



**MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
CONSULTA PÚBLICA Nº 08/2024 DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO
CIVIL (ANAC) - “FADIGA NO SETOR AÉREO”**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, pela **Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região**, em seu procedimento PA-PROMO nº 000840.2018.10.000/3, e pela **Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (CODEMAT)**, com vista à meta prioritária de defesa da segurança no ambiente de trabalho na aviação brasileira e da preservação da saúde dos aeronautas, vem apresentar a presente **MANIFESTAÇÃO em virtude da consulta pública nº 08/2024, aberta pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) até o dia 12 de agosto de 2024 - de objeto revisional de seu RBAC 117**, regulamento vigente da gestão do risco de fadiga dos trabalhadores aeronautas.

O Ministério Público do Trabalho entende que o sistema de controle de risco de fadiga criado pelo RBAC 117 é contrário a normas fundamentais de proteção da segurança e da saúde de trabalhadores aeronautas, e que as propostas apresentadas por esta Agência têm o condão de agravar essa inconstitucionalidade.

Nas audiências públicas realizadas em 28/6/2024 (ANAC) e 3/7/2024 (Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados), a ANAC afirmou que não ocorrem, na prática, hipóteses de extrapolação da jornada de trabalho, para as quais sempre seria exigível a autorização do sindicato profissional por meio de negociação coletiva. Também sintetizou suas duas propostas iniciais de alteração do regulamento do sistema de controle de risco de fadiga disposto pelo RBAC 117: ambas propostas são modelos quantitativos de jornadas de trabalho que preveem aumentos dos limites de jornada em relação ao autorizado pelo RBAC 117; e ambas teriam a negociação coletiva como condição das jornadas superiores aos limites constitucionais. Alegou, ainda, que as propostas

apresentadas pela agência possuem embasamento técnico que considerou as contribuições das consultas que realizou e da escuta dos setores implicados, e também que deve ser considerada a preservação da competitividade das empresas nacionais em relação aos voos longos e internacionais.

Nas referidas audiências, os representantes das categorias profissionais demonstraram seu inconformismo com o RBAC 117 e com os abusos praticados pelas empregadoras em sua vigência. Invocaram pesquisas por eles promovidas atinente à frequência de fadiga dos trabalhadores na vigência desse regulamento e que já teriam sido apresentadas à ANAC, sem, contudo, terem sido consideradas na proposta de alteração. Demandaram a utilização pela Agência de estudos científicos e baseados na realidade concreta dos trabalhadores brasileiros, bem como reafirmaram a obrigatoriedade da negociação coletiva na definição de quaisquer prorrogações de jornada além dos limites constitucionais.

Diante do atual estado de eficácia jurídica do referido regulamento RBAC 117, e do quanto previsto nas propostas de revisão apresentadas pela ANAC nas audiências públicas de 28/6/2024 e 3/7/2024, o Ministério Público do Trabalho reitera as manifestações da Coordenadora Nacional da CODEMAT nas referidas audiências públicas, desta feita, detalhando os argumentos que sustentam esta posição.

É de se notar que o Ministério Público do Trabalho, além das referidas participações em audiências públicas, também já manifestou seu entendimento acerca do **estado inconstitucional das coisas criado pelo RBAC 117** em pareceres exarados em ações judiciais tocantes à jornada de trabalho em face das empresas do setor econômico e, especialmente, em representação do Procurador-Geral do Trabalho ao Procurador-Geral da República pela proposição de ação direta de inconstitucionalidade, fundada, em sua maior parte, nos argumentos a seguir.

1) **Agenda 2030**

A presente manifestação do MPT tem como propósito contribuir para o alcance dos objetivos 3 (Saúde e Bem-Estar) e 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) da Agenda 2030 da ONU, em especial, os seguintes subitens:

3.4 - Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar;

3.d - Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde; e

8.8 - Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores.

2) Direito universal à saúde no trabalho. Proteção da CF/88. Riscos às categorias profissionais e econômicas. O trabalho no setor econômico não pode ser intermitente. Princípio da oitiva-escuta qualificada do trabalhador sobre percepção dos riscos.

Em junho de 2022, a Assembleia Geral da Organização Internacional do Trabalho - OIT **incluiu o meio ambiente do trabalho seguro e saudável entre os seus princípios fundamentais**. Como consequência, as **Convenções nºs. 155** (sobre segurança e saúde dos trabalhadores) e **187** (marco promocional da segurança e da saúde no trabalho) passaram a ser consideradas convenções fundamentais e devem ser respeitadas, promovidas e realizadas, de boa fé e de acordo com a Constituição da OIT, por todos os países Membros, mesmo que não as tenham ratificado.

A promoção da saúde no ambiente de trabalho é um direito fundamental de todos os trabalhadores e trabalhadoras, igualmente em nossa Constituição (art. 7º, XXII; art. 196; art. 200, II e VIII; e art. 225).

No caso dos aeronautas (pilotos e tripulação de voos nacionais e internacionais), os principais perigos associados à atividade são:

- i. excesso de jornada;
- ii. radiação ionizante (radiação cósmica);
- iii. pressões anormais;
- iv. sobrecarga muscular;
- v. agentes biológicos (diversos);
- vi. baixa umidade no ar pressurizado;
- vii. baixo nível de oxigênio e alto nível de dióxido de carbono.

Todos os perigos mencionados aumentam o risco de lesões ou agravos à saúde resultando, por exemplo, em estresse, problemas do ciclo circadiano do

sono, afetação do humor, memória, cansaço psicológico e físico (desgaste mental), cânceres, fadiga muscular, doenças respiratórias e cardíacas¹.

A operação aérea é uma das atividades econômicas nas quais a saúde mental é mais afetada. Dentre outros fatores humanos, a atividade pode influir negativamente na sensibilidade e na agudez mental (desgaste mental), resultando em consequências devastadoras.² Os fatores de riscos psicossociais inerentes a essa categoria profissional, colocam-na, com absoluta certeza, no *ranking* das profissões potencialmente mais suscetíveis ao desequilíbrio psicológico.

Há autores³ que afirmam que os pilotos são, em muitos aspectos, um grupo ocupacional único. Esse motivo, certamente, contribuiu fortemente para os aeronautas serem a única categoria que conseguiu sensibilizar os legisladores que conduziram a reforma trabalhista a excluí-los da possibilidade de serem contratados de forma precária, por meio de contratos intermitentes. A previsão legal é discriminatória com relação a outras categorias com legislações específicas⁴, mas não há dúvida de que se justifica com relação aos aeronautas.

Nessa atividade econômica dinâmica e nesse ambiente de trabalho intrinsecamente hostil, a oitiva-escuta qualificada dos trabalhadores sobre a percepção dos riscos ocupacionais e a forma de prevenir-minorar os

¹ HUME, Ken; WATSON, Adrian. *The human health impacts of aviation. Towards sustainable aviation*, p. 48-76, 2003.

ZIBAREV, E. V. et al. *Development of a new concept for assessing work intensity of civil aviation pilots. Health Risk Analysis*, n. 2, p. 73-87, 2022.

ÖZEL, Engin; HACIOGLU, Umit. *A critical approach to fatigue risk factors in cockpit and cabin crew for the flight safety in aviation industry. Bussecon Review of Social Sciences (2687-2285)*, v. 3, n. 1, p. 01-19, 2021.

OSUNWUSI, Adeyinka Olumuyiwa. *Occupational radiation exposures in aviation: Air traffic safety systems considerations. International journal of aviation, aeronautics, and aerospace*, v. 7, n. 2, p. 6, 2020.

GRIFFITHS, Robin F.; POWELL, David. *The occupational health and safety of flight attendants. Aviation, space, and environmental medicine*, v. 83, n. 5, p. 514-521, 2012.

BAND, Pierre R. et al. *Cohort study of Air Canada pilots: mortality, cancer incidence, and leukemia risk. American Journal of Epidemiology*, v. 143, n. 2, p. 137-143, 1996.

BARISH, R. J. *Health physics concerns in commercial aviation. Health physics*, v. 59, n. 2, p. 199-204, 1990,

² NASCIMENTO, Jonathan Dutra. *Fator Humano e Suas Influências na Segurança Operacional: A Importância da Saúde Mental dos Pilotos Comerciais*. 2020. 47 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Aeronáuticas, Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2020.

³ CAMPOS, Paulo Sérgio. *Os efeitos dos fatores psicossociais do trabalho na saúde mental de pilotos aéreos*. 2022. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Aeronáuticas, Universidade do Sul de Santa Catarina, 2022.

⁴ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *Inviabilidade do contrato intermitente para categorias com legislações específicas*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas-acervo/pensando-direito/inviabilidade-do-contrato-intermitente-para-categorias-com-legislacoes-especificas-29112018?non-beta=1>. Acesso em: 28 jun. 2024.

impactos sobre a saúde devem ser, com mais razão, entendidos como princípio básico da saúde do trabalhador e da trabalhadora.

No caso da RBAC 117, contudo, a agência reguladora ignora o clamor da categoria quanto aos riscos que as jornadas exaustivas, muito superiores aos limites constitucionais, representam na segurança aeroviária. A atual regulamentação acerca da gestão da fadiga humana nesse setor evidencia que não há gestão hígida da fadiga e muito menos gestão voltada à prevenção. As propostas ora apresentadas pela Agência, que visam possibilitar a ampliação ainda maior das jornadas de trabalho, tão-somente intensificarão a velocidade rumo à exaustão dos aeronautas. As propostas pressupõem que o gerenciamento tem como **único** propósito obter escalas supostamente mais otimizadas, mais competitivas para as empresas nacionais do setor econômico, deixando para os trabalhadores a impressão de que a ANAC não está ouvindo efetivamente todas as partes envolvidas, pois não está considerando as contribuições dos tripulantes, que apontam para a fadiga no atual cenário. Como dito antes, a escuta ativa é princípio fundamental para promoção da saúde no trabalho e pressupõe considerar as necessidades e os clamores essenciais da categoria de trabalhadores e trabalhadoras em matéria de saúde própria e de segurança de todos.

3) Jornada de trabalho é fator de risco ocupacional e de dano existencial para o trabalhador. Convenção OIT 155 X Reforma Trabalhista. Estudo OIT/OMS: jornada extenuante como principal fator de risco ocupacional. Jornada de trabalho como fator de risco de adoecimento na Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho do Ministério da Saúde. Impactos da fadiga na segurança aeroviária. Mitigação não pode se restringir ao reporte da fadiga pelo trabalhador, visto que o reporte é estigmatizante e gera prejuízo no escalamento e na remuneração variável. Comparação com a jornada do motorista profissional, conforme entendimento do STF. Tempo de espera/deslocamento = tempo de disponibilidade = jornada de trabalho (STF). Extrapolações rotineiras são inconstitucionais.

A jornada de trabalho é matéria intrinsecamente relacionada ao meio ambiente do trabalho, especialmente quando se trata de previsões de jornadas excepcionais. **O bem jurídico protegido pela imposição de limites à jornada de trabalho, nos termos da Constituição e da lei, é a saúde do trabalhador e da trabalhadora.** E, nesse sentido, dispõem, respectivamente, os artigos 6º e 196 e o inciso XXII do artigo 7º da Constituição Federal.

Portanto, clara é a responsabilidade do empregador de eliminar ou reduzir quaisquer condições adversas à preservação da saúde do trabalhador, essa entendida no mais amplo sentido, ou seja, o seu completo bem-estar físico, mental e social, incluindo-se, assim, entre estas condições, o respeito ao limite da duração da jornada previsto na legislação pertinente, vez que a sua não-observação tem a potencialidade de causar o desgaste psicossocial do trabalhador, ou seja, de originar risco ambiental capaz de causar danos à saúde dessa pessoa.

Na lição de Arion Sayão Romita, o inciso XIII do art. 7º da atual Constituição descreve “direitos indisponíveis em caráter absoluto, insuscetíveis de renúncia mesmo em sede coletiva”, porquanto compreendem em seu conteúdo os direitos à saúde e à segurança no trabalho, ao descanso, ao lazer e ao convívio social e familiar por meio da limitação da jornada⁵. A confirmar a conexão existente entre os direitos em questão, a Lei Maior veda expressamente a majoração da jornada ordinária além dos limites diário de 8 horas e semanal de 44 horas; ela tão-somente autoriza a possibilidade de prestação de horas suplementares de forma **extraordinária** – ou seja, a possibilidade de extrapolação, em caráter excepcional, não habitual, da jornada contratual – mediante remuneração adicional do tempo excedente à duração regular do trabalho (art. 7º, inc. XVI).

No cenário internacional, a **Organização Internacional do Trabalho - OIT iniciou sua trajetória normativa internacional em 1919 com a Convenção nº 1, que fixou como padrão civilizatório a duração do trabalho de oito horas diárias e quarenta e oito semanais, com restrições ao trabalho extraordinário.**

⁵ ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2014.

A OIT considera a limitação da jornada como uma das dimensões daquilo que denomina de “tempo de trabalho decente”⁶. **Afirma, com base em pesquisas científicas, que as jornadas longas e “não sociais” são prejudiciais à saúde e à segurança dos trabalhadores (provocam doenças e fomentam a dependência química, por exemplo), afetam as famílias implicadas e a sociedade em geral e potencializam a ocorrência de acidentes do trabalho.**

É precisa, portanto, a lição de Arnaldo Sússekind de que são de três ordens os fundamentos da limitação pelo Estado da duração do trabalho: i) biológica, com vistas ao combate dos problemas psicofisiológicos oriundos da fadiga e da excessiva racionalização do serviço; ii) social, para possibilitação da inserção do trabalhador na coletividade, do convívio familiar e da prática de atividades recreativas, físicas ou culturais; e iii) econômica, para a redução do desemprego e a elevação da produtividade, do rendimento na execução do trabalho.⁷

Por sua vez, a **Convenção nº 155 da OIT**, ratificada pelo Brasil (aprovada pelo Decreto Legislativo 02, de 17/03/92, e promulgada pelo Decreto 1.254, de 29/09/94), em seu artigo 3º, alínea “e”, define a abrangência do termo “saúde”, com relação ao trabalho, que diz respeito não apenas a ausência de afecções ou de doenças, mas também os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho.” Exatamente por isso, a referida Convenção, ao arrolar no art. 5º os fatores considerados determinantes para a verificação da adequação das condições no ambiente do trabalho, elenca: o local de trabalho, os agentes químicos, biológicos e físicos, as operações e os processos, a adaptação dos equipamentos, do maquinário e das ferramentas, da organização e do **tempo de trabalho às capacidades físicas e mentais dos trabalhadores**, além de outros que possam causar danos à saúde do trabalhador.

Nos mesmos moldes, a **Convenção nº 161 da OIT**, também ratificada pelo Brasil (aprovada pelo Decreto Legislativo 86, de 14/12/89, e promulgada

⁶ ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. *Tiempo de trabajo decente: el equilibrio entre las necesidades del trabajador com las exigencias de los negocios*. 2007. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_145393.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

⁷ SÚSSEKIND, Arnaldo et al. *Instituições de direito do trabalho*. V. 2. 16. ed. São Paulo: LTr, 1996, p. 774.

pelo Decreto 127, de 22/05/91), em seu artigo 1º, alínea “a”, dispõe: “a expressão “Serviços de Saúde no Trabalho”, designa um serviço investido de funções essencialmente preventivas e encarregado de aconselhar o empregador, os trabalhadores e seus representantes na empresa em apreço, sobre: I) os requisitos necessários para estabelecer e manter um ambiente de trabalho seguro e salubre, de molde a favorecer uma saúde física e mental ótima em relação com o trabalho; II) a **adaptação do trabalho às capacidades dos trabalhadores**, levando em conta seu estado de sanidade física e mental”.

A reforma trabalhista trouxe em seu bojo uma afirmação que desmente séculos de pesquisas na área médica. Segundo os legisladores brasileiros, “*regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho*” (parágrafo único do art. 611-B da Consolidação das Leis do Trabalho, incluído pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), motivo pelo qual admitem livre negociação entre empresas e sindicatos (art. 611-A da CLT reformada) ou até mesmo entre empregadores e empregados hipersuficientes, ou seja, aqueles com diploma de nível superior salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (parágrafo único do art. 444).

É certo que a Constituição brasileira, em seu art. 7º, inciso XXII, garantiu aos trabalhadores urbanos e rurais o direito à redução dos riscos no ambiente de trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, pois somente com essa redução, quando impossível a neutralização, poderia ser assegurado o direito à saúde e à integridade física e psíquica, indispensáveis para uma vida digna, fundamento da nossa Carta Maior (art. 1º, inciso III).

Ocorre que não é preciso ser médico para compreender que a jornada de trabalho pode levar à denominada síndrome da fadiga crônica ou, simplesmente, esgotamento físico e mental.

E o legislador sabia que não havia margem de negociação em normas de saúde, higiene e segurança do trabalho previstas em lei ou em normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho, tanto que explicitou no art. 611-B, inciso XVII, que a supressão ou a redução de direitos relativos a tais matérias constituíam objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho. Contudo, como num passe de mágica, excluiu as regras sobre duração do

trabalho e intervalos dessa vedação, pois não seriam consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho.

Como aponta a doutrina:

A vontade do legislador ficou clara, mas não será capaz de mudar a vida real, em que cortadores de cana remunerados por produção são submetidos a extenuantes jornadas de trabalho e morrem de fadiga ou em que altos executivos, submetidos a ilimitadas horas de trabalho para alcançar metas inatingíveis, morrem de exaustão ou se suicidam porque se sentem sufocados pelo trabalho e não concebem mais possibilidade de retornar à normalidade da vida.⁸

Entre esses dois extremos há milhões de trabalhadores que, uma vez liberada a livre negociação quanto aos limites da jornada e à modalidade de registro, estarão sujeitos: à instituição do regime de trabalho de doze horas seguidas por trinta e seis horas ininterruptas de descanso, inclusive com possibilidade de indenização dos intervalos para repouso e alimentação não usufruídos; ao trabalho intermitente; à remuneração por produtividade; e à prorrogação de jornada em ambientes insalubres sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho. Em suma, os trabalhadores não terão a proteção legal mínima de seu direito fundamental ao não esgotamento, nem de seu lazer.

A manutenção da jornada de trabalho dentro dos limites constitucionais definidos no inciso XIII do art. 7º, quais sejam, oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, e a concessão dos descansos, intervalos e pausas adequados para recuperação física e mental, são medidas imperiosas diante do dever de reduzir os riscos que o ambiente de trabalho representa para a saúde e a vida dos trabalhadores. A respeito, Pinto esclarece que a duração do trabalho “*está solidamente integrada com os repousos do trabalhador, de modo a encontrar um ponto exato de equilíbrio destinado a preservá-lo da fadiga e beneficiar economicamente o empregador com a contrapartida do aumento de produtividade*”⁹.

As regras de limitação da jornada de trabalho são normas de ordem pública, inegociáveis, portanto, pois têm importância fundamental na

⁸ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *A reforma trabalhista e os impactos no meio ambiente de trabalho: jornada de trabalho e adicional de insalubridade*. In: BELTRAMELLI NETO, S.; COSTA, A. F. F.; MONTEIRO, A. C. R. B. *A Reforma Trabalhista na visão de Procuradores do Trabalho*. Salvador: Jus Podivm, 2018, v.1, p. 209-234.

⁹ PINTO, José Augusto Rodrigues. *Tratado de direito material do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007, p. 430.

manutenção do conteúdo moral e dignificante da relação de trabalho, preservando os direitos à vida, à saúde e ao lazer, previstos constitucionalmente.

Além disso, investir contra a saúde do trabalhador, liberando a imposição de jornadas excessivas e desgastantes e/ou subtraindo períodos de descanso, implica também usurpar os cofres da seguridade social, porquanto a prática cotidiana de jornadas exaustivas ocasiona acidentes do trabalho e doenças relacionadas ao trabalho, obrigando o trabalhador a se afastar das atividades profissionais enquanto percebe benefícios previdenciários e utiliza os serviços do SUS, pagos pela sociedade¹⁰.

Jornadas de trabalho excessivamente longas, que implicam pouco tempo para descansar e a conseqüente fadiga física e mental, incluindo dificuldades de concentração e memorização, são consideradas um fator de risco psicossocial. Na mesma linha, a reduzida autonomia no trabalho que os aeronautas desenvolvem, dado que a organização do trabalho no ramo da aviação se encontra “sobrecarregado” por regras e procedimentos que deixam pouca margem para a criatividade dos trabalhadores; a operação de sistemas complexos a bordo da aeronave, o trabalho em estreita cooperação mútua com os membros da tripulação e o controle de tráfego aéreo, enquanto lidam com o aumento da automação e situações emergenciais que muitas vezes são críticas, complementam a vasta gama de agentes de risco psicossocial a que estão expostos os aeronautas.¹¹

O acréscimo de horas nas jornadas de trabalho dos aeronautas pode influenciar sua Ergonomia Cognitiva (EC), já que as tarefas desses profissionais são compostas pela operação de sistemas que são complexos e requerem o uso de processos mentais como percepção, memória, raciocínio e resposta motora. Tais tarefas levam esses profissionais a uma carga mental que resulta em estresse, problemas do ciclo circadiano do sono, afetação do humor, memória, cansaço psicológico e físico (desgaste mental), entre outros agravos. A

¹⁰ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *A reforma trabalhista e os impactos no meio ambiente de trabalho: jornada de trabalho e adicional de insalubridade*. In: BELTRAMELLI NETO, S.; COSTA, A. F. F.; MONTEIRO, A. C. R. B. *A Reforma Trabalhista na visão de Procuradores do Trabalho*. Salvador: Jus Podivm, 2018, v.1, p. 209-234.

¹¹ FABRES, Ana Cristina; AREOSA, João. *Condições de trabalho dos pilotos brasileiros*. In: VELOSO NETO, Hermâni; AREOSA, João. *Segurança Ocupacional em Transportes: Abordagens e sistemas de segurança nas áreas rodoviária, ferroviária, aeroportuária e naval*. Porto: RICOT, 2018, p. 307.

exposição continuada a tais fatores de risco leva os trabalhadores ao adoecimento, risco evidente à segurança operacional de voos.

Por essa razão, a prevenção do desgaste mental e do adoecimento (burnout, depressão, ansiedade, entre outros) dessa categoria, com a consequente manutenção de sua saúde e segurança, só pode ser garantida com a efetiva implementação de medidas de prevenção ergonômicas, médicas e psicológicas. Os elevados números de casos referentes a transtornos mentais no meio aéreo demonstram uma crescente visibilidade quanto à vinculação entre o trabalho e o adoecimento psíquico dessa categoria.¹²

No DOC 9966, a **Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO)** traz uma importante afirmação (p. 2-1, tradução do site da ABRAPAC – Associação Brasileira de Pilotos da Aviação Civil):

“As exigências operacionais na aviação continuam a mudar em resposta às mudanças na tecnologia e às pressões comerciais, mas a fisiologia humana permanece inalterada. Tanto as regulamentações prescritivas de gerenciamento de fadiga quanto o SGRF, representam uma oportunidade de utilizar os avanços na compreensão científica da fisiologia humana para melhor abordar os riscos de fadiga em ambientes da aviação”¹³ (grifos nossos)

Em 2022, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) divulgaram o estudo **“Estimativas conjuntas da OMS e da OIT sobre o ônus de doenças e lesões relacionadas ao trabalho, 2000-2016”**¹⁴, o qual concluiu que as doenças não transmissíveis foram responsáveis por **81% das mortes relacionadas ao trabalho**. As maiores causas de mortes foram doença pulmonar obstrutiva crônica (450.000 mortes); acidente vascular cerebral (400.000 mortes) e cardiopatia isquêmica (350.000 mortes). Lesões ocupacionais causaram 19% das mortes (360.000 mortes).

Importante referir que, no Brasil, apenas 2,15% dos óbitos relacionados ao trabalho e registrados por CAT, no período de 2012 a 2022, foram

¹² COELHO, Daniela Ramos. *Transtornos Mentais em Aeronautas Brasileiros e a Segurança Operacional*. 2016. 63 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Aeronáuticas, Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2016.

¹³ ABRAPAC. POSICIONAMENTO: Minuta de Revisão do RBAC 117. Disponível em: <https://www.pilotos.org.br/post/posicionamento-minuta-de-revisao-do-rbac-117#:~:text=DOC%209966%20a,ambientes%20da%20avia%C3%A7%C3%A3o>. Disponível em: 28 jun. 2024.

¹⁴ OMS/OIT. *Quase 2 milhões de pessoas morrem a cada ano de causas relacionadas ao trabalho*. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/omsoit-quase-2-milhoes-de-pessoas-morrem-cada-ano-de-causas-relacionadas-ao>. Acesso em: 16 jan. 2023.

relacionados a doenças do trabalho¹⁵, o que evidencia a enorme subnotificação dos agravos à saúde do trabalhador no nosso país.

O estudo OIT/OMS levou em consideração 19 fatores de risco ocupacional, como exposição a longas jornadas de trabalho e exposição no ambiente de trabalho à poluição do ar, a asmagens, a substâncias cancerígenas, a riscos ergonômicos e a ruído. **O principal risco foi a exposição a longas horas de trabalho, que estava associada a cerca de 750.000 mortes.** A exposição no local de trabalho à poluição do ar (partículas, gases e fumos) causou 450.000 mortes.

A publicação OIT/OMS destacou que **"as mortes por doenças cardíacas e derrames associados à exposição a longas jornadas de trabalho aumentaram 41% e 19%",** respectivamente. Isso reflete uma tendência crescente neste fator de risco ocupacional relativamente novo e psicossocial."

A atualização da **Lista de Doenças Relacionadas ao Trabalho, publicada pelo Ministério da Saúde** por meio da Portaria GM/MS 1.999, de 27 de novembro de 2023¹⁶, reforçou os impactos negativos das jornadas de trabalho prolongadas, trabalhos em turnos, trabalho noturno e ausência de pausas e de locais de descanso durante a jornada sobre a saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras.

Problemas na organização e duração da jornada de trabalho; existência ou ausência de pausas durante o dia, diferente da hora das refeições; trabalho em turno e noturno; tipo e frequência de rotação dos turnos; número e frequência de horas extras mensais e duração e frequência de intervalos semanais foram agentes de risco associados pelo Ministério da Saúde ao surgimento de transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de opiáceos, parada cardíaca, infarto cerebral, acidente vascular cerebral, diabetes, obesidade e outros distúrbios metabólicos, câncer de cólon, reto, mama e próstata.

Num cenário de tamanha gravidade e de impactos negativos de longas jornadas de trabalho à saúde humana, o dever da ANAC de regulamentar o gerenciamento da fadiga humana passa pela definição de medidas adequadas,

¹⁵ SMARTLAB. *Perfil dos Casos - CAT. Lesões mais frequentes*. Disponível em: <<https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=perfilCasosAcidentes>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

¹⁶ BRASIL. Portaria GM/MS nº 1.999, de 27 de novembro de 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.999-de-27-de-novembro-de-2023-526629116>>. Acesso em: 04 ago. 2024.

que exigem limitação razoável da jornada e descansos, e não mero direito do trabalhador de reportar a fadiga, visto que o reporte, segundo o sindicato profissional, é interpretado frequentemente como demonstração de fraqueza, com estigma, fomentando fenômenos de discriminação e de assédio no ambiente de trabalho, além de gerar prejuízo no escalamento e na remuneração, já que cerca de 60% do salário dos tripulantes é variável.

No que diz respeito à composição da jornada de trabalho, no julgamento da ADI 5.322, o Supremo Tribunal Federal - STF declarou inconstitucional a exclusão do “tempo de espera” da jornada normal de trabalho, bem como do período da jornada extraordinária, reconhecendo a “[i]mpossibilidade de decote da jornada normal de trabalho e nem da jornada extraordinária, sob pena de desvirtuar a própria relação jurídica trabalhista reconhecida”.

Na linha do reconhecimento da natureza de ordem pública das normas que disciplinam os horários de trabalho e de descanso dos trabalhadores entre as jornadas, bem como a conexão direta desses elementos com a saúde física e mental das pessoas que trabalham em condições algo semelhantes com as aqui trazidas, **o STF também declarou a inconstitucionalidade da autorização de fracionamento do intervalo interjornada.** Assim constou do voto:

No caso dos **motoristas profissionais**, que trafegam pelas estradas do país levando cargas e /ou passageiros, o devido descanso entre uma jornada diária e outra se mostra como questão de extrema relevância. Isso porque, além de possibilitar a devida recuperação do corpo e da mente, diminuindo os níveis de stress e cansaço, o respeito ao intervalo interjornada reflete diretamente na segurança rodoviária, uma vez que o descanso reparador permite ao motorista manter pleno seu nível de concentração e cognição durante a condução do veículo. (...)

No entanto, é preciso se ter em mente que o descanso interjornada não serve apenas para possibilitar a recuperação física e mental, mas também para permitir ao empregado usufruir de momentos de lazer e de convívio social e familiar. **Fracionar esse período contraria frontalmente o estabelecido no texto constitucional** ao garantir direitos sociais ao trabalhador, uma vez que a autorização para gozar o período restante de descanso interjornada, durante os intervalos intrajornadas da jornada diária de labor, ou até mesmo para usufruir no interior do veículo, **retira do empregado a possibilidade de desfrutar do devido descanso e de momentos de lazer com a família e de convívio social, desnaturando a finalidade do descanso entre jornadas de trabalho** (trechos omitidos e acrescidos os destaques).

Portanto, são muito pertinentes as preocupações da categoria quanto ao conceito de “posicionamento” proposto pela ANAC, o qual permite deslocamentos não contabilizados na jornada, levando a jornadas

mais longas e extenuantes. Embora seja uma concepção internacional, a ideia de “posicionamento” precisa ser ajustada à realidade brasileira, uma vez que sua aplicação, sem as devidas adequações à realidade brasileira, poderá implicar jornadas habituais de 12 a 14 horas. **O posicionamento deve ser interpretado como o tempo à disposição e ser computado na jornada de trabalho.**

Destaca-se, ainda, que as jornadas excessivas atualmente vigentes e agravadas pelas propostas de revisão do RBAC 117 apresentadas por esta agência reguladora, podem caracterizar **dano existencial ou dano à existência da pessoa**, pois impactam negativamente o projeto de vida e a vida de relações do ser humano trabalhador¹⁷.

O dano existencial “consiste na violação de qualquer um dos direitos fundamentais da pessoa, tutelados pela Constituição Federal, que causa uma alteração danosa no modo de ser do indivíduo ou nas atividades por ele executadas com vistas ao projeto de vida pessoal, prescindindo de qualquer repercussão financeira ou econômica que do fato da lesão possa decorrer”¹⁸.

O dano existencial [...] decorre da conduta patronal que impossibilita o empregado de se relacionar e de conviver em sociedade [...]; ou que o impede de executar, de prosseguir ou mesmo de recomeçar os seus projetos de vida, que serão, por sua vez, responsáveis pelo seu crescimento ou realização profissional, social e pessoal.¹⁹

4) Limites do poder regulamentar da Agência reguladora. Impossibilidades do poder delegado à Agência. Matéria trabalhista. Limites temporais: redução para fins de segurança de voo. Ausência de estudos idôneos e específicos. Falsas premissas (piloto brasileiro gosta de voar, harmonização com regulamentação internacional em situações distintas de infraestrutura). Paradoxo:

¹⁷ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *A Discriminação contra as Pessoas Adoecidas pela Degradação do Meio Ambiente do Trabalho*. In: LIMA, Bruno Choairy Cunha de ... [et al.] (coord). Codemat: 20 anos de atuação na defesa do meio ambiente do trabalho e na promoção da saúde do trabalhador e da trabalhadora. Brasília: MPT, 2023, v.1, p. 277-310.

¹⁸ ALMEIDA NETO, Amaro Alves de. *Dano existencial: a tutela da dignidade da pessoa humana*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 6, n. 24, out./dez. 2005, p. 68.

¹⁹ ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti. *O dano existencial e o Direito do Trabalho*. Revista do TST, Brasília, v. 79, n. 2, abr./jun. 2013. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/boucinhas_-_o_dano_existencial_e_o_direito_do.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

valer-se de prática notoriamente insegura (aumento da jornada) para regular a segurança de voo.

O RBAC 177 vigente já está eivada de inconveniências e inconstitucionalidades, a saber: (a) a ANAC, com o propósito de regulamentar a Lei da Aviação Civil (Lei n. Lei 13.475/2017), editou normas acerca das jornadas de trabalho dos aeronautas contrárias aos limites constitucionais (CF, art. 7º, XIII); (b) não existe análise de risco a subsidiar o ato regulador emitido pela ANAC; (c) a análise de risco é inexistente e ignora a necessidade de aferição da adição a substâncias proibidas.

O RBAC 117, em tese, deveria regulamentar o controle da fadiga de trabalhadores aeronautas do Brasil, mas, a pretexto de cumprimento ao art. 19 da Lei nº 13.475/2017, regulamentou e pretende continuar regulando, para além dos limites de atribuição da ANAC, matéria atinente ao Direito do Trabalho, cuja competência privativa para legislar é da União.

Além disso, o aludido regulamento, que deveria instituir um Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana, vilipendia preceitos fundamentais que determinam a limitação temporal de jornadas de trabalho, a proteção da saúde e da segurança do trabalhador, do meio ambiente, inclusive o do trabalho, e da sociedade servida pelo setor econômico da aviação civil, e, ainda, invadiu âmbito reservado constitucionalmente à autonomia coletiva dos trabalhadores.

O Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana editado pela ANAC deveria estabelecer alterações às “prescrições temporais relativas aos tripulantes de voo e de cabine no que tange a limites de voo, de pouso, de jornada de trabalho, de sobreaviso, de reserva e de períodos de repouso, bem como a outros fatores que possam reduzir o estado de alerta da tripulação ou comprometer o seu desempenho operacional”.

Jamais, primariamente, de forma genérica e abstrata, poderia vilipendiar normas fundamentais de proteção dos trabalhadores estatuídas na Constituição Federal de 1988.

Assim, a revisão e rediscussão do RBAC 117, de fato, são movimentos necessários, visto que há necessidade premente de que sejam extirpados da ordem jurídica os seus dispositivos ou qualquer interpretação contrária ao determinado pela Constituição. Contudo, a proposta da ANAC, ora em discussão, vem em direção completamente oposta, piorando ainda mais os

níveis de exposição dos trabalhadores aos riscos ocupacionais decorrentes de jornadas de trabalho extenuantes.

O poder normativo conferido às agências reguladoras presta-se à complementação da legislação em sentido estrito, dentro das balizas constitucionais, sobretudo observando-se a distribuição de competências estabelecidas pelo constituinte originário.

É defeso à Administração Pública, no exercício de tal poder normativo, a pretexto de regulamentação técnica, inovar de forma geral, abstrata e imperativa a ordem jurídica, criando direitos e obrigações, em desconformidade com a Constituição (princípio da legalidade estrita) e com as limitações legais da atribuição em referência, em especial de forma desfavorável aos trabalhadores, reduzindo o patamar protetivo mínimo de limitação da duração do trabalho.

Não se pode, por meio de regulamento veiculado pela ANAC, reduzir-se o patamar protetivo dos trabalhadores, em atividade por si extenuante, com riscos aumentados em relação às demais profissões.

A Lei 11.182/2005 dispõe sobre as atribuições da ANAC. Não se extrai da legislação de regência da agência reguladora nenhuma autorização para versar sobre direito do trabalho, jornada, redução de intervalos, de forma geral e abstrata.

O poder normativo da agência reguladora não a autoriza possibilitar aos empregadores em atividade de aviação civil a exigência de jornadas muito superiores às determinadas constitucionalmente (art. 7º, incisos XIII e XIV), inclusive dispensando a negociação sindical para tais prorrogações (art. 7º, incisos XIII, XIV e XXVI), o que acarreta a elevação dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, inciso XXII).

Ressalva-se a possibilidade de se instituir normas mais benéficas aos trabalhadores e que aumentem a segurança de voos, a partir de estudos técnicos e parâmetros internacionais de forma a se prevenir a fadiga em atividade de risco, extenuante e que envolve uma série de peculiaridades.

Nesse sentido, é a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago, aos 7 de dezembro de 1944, por ocasião da Conferência Internacional de Aviação Civil, e firmada pelo Brasil, em Washington, em 29 de maio de 1945; aprovada em 11 de setembro de 1945 e internalizada no

ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

É dizer, a aferição técnica e científica de fadiga dos trabalhadores em atividade na aviação civil, em conformidade com parâmetros internacionais e **circunstâncias locais de trabalho**, para a instituição de normas infralegais que propiciem a melhoria das condições de trabalho, a prevenção de acidentes, a proteção de consumidores e o aumento de nível de segurança de operações de aviação civil é compatível e determinada pela Convenção de Chicago, não é vedada pela Constituição, tampouco pela lei de criação de ANAC.

Nesse contexto, o poder regulamentar conferido à ANAC pelo art. 78 da Lei 13.475/2017 não deve ser interpretado como hipótese de delegação de poder regulador atípico à autarquia.

A regulamentação de controles da fadiga humana na aviação civil presta-se ao aumento do nível de segurança dos trabalhadores, operações aéreas e usuários do serviço público e deve observar, evidentemente, os limites constitucionais, convencionais e legais de atribuições normativas da ANAC. Não é dado à Agência, consoante os contornos legais, PRIORIZAR A COMPETITIVIDADE DOS AGENTES ECONÔMICOS NACIONAIS neste setor, notadamente quando contrários àquele primeiro objeto, qual seja, a saúde-segurança do trabalhador.

A interpretação conforme do caput do art. 19 e do art. 78 da Lei 13.475/2017 impõe que a autoridade de aviação civil brasileira (ANAC), ao editar “normas necessárias para a implantação do Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana” e alterar as “limitações operacionais estabelecidas nesta Lei”, faça-o para fins de redução de jornadas, ou ampliação de intervalos e pausas, visando à melhoria das condições de trabalho, isto é, **as alterações de limitações operacionais admitidas constitucionalmente são para condições mais benéficas de trabalho, de melhoria do patamar mínimo de proteção do trabalho, em benefício também da segurança da aviação civil nacional, consumidores e toda a sociedade.**

O art. 19 da Lei estabeleceu que a jornada de trabalho dos aeronautas somente poderia ser alterada por acordo ou convenção coletiva, ressaltando, por outro lado, que as limitações operacionais estabelecidas nesta lei poderiam

ser alteradas pela autoridade de aviação civil brasileira com base nos preceitos do “Sistema de Gerenciamento de Risco da Fadiga Humana”.

Reputa-se, sobretudo pelos argumentos a seguir expostos, **que a disposição do art. 19 possibilita a restrição da duração do tempo máximo de trabalho, e não a sua ampliação, que somente poderia ocorrer por acordo ou convenção coletiva para situações EXCEPCIONAIS, e não por meio de regulamento da ANAC, veiculado por resolução.**

O RBAC 117, ao regulamentar os requisitos para gerenciamento de risco de fadiga humana, conforme previsão do art. 19 da Lei 13.475/2017, fez o contrário do esperado e admitido: **a pretexto de criar uma regulamentação técnica de limites operacionais para gerenciamento de risco decorrente da fadiga humana, estabeleceu limites máximos de trabalho, diário e semanal, superiores aos autorizados constitucionalmente e sem negociação coletiva. E com a proposta de revisão ora apresentada pretende ampliar o nível de desproteção e insegurança.**

Não se argumente que tais limitações de trabalho impossibilitam a operação de voos mais longos em situações excepcionais, ou causem embaraço ao desenvolvimento da atividade econômica, primeiro porque com paradas, é possível a troca de tripulação ou trabalhadores para que cumpram jornada adequada e desfrutem do necessário descanso, tratando-se de incumbência da empresa aérea que deve suportar os riscos da atividade e gerir a sua segurança. Além disso, em hipóteses absolutamente excepcionais de voos mais longos ou em situações em que episodicamente não seja possível propiciar uma jornada dentro de limites razoáveis, abre-se a via da negociação coletiva sindical, por meio da qual é possível a verificação da situação concreta de determinada companhia aérea, de trabalhadores específicos, e a estipulação de compensações com descansos maiores, maior remuneração, dentre outros benefícios possíveis, aos trabalhadores concretamente considerados.

A legislação ou o regulamento não podem tornar ordinário, habitual, o que deve ser absolutamente excepcional, com conformidade com o texto constitucional, sob pena de se admitir a potencialização de risco para trabalhadores, consumidores e para a sociedade em geral, a pretexto de criar-se um sistema de gerenciamento de risco decorrente da fadiga humana.

Assim o fazendo, ao invés de limitar ou reduzir as jornadas dos aeronautas, a regulamentação da atividade permitiu a sua prorrogação para muito além dos limites exigíveis de qualquer outro trabalhador.

Por meio do RBAC 117, a ANAC inovou normativamente a ordem jurídica, de forma contrária à Carta Magna e com amesquinamento na política pública de promoção do trabalho decente, descurando-se de seu dever-poder de realizar a boa gestão da segurança aeroviária.

Conforme reconhecido pela ANAC nos procedimentos que tramitam no MPT, a Autarquia não promoveu uma análise prévia dos impactos sobre a saúde dos trabalhadores da instituição da regulamentação sobre gerenciamento de fadiga no Brasil. A Agência baseia-se em regulamentos expedidos por outros países, também sem pesquisa de adaptação de tais regulamentos ao contexto brasileiro (condições de vida dos aeronautas brasileiros, exercício profissional, malha aérea, infraestrutura aeroportuária, condições de tráfego aéreo, demografia etc.). E assim agindo, em sentido contrário ao da promoção da saúde e da segurança, por meio da regulamentação de um sistema de gerenciamento de risco de fadiga inconstitucional, a Agência reguladora extrapola os níveis de insegurança e desproteção.

O Manual para a Supervisão das Abordagens sobre Gestão da Fadiga (*Manual for the Oversight of Fatigue Management Approach*²⁰) da Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) preconiza que os riscos de fadiga sejam geridos pelos operadores aeroviários observando-se os limites temporais impostos pelo Estado; por intermédio dos sistemas de gestão da segurança em geral e por um “Sistema de Gestão de Risco de Fadiga (SGRF)” avalizado pelo Estado, que contemple abordagens com duas características básicas: **princípios científicos e conhecimento e experiência operacional**, levando em consideração a necessidade de sono adequado para restaurar e manter todos os aspectos da função de vigília (incluindo estado de alerta, desempenho físico e mental e humor); ritmos diários na capacidade de realizar trabalho mental e físico e na propensão ao sono (a capacidade de adormecer e permanecer dormindo), que são impulsionados pelo relógio circadiano no cérebro; interações entre fadiga e carga de trabalho em seus efeitos sobre o desempenho físico e

²⁰ ICAO. *Manual for the Oversight of Fatigue Management Approach*. Second Edition. Quebec: ICAO, 2020, p. 1-1.

mental e o contexto operacional; e a insegurança que um indivíduo com fadiga representa nesse contexto crítico²¹.

Impõe-se, assim, o **estabelecimento de uma base científica para atestar que os sistemas de gerenciamento de risco e fadiga são apropriados ao contexto em que deverão ser utilizados, experimentando na prática os limites prescritivos estabelecidos**, utilizando-se de técnicas empíricas para estimar o nível de fadiga nos profissionais da aviação com base em medidas subjetivas (questionários autorreferidos, modelos biomatemáticos, escalas subjetivas de sonolência etc.) e objetivas (incluindo polissonografia com EEG, eletro-oculografia, eletroencefalograma, actigrafia, PVT etc.).

Falsas premissas não podem fundamentar mudanças normativas. E nesse aspecto, cita-se a mais falaciosa: “piloto brasileiro gosta de voar mais”. É o mesmo argumento das empresas que justificam extrapolações de jornada ao argumento de que os trabalhadores “gostam de fazer horas extras” e que foram devidamente remunerados pelas horas extras. Ora, ninguém gosta de fazer horas extras. Se o trabalhador recebesse um salário justo e digno trabalhando apenas a jornada normal, certamente não se disporia a realizar horas extras em detrimento do seu lazer e descanso. Os aeronautas, se não tivessem grande parte de sua remuneração vinculada a parcelas variáveis que dependem de “voar mais”, certamente também não prefeririam trocar períodos de descanso e lazer pelo trabalho.

E nesse cenário, a ANAC se coloca frente a um paradoxo: para supostamente regular segurança de voo e gerenciamento de fadiga se vale de proposta notoriamente insegura, qual seja, a exposição dos trabalhadores aos

²¹ “Fatigue management refers to the methods by which aviation service providers and operational personnel address the safety implications of fatigue. In general, ICAO Standards and Recommended Practices (SARPs) in various Annexes support two distinct methods for managing fatigue: 1. a prescriptive approach that requires the service provider to comply with duty time limits defined by the State, while managing fatigue hazards using the SMS processes that are in place for managing safety hazards in general; and 2. a performance-based approach that requires the service provider to implement a Fatigue Risk Management System (FRMS) that is approved by the State.

These approaches share two important basic features. First, they are based on scientific principles and knowledge and operational experience. Both should take into account: the need for adequate sleep (not just resting while awake) to restore and maintain all aspects of waking function (including alertness, physical and mental performance, and mood); daily rhythms in the ability to perform mental and physical work, and in sleep propensity (the ability to fall asleep and stay asleep), that are driven by the circadian clock in the brain; interactions between fatigue and workload in their effects on physical and mental performance; and the operational context and the safety risk that a fatigue-impaired individual represents in that context.

riscos decorrentes do aumento da jornada e da redução do descanso de qualidade, que permita a efetiva recuperação das condições psicofisiológicas.

5) Limites da negociação coletiva. Direitos indisponíveis (STF).

O STF reconhece a importância da negociação coletiva e o seu enaltecimento pela Constituição Federal. A Corte já enfatizou o papel da negociação coletiva na consolidação da democracia e da paz social, afirmando sua “atuação terapêutica sobre o conflito entre capital e trabalho” (RE 590.415/SC, com repercussão geral reconhecida, Relator Ministro Roberto Barroso).

Contudo, no julgamento do tema 1046, o STF estabeleceu os limites da negociação coletiva. Fixou a seguinte tese: "São constitucionais os acordos e as convenções coletivos que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis".

As autorizações legais e normativas genéricas de elasticidade de jornada, sem análise prévia de riscos em concreto e sem adequação setorial negociada coletivamente, a par de contrariar diversas normas internacionais, afrontam diretamente os seguintes **dispositivos constitucionais: art. 6º; art. 7º incisos XIII, XIV, XXII e XXVI; art. 8º, inciso VI; art. 170, caput e inciso VI; art. 194, art. 196 e art. 225.**

Na mesma linha, negociações coletivas que afrontam direitos fundamentais indisponíveis, como a redução dos riscos e a preservação da saúde do trabalhador, são inconstitucionais.

Ainda no julgamento da ADI 5.322, apesar de o STF privilegiar a autonomia da vontade coletiva para negociações sobre jornada de trabalho, esclareceu que a autorização para a ampliação da jornada extraordinária (no referido caso, de motoristas profissionais) em negociação coletiva objetiva resguardar hipóteses excepcionais que ensejem a continuidade da atividade para além dos máximos legais. Nas palavras do ministro relator, “não se pode interpretar a norma legal partindo do pressuposto de que a jornada de trabalho do motorista profissional seja de doze horas trabalhadas diariamente, o que, de certo, seria inconstitucional”.

Logo, se a prorrogação da jornada além dos limites constitucionais se torna habitual, transformando-se em verdadeira jornada ordinária, como já autoriza o atual RBAC 117, está-se diante de flagrante inconstitucionalidade e violação à autonomia privada coletiva, notadamente diante de categórica contrariedade da categoria à qualquer alteração normativa ou pactuação genérica nesse sentido.

6) Colisão direta entre o RBAC 117 e a letra da Constituição. Extrapolação de limites de jornada de trabalho.

A descrição ampla da literal inconstitucionalidade do regulamento em foco não pode deixar de referir a inconstitucionalidade original, de seu próprio fundamento legal.

Eis o teor dos dispositivos objeto da presente manifestação ministerial.

A **Lei 13.475/2017** estabeleceu em seus **arts. 19, 31, 32, 36, 37 e 78** o seguinte:

Art. 19. As limitações operacionais estabelecidas nesta Lei poderão ser alteradas pela autoridade de aviação civil brasileira com base nos preceitos do Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana.

§ 1º As limitações operacionais referidas no caput deste artigo compreendem quaisquer prescrições temporais relativas aos tripulantes de voo e de cabine no que tange a **limites de voo, de pouso, de jornada de trabalho, de sobreaviso, de reserva e de períodos de repouso, bem como a outros fatores que possam reduzir o estado de alerta da tripulação ou comprometer o seu desempenho operacional.**

[...]

§ 4º Nos casos em que o Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana autorizar a superação das 12 (doze) horas de jornada de trabalho e a diminuição do período de 12 (doze) horas de repouso, em tripulação simples, tais alterações deverão ser implementadas por meio de convenção ou acordo coletivo de trabalho entre o operador da aeronave e o sindicato da categoria profissional.

Art. 31. Aos tripulantes de voo ou de cabine empregados no serviço aéreo definido no inciso I do caput do art. 5º serão assegurados os seguintes limites de horas de voo e de pousos em uma mesma jornada de trabalho:

[...]

II - 11 (onze) horas de voo e 5 (cinco) pousos, na hipótese de integrante de tripulação composta;

III - 14 (catorze) horas de voo e 4 (quatro) pousos, na hipótese de integrante de tripulação de revezamento; e

[...]

Art. 32. Aos tripulantes empregados nos serviços aéreos definidos nos incisos II, III, IV e V do caput do art. 5º são assegurados os seguintes limites de horas de voo em uma mesma jornada de trabalho:

I - 9 (nove) horas e 30 (trinta) minutos de voo, na hipótese de integrante de tripulação mínima ou simples;

II - 12 (doze) horas de voo, na hipótese de integrante de tripulação composta;

III - 16 (dezesseis) horas de voo, na hipótese de integrante de tripulação de revezamento;

Art. 36. Aos tripulantes de voo ou de cabine empregados no serviço aéreo definido no inciso I do caput do art. 5º são assegurados os seguintes limites de jornada de trabalho:

I - 9 (nove) horas, se integrantes de uma tripulação mínima ou simples;

II - 12 (doze) horas, se integrantes de uma tripulação composta;

III - 16 (dezesseis) horas, se integrantes de uma tripulação de revezamento.

Art. 37. Aos tripulantes de voo ou de cabine empregados nos serviços aéreos definidos nos incisos II, III, IV e V do caput do art. 5º são assegurados os seguintes limites de jornada de trabalho:

I - 11 (onze) horas, se integrantes de uma tripulação mínima ou simples;

II - 14 (catorze) horas, se integrantes de uma tripulação composta;

III - 18 (dezoito) horas, se integrantes de uma tripulação de revezamento.

Art. 78. Caberá à autoridade de aviação civil brasileira expedir as normas necessárias para a implantação do Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana de que trata a Seção III do Capítulo I. (destaques acrescidos)

O art. 19 da Lei 13.475/2017 facultou à Agência Nacional de Aviação Civil a alteração de limites de jornada de trabalho estabelecidas pela lei em sentido estrito, sem exigência de negociação coletiva, para prorrogações de até 12 (doze) horas de trabalho, o que contraria dispositivos da Constituição e acarreta a inconstitucionalidade formal e material do dispositivo.

Além disso, a própria Lei 13.475/2017 autorizou jornadas e tempos de voo em desacordo com o disposto nos arts. 6º, 7º, incisos XIII, XIV, XXII e XXVI; 8º, inciso VI; 170, inciso VI; 194; 196 e 225 da Constituição.

Por sua vez, o RBAC 117, veiculado pela Resolução nº 507 de 13 de março de 2019 da ANAC, após trazer em suas partes iniciais definições, conceitos e aplicabilidade relativamente a operadores aéreos, determina em seu “Apêndice A” a observância da Lei 13.475/2017, mas autoriza, em seus apêndices B e C, a alteração dos limites de jornada por ela estabelecidos.

Conforme já exposto no item 4 desta manifestação, trata-se de ato normativo que extrapolou os limites de atribuição da ANAC, invadindo âmbito reservado constitucionalmente à União (direito do trabalho) ou à autonomia coletiva dos trabalhadores (validade de prorrogações excepcionais de jornada de trabalho).

6.1) Inconstitucionalidades formais

Como também já esclarecido no item 4 desta manifestação, o poder normativo de agências reguladoras presta-se à complementação da legislação em sentido estrito, dentro das balizas constitucionais, sobretudo observando-se a distribuição de competências estabelecidas pelo constituinte originário.

No caso da ANAC, a Lei 11.182/2005, em especial os arts. 2º, 3º, 5º e 8º, apresenta suas atribuições, das quais não se extrai nenhuma autorização para versar sobre direito do trabalho, jornada, redução de intervalos, de forma geral e abstrata, ressalvada a hipótese excepcional de instituir normas de redução dos limites constitucionais e legais de jornada de trabalho com vistas a gerenciar a fadiga humana e assegurar a segurança de voos.

Nesse contexto, o poder regulamentar conferido à ANAC pelo art. 78 da Lei 13.475/2017 não deve ser interpretado como hipótese de delegação de poder regulador atípico à autarquia.

A regulamentação de controles da fadiga humana na aviação civil presta-se ao aumento do nível de segurança dos trabalhadores, operações aéreas e usuários do serviço público e deve observar, evidentemente, os limites constitucionais, convencionais e legais de atribuições normativas da ANAC, até porque os arts. 49, inciso I e 84, inciso VIII da Constituição Federal prescrevem:

Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I- Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Artigo 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VIII- Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;(...)

Na seara do direito constitucional do trabalho, o princípio da legalidade exige que seja a lei o instrumento jurídico definidor, o baluarte da segurança jurídica dos cidadãos em face de atos do Poder Público (CF88, art. 5º, inc. II).

A Constituição Federal de 1988 incumbiu à União a competência legislativa privativa para dispor sobre o direito do trabalho. O princípio da reserva legal em matéria trabalhista é norma constitucional, de efeitos verticais imediatos, ou seja, a legalidade restringe os atos dos órgãos do poder público afetos à matéria objeto de lei (CF88, art. 5º, § 1º).

Dispõe o art. 22 da Constituição:

Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Assim, a inovação em direito trabalhista, cuja iniciativa é privativa da União Federal, ofende diretamente o princípio organizatório mais estruturante do Estado de Direito: o **princípio da separação dos poderes**.²² O princípio da reserva legal é, afinal, mero corolário daquele. Nessa esteira, cita-se:

A expressão separação dos poderes tanto designa uma doutrina política como um princípio constitucional.

A separação dos poderes é, depois, um princípio constitucional característico da forma de governo democrático-representativa e pluralista ocidental, e que distingue da forma de governo democrático-popular de matriz comunista, a qual lhe contrapõe o princípio da unidade e da hierarquia dos poderes do Estado.²³ O Estado que vive sob o regime de direito – e não sob o regime da força, ou do arbítrio – é antes do mais aquele em que se observa o princípio da juridicidade de todos os seus poderes. Num Estado como este, todos os poderes existem no mundo do direito, ou seja, nenhum se exerce à margem de vinculações jurídicas. É esta a ideia central da doutrina. Dizer isto, no entanto, é ainda pouco.

[...]

Em primeiro lugar, a ideia pressupõe o princípio da separação de poderes. É precisamente tal pressuposição que decorre do artigo 2º da CRP: “República é um Estado de direito (...) baseado (...) na separação e interdependência de poderes (...)”. Como já vimos, o princípio será aliás retomado no artigo 111, onde se diz que os “órgãos de soberania devem observar a separação e interdependência estabelecidas na Constituição”. **Será com efeito impossível garantir a juridicidade de todos os poderes do Estado – de tal modo que nenhum deles possa existir fora do mundo do direito e ser exercido à margem de vinculações jurídicas – se previamente se não estabelecer neste domínio uma certa “separação”. O princípio que a postula constitui, assim, o primeiro pressuposto lógico e axiológico da nossa forma de Estado.** (destaques acrescentados).²⁴

É defeso ao Poder Executivo, ou a qualquer outro Poder da República ou órgão da Administração Pública Federal, usurpar a função legiferante em matéria tão sensível e dispor contrariamente ao assentado pelo legislador federal, estabelecer parâmetros normativos que extrapolem o mínimo estabelecido pelo constituinte originário e pelo legislador com tal competência.

A expressão *separação dos poderes* tanto designa uma *doutrina política* quanto um *princípio constitucional*.

A separação dos poderes é, outrossim, um *princípio constitucional* característico da forma de governo democrático-representativa e pluralista ocidental, e que distingue da forma de governo democrático-popular de matriz

²² O art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, França, de 1789, fixa a “reserva de constituição”: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

²³ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. Coimbra: Livraria Almedina, 2001, pp. 10/11.

²⁴ AMARAL, Maria Lúcia. *A Forma da República – Uma Introdução ao Estudo de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 154.

comunista, a qual lhe contrapõe o princípio da unidade e da hierarquia dos poderes do Estado²⁵.

O Estado que vive *sob o regime de direito* – e não sob o regime da força, ou do arbítrio – é antes do mais aquele em que se observa o princípio da *juridicidade* de todos os seus poderes. Num Estado como este, todos os poderes existem no mundo do direito, ou seja, nenhum se exerce à margem de vinculações jurídicas. É esta a ideia central da doutrina. Dizer isto, no entanto, é ainda pouco.

[...]

Em primeiro lugar, a ideia *pressupõe* o princípio da *separação de poderes*. É precisamente tal *pressuposição* que decorre do artigo 2.º da CRP: “República é um Estado de direito (...) baseado (...) na *separação e interdependência de poderes* (...)”. Como já vimos, o princípio será aliás retomado no artigo 111º, onde se diz que os “órgãos de soberania devem observar a separação e interdependência estabelecidas na Constituição”. **Será com efeito impossível garantir a *juridicidade de todos os poderes do Estado* – de tal modo que nenhum deles possa existir fora do mundo do direito e ser exercido à margem de vinculações jurídicas – se previamente se não estabelecer neste domínio uma certa “separação”. O princípio que a postula constitui, assim, o *primeiro pressuposto* lógico e axiológico da nossa forma de Estado. (destaques acrescidos).²⁶**

Conclui-se, pois, pela **inconstitucionalidade formal de qualquer interpretação do *caput* do art. 19 e do art. 78 da Lei 13.475/2017 pela qual se entenda que a ANAC, no exercício de seu poder normativo e a pretexto de estabelecer um Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana, poderia (i) estabelecer limites de jornada superiores às constitucionalmente estabelecidas e (ii) autorizar o incremento dessa jornada ou a redução de intervalos sem prévia negociação coletiva**. Ora, se a agência assim interpretasse o direito, estaria legislando autonomamente sobre direito do trabalho, e não propriamente estabelecendo tecnicamente limites de controle de fadiga.

O que se espera da autoridade de aviação civil brasileira (ANAC) ao editar “normas necessárias para a implantação do Sistema de Gerenciamento de Risco de Fadiga Humana” e alterar as “limitações operacionais estabelecidas nesta Lei” faça-o para fins de redução de jornadas, ou ampliação de intervalos e pausas, visando à melhoria das condições de trabalho, isto é, as alterações de limitações operacionais admitidas constitucionalmente são para condições mais benéficas de trabalho,

²⁵ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. Coimbra: Livraria Almedina, 2001, pp. 10/11.

²⁶ AMARAL, Maria Lúcia. *A Forma da República – Uma Introdução ao Estudo de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 154.

de melhoria do patamar mínimo de proteção do trabalho, em benefício também da segurança da aviação civil nacional, consumidores e toda a sociedade.

Apenas pesquisas específicas acerca das condições de trabalho concretamente vividas pelos aeronautas brasileiras poderiam determinar o modo eficiente de redução da fadiga destes trabalhadores, e assim garantir a segurança na aviação. Também, tratando-se de hipótese extraordinária de trabalho indispensável e em condições ambientais críticas que justificam a mitigação/modulação, pelo Supremo Tribunal Federal, de limites de jornada constitucionais, com mais razão deveria ser observada a autonomia privada coletiva (CF, art. 7º, XXVI), realizada por meio do sindicato profissional: afinal o trabalhador é tanto objeto quanto sujeito na concretização da segurança em questão.

Ademais, há a **inconstitucionalidade formal do §4º do art. 19 da Lei 13.475/2017 que, ao exigir negociação coletiva para a fixação de jornadas superiores a 12 (doze) horas, a fortiori, autoriza a fixação, por regulamento da ANAC, de limites diários superiores a 8 horas de trabalho, sem a exigência de negociação coletiva.**

Por fim, **são formalmente inconstitucionais os apêndices B e C do RACB 117, veiculado pela Resolução nº 507, de 13 de março de 2019 da ANAC**, notadamente as tabelas B.1, B.2, B.3 e C.1, que autorizam a extensão de jornadas para muito além dos limites estabelecidos nos incisos XIII e XIV da Constituição Federal, além da redução de pausas e intervalos, sem necessidade de negociação coletiva, inovando o ordenamento jurídico e criando normas imperativas, gerais e abstratas, de direito do trabalho às categorias envolvidas, o que extrapola seu poder normativo²⁷.

6.2) Inconstitucionalidades materiais

A categoria dos tripulantes de aeronaves, os aeronautas, conta com Lei específica que disciplina o exercício da profissão, a saber, a Lei nº 13.475, de 28/08/2017.

²⁷ O regulamento aludido autorizou a exigência de jornadas de trabalho que variam entre 9 (nove) e 18 (dezoito) horas em caráter abstrato, conforme tipo de tripulação; natureza das atividades desempenhadas pelos tripulantes; horário de início das jornadas e situação de aclimação; quantidade de etapas a serem de cada voo e classe das acomodações das diversas aeronaves, em relação aos aeronautas vinculados aos operadores com “Sistema de Gerenciamento de Risco e Fadiga aprovado pela ANAC”.

A Seção V da Lei estabelece os limites de voos e de pousos, que são delineados nos seus arts. 35 a 41.

A previsão da possibilidade de alteração dessas jornadas encontra-se no § 3º do art. 42, *in verbis*:

Os limites previstos neste artigo poderão ser reduzidos ou ampliados mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho, desde que não ultrapassem os parâmetros estabelecidos na regulamentação da autoridade de aviação civil brasileira.

Tal previsão, ao estabelecer que a alteração das jornadas somente poderia ocorrer por acordo ou convenção coletiva, tem como princípio o art. 7º, incisos XIII e XIV, da Constituição Federal, que estabelecem:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

Assim, qualquer mudança nas jornadas estabelecidas na Lei nº 13.475/2017, dos aeronautas, somente poderia ocorrer, de forma excepcional, por acordo ou convenção coletiva, conforme o mandamento constitucional. Ademais, o art. 19 admitiu que as limitações operacionais estabelecidas na lei poderiam ser alteradas pela autoridade de aviação civil brasileira com base nos preceitos do “Sistema de Gerenciamento de Risco da Fadiga Humana”.

Reputa-se, sobretudo pelos argumentos a seguir expostos, que a disposição do art. 19 possibilita a restrição da duração do tempo máximo de trabalho, e não a sua ampliação, que somente poderia ocorrer por acordo ou convenção coletiva, e não por meio de regulamento da ANAC, veiculado por resolução.

Carlos Maximiliano adverte em sua obra acerca do direito excepcional:

[...] em regra, as normas jurídicas aplicam-se aos casos em que, embora não designados pela expressão literal do texto, se acham no mesmo virtualmente compreendidos, por se enquadrarem no espírito das disposições: baseia-se neste postulado a exegese extensiva. Quando se dá o contrário, isto é, quando a letra de um artigo de repositório parece adaptar-se a uma hipótese determinada, porém se verifica estar esta em desacordo com o espírito do referido preceito legal, não se coadunar com o fim, nem com os motivos do mesmo, presume-se tratar-se de um fato da esfera do Direito Excepcional,

interpretável de modo estrito. *Exceptiones sunt strictissime interpretationis* (“interpretam-se as exceções estritissimamente”).²⁸

Já o RBAC 117 da ANAC, que regulamentou os requisitos para gerenciamento de risco de fadiga humana, conforme previsão do art. 19 da Lei 13.475/2017, fez o contrário: a pretexto de criar uma regulamentação técnica de limites operacionais para gerenciamento de risco decorrente da fadiga humana, estabeleceu limites máximos de trabalho, diário e semanal, superiores aos autorizados constitucionalmente e sem negociação coletiva. O Regulamento, notadamente em seus Apêndices B e C, expressamente majorou os limites estabelecidos na Lei 13.475/2017.

Dessa forma, o Regulamento autorizou, por diversas vezes, a alteração da jornada de trabalho dos aeronautas em contrariedade frontal aos direitos fundamentais consagrados no art. 7º, incisos XIII e XIV, da Constituição Federal, que reservam à negociação sindical a possibilidade de elástico excepcional dos limites máximos de duração do trabalho fixados constitucionalmente, por meio de acordo ou convenção coletiva (autonomia privada coletiva).

7) Conclusão

Considerando a complexidade e a seriedade das implicações de eventual regulamentação que permita a extrapolação da jornada diária de trabalho definida no texto constitucional, o **7º Ofício da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região, *pari passu* à Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora do Ministério Público do Trabalho – CODEMAT/MPT, manifestam-se contrariamente à qualquer regulamentação que envolva segurança aeroviária que não observe os limites constitucionais, convencionais e legais de atribuições normativas da ANAC E que não esteja fundamentada em estudos científicos que considerem as condições ambientais concretas dos trabalhadores aeronautas brasileiros e as formas atuais de redução dos riscos à saúde e à segurança desses trabalhadores especificamente considerados.**

²⁸ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 225.

Nesse sentido, direitos fundamentais indisponíveis, como a redução dos riscos ocupacionais e a preservação da saúde do trabalhador, devem receber atenção prioritária em qualquer alteração regulatória que venha a ser recomendada.

Por fim, a escuta ativa e qualificada dos trabalhadores e a valorização da negociação coletiva para tratar de questões de interesse da categoria, especialmente aquelas que impactem diretamente em sua saúde e qualidade de vida, bem como na segurança aeroviária, se configuram medidas indispensáveis para que se promova um ambiente de trabalho saudável e seguro nesse setor econômico.

Brasília, 10 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)

CIRLENE LUIZA ZIMMERMANN

Procuradora do Trabalho

Coordenadora Nacional da CODEMAT

(assinado eletronicamente)

JULIANE MOMBELLI

Procuradora do Trabalho

Vice-Coordenadora Nacional da CODEMAT

(assinado eletronicamente)

CHARLES LUSTOSA SILVESTRE

Procurador do Trabalho

7º Ofício da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Assinatura/Certificação do documento **PA-PROMO 000840.2018.10.000/3 Notificação - outras nº 092176.2024**

Signatário(a): **Charles Lustosa Silvestre**
Data e Hora: **06/08/2024 13:35:27**
Assinado com login e senha.

Signatário(a): **Juliane Mombelli**
Data e Hora: **06/08/2024 13:42:48**
Assinado com login e senha.

Signatário(a): **Cirlene Luiza Zimmermann**
Data e Hora: **06/08/2024 14:04:07**
Assinado com login e senha.

Verificação documento original: <http://www.prt10.mpt.mp.br/servicos/autenticidade-de-documentos?view=autenticidades id=3386795&ca=LP4R1C6C734ZW17D>