

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”  
MESTRADO EM DIREITO**

**EVAIR DE JESUS ZAGO**

**A TUTELA COLETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE DO  
TRABALHO EQUILIBRADO**

**RIBEIRÃO PRETO  
2010**

**EVAIR DE JESUS ZAGO**

**A TUTELA COLETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE DO  
TRABALHO EQUILIBRADO**

Dissertação apresentada à Universidade de  
Ribeirão Preto UNAERP, como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em Direito. Área de  
Concentração: Direitos Coletivos e Função Social  
do Direito.

**Orientadora:** Profa. Dra. Rita de Cássia Corrêa  
de Vasconcelos

**RIBEIRÃO PRETO**

**2010**

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento  
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP  
- Universidade de Ribeirão Preto –

Z18t Zago, Evair de Jesus, 1963 -  
A tutela coletiva do direito fundamental ao meio ambiente  
do trabalho equilibrado / Evair de Jesus Zago. - - Ribeirão Preto,  
2010.  
177 f.

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia C. Vasconcelos.  
Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,  
UNAERP, Direito, área de concentração: Direitos coletivos e  
Função social do direito. Ribeirão Preto, 2010.

1. Direitos fundamentais. 2.Meio ambiente.3.Meio ambiente do  
trabalho. 4.Tutela coletiva. 5.Ação civil pública. I. Título

CDD: 340

## Dedicatória

Dedico este trabalho *àqueles* que se constituíram em molas propulsoras de sua  
construção:

Minha esposa e companheira, *Anita*, pelo encorajamento,  
jamais permitindo que eu esmorecesse.

*Aos meus pais, irmãs, cunhados e sobrinhos*, sempre zelosos e preocupados com  
meu bem-estar e com minha caminhada acadêmica.

E, por fim, a um “serzinho” que, no curso desta trajetória, adentrou em  
nossas vidas, cheia de graça, iluminando-nos com sua vivacidade e luz radiante:

*Maria Clara*, uma graça que Deus nos concedeu, quando já não mais  
esperávamos fôssemos merecedores.

## Agradecimentos

Em primeiro lugar, a *Deus*, pelo dom da vida e por permitir a conclusão de mais uma etapa da minha vida.

Aos professores do Mestrado, pelo compartilhamento de seus conhecimentos e pelo incentivo na busca pelo crescimento pessoal e profissional de cada mestrando.

Em especial, à professora *Dra. Rita de Cássia Corrêa Vasconcelos*, que se revelou uma pessoa afável, acessível a todos, e comprometida com os objetivos do Curso, pela dedicação na orientação deste trabalho.

À *Joana Néia Vieira* e todos os funcionários da Secretaria, pela atenção dispensada. Finalmente, aos que compartilharam desta ventura jurídica, ilustres desconhecidos no início, companheiros e amigos no transcorrer do Curso, e para sempre.

## RESUMO

Este trabalho, partindo de uma análise da evolução dos direitos humanos, busca apresentar a transição do modelo outrora vigorante, de um direito essencialmente devotado aos direitos individuais, para um novo paradigma, que albergue também os novos direitos, decorrentes, em essência, da massificação das relações sociais, os chamados direitos transindividuais, em suas três espécies: difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Dentre esses novos direitos, eleger-se o direito ao meio ambiente e, mais especificamente, o direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado como tema central. Este é um direito fundamental de toda pessoa que se dedica a uma atividade laboral, conforme preconizado no artigo 7º, XXII, da CF, que assegura o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Apresentam-se o conceito, o arcabouço jurídico-normativo que disciplina a matéria e as duas concepções que se formaram pós CF/88, as quais, antagônicas entre si, imprimem seus reflexos na competência para editar leis a respeito do meio ambiente do trabalho (competência legislativa) e para a fiscalização do cumprimento das normas que lhes dizem respeito (competência material). Analisam-se também as atribuições dos órgãos administrativos incumbidos da fiscalização do meio ambiente do trabalho: a inspeção do trabalho, a cargo da União, e a ação dos agentes do Sistema Único de Saúde. Em face do reconhecimento de que mais importante do que o reconhecimento dos direitos é a sua real efetivação, estudam-se os instrumentos jurídicos processuais, extrajudiciais e judiciais, que se consideram aptos a concretização desse direito fundamental: a ação popular ambiental, o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, e, de forma mais minudente, a ação civil pública, que se reputa o principal meio para se obter uma adequada tutela do meio ambiente do trabalho, nos casos em que o empreendedor se mostra recalcitrante na adoção das medidas legais que propiciem um meio ambiente capaz de assegurar o direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa do trabalhador.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Meio ambiente. Meio ambiente do trabalho. Tutela coletiva. Ação civil pública.

## ABSTRACT

This work, which is based on an analysis of the human rights evolution, intends to show the transition from the model once invigorating, from a law which was essentially devoted to individual rights to a new paradigm, which also shelters the new rights arising essentially from the massification of social relations, the so-called transindividual rights in three species: diffuse, collective and homogeneous individual rights. Among these new rights, the environment right is elected and, more specifically, the right to a balanced work environment as a central theme. This is a fundamental right given to every person who engages in a work activity, as recognized in Article 7, XXII of the Constitution, which holds the right to the reduction of inherent risks in work through health, hygiene and safety standard rules. Being presented the concept, the legal-normative vault that holds the matter and its conceptions which were formed after the Federal Constitution of 1988, which are antagonistic to each other and print their reflections to the competence of enacting laws concerning the work environment (legislative competence) and into the enforcement of rules which regard them (power equipment). It is also analyzed the roles of administrative bodies in charge of the environment monitoring: Labour inspection, being the Union in charge of it, and the action of the Unified Health System agents. Being aware that more important than the recognition of rights themselves is their actual realization, being studied the judicial and extrajudicial procedural legal instruments that are considered able to realize this fundamental right: the popular environmental action, the civil investigation, the term of behavior adjustment, and more specifically, the public civil action, considered the principal means to achieve an adequate protection of the work environment, in which the entrepreneur is recalcitrant in the adoption of legal measures that provide an environment capable of guaranteeing the right to life, health and dignity of the worker.

Keywords: Fundamental rights. Environment. Work environment. Collective rights. Public civil action.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS E A TRANSPOSIÇÃO DO MODELO INDIVIDUAL AO COLETIVO</b> .....	12
1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	12
1.2 A QUESTÃO TERMINOLÓGICA .....	13
1.3 CONCEITUAÇÃO E FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	15
1.4 AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS .....	18
1.4.1 Direitos de Primeira Dimensão (liberdade).....	19
1.4.2. Direitos de Segunda Dimensão (igualdade) .....	21
1.4.3 Direitos de Terceira Dimensão (fraternidade – solidariedade) .....	23
1.4.4 Críticas e observações sobre as gerações ou dimensões de direitos .....	25
1.5 AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS E SUA POSITIVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	26
1.5.1 Normas Constitucionais que Contemplam Direitos de Primeira Dimensão .....	27
1.5.2 Normas Constitucionais que Contemplam Direitos de Segunda Dimensão .....	28
1.5.3 Normas Constitucionais que Contemplam Direitos de Terceira Dimensão .....	29
1.6 CONCEITUAÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES METAINDIVIDUAIS.....	30
1.6.1 Direitos e Interesses: uma Breve Reflexão .....	31
1.6.2 Direitos Difusos .....	32
1.6.3 Direitos Coletivos .....	34
1.6.4 Direitos Individuais Homogêneos .....	36
<b>2 O MEIO AMBIENTE GERAL E O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO</b> .....	41
2.1 O TRABALHO COMO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL.....	41
2.2 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E O TRABALHO DECENTE .....	43
2.2.1 O Trabalho Decente .....	45
2.2.2 Os Agentes Agressivos ao Meio Ambiente .....	46

2.2.2.1 A insalubridade.....	46
2.2.2.2 A periculosidade.....	50
2.2.2.3 A penosidade .....	51
2.2.3 Acidentes de Trabalho: Classificação e Estatística .....	54
2.2.3.1 Classificação dos Acidentes.....	54
2.2.3.2 Estatística sobre Acidentes de Trabalho .....	56
2.3 MEIO AMBIENTE: CONSIDERAÇÕES E DEFINIÇÕES .....	57
2.4 CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....	59
2.4.1 Meio Ambiente Natural.....	61
2.4.2 Meio Ambiente Artificial.....	61
2.4.3 Meio Ambiente Cultural .....	62
2.4.4 Meio Ambiente do Trabalho .....	62
2.4.4.1 Meio ambiente do trabalho e estabelecimento .....	62
2.4.4.2 Definição de meio ambiente do trabalho .....	64
2.5 NORMAS TUTELARES DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....	66
2.5.1 Constituição Federal .....	66
2.5.2 Convenções da OIT sobre Meio Ambiente do Trabalho.....	70
2.5.3 Constituições Estaduais .....	76
2.5.4 Legislação Infraconstitucional: CLT e Normas Regulamentadoras .....	77
2.6 NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS SOBRE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....	82
2.6.1 A Corrente Ambiental-laboral .....	82
2.6.2 A Corrente Tradicional ou Trabalhista.....	85
2.7 NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DO TRABALHO E DAS NORMAS SOBRE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....	88
2.8 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....	91
2.8.1 Considerações sobre Competência e sua repartição.....	92
2.8.2 Competência Legislativa .....	93
2.8.3 Competência Material.....	95
2.8.4 A Posição Defendida neste Trabalho .....	104

2.9 TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....	111
2.9.1 A inspeção do Trabalho.....	112
2.9.2 A atuação dos Órgãos do Sistema Único de Saúde .....	116
<b>3 A TUTELA PROCESSUAL DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO .....</b>	<b>123</b>
3.1 A NATUREZA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO EQUILIBRADO.....	123
3.2 MICROSSISTEMA COLETIVO. ORIGENS E CONCEPÇÕES .....	125
3.3 AÇÃO POPULAR AMBIENTAL.....	128
3.4 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. INQUÉRITO CIVIL E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....	129
3.4.1 Inquérito Civil.....	130
3.4.2 Termo de Ajustamento de Conduta.....	133
3.4.2.1 Legitimados para a celebração do termo de ajustamento de conduta .....	136
3.4.2.2 Termo de ajustamento de conduta e atuação posterior de agentes da inspeção.....	140
3.5 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	144
3.5.1 A Legitimação para a propositura da ação civil pública.....	145
3.5.1.1 A Legitimação nas ações individuais.....	145
3.5.2 A Legitimação nas Ações Coletivas .....	147
3.5.3 Os Entes Legitimados .....	150
3.5.3.1 Legitimação do Ministério Público do Trabalho (MPT). .....	151
3.5.3.2 Legitimação dos sindicatos .....	152
3.5.4 Competência para apreciação e Julgamento.....	156
3.5.5 Sentença e Coisa Julgada.....	160
3.5.6 Recursos .....	162
3.5.7 Liquidação, Execução e Fundo de Reparação.....	163
CONCLUSÃO.....	168
REFERÊNCIAS.....	171

## INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva apresentar o direito ao meio ambiente do trabalho como um direito fundamental de toda pessoa que exerce alguma atividade profissional. Para isso, analisa-se a teoria dos direitos humanos e fundamentais, abordando a evolução desses direitos e sua imbricação com a mudança de paradigma de um modelo processual de caráter eminentemente individualista para albergar, também, uma nova concepção de direitos, decorrentes, em essência, da massificação das relações sociais, os chamados direitos transindividuais.

Nessa abordagem, faz-se um exame desses direitos, objetivando apontar suas características básicas e seus elementos diferenciadores, no intuito de identificar a natureza do direito do meio ambiente do trabalho equilibrado.

A fim de se identificar o objeto do estudo, apontam-se noções sobre o conceito de trabalho, inclusive ressaltando o conjunto mínimo de direitos que caracteriza o que a doutrina atual denomina de “trabalho decente”. Ao trazer-se o conceito de meio ambiente e de meio ambiente do trabalho e efetuar-se a classificação dos vários aspectos em que se divide o meio ambiente geral, abordam-se as duas concepções que se formaram sobre o tema: 1ª) a vertente ambientalista, que, reconhecendo que o meio ambiente compõe-se de um todo unitário, inclui em sua disciplina o meio ambiente do trabalho, com as conseqüências que resultam desse enquadramento: a competência concorrente para editar leis sobre meio ambiente do trabalho e a competência material/executória comum de todos os entes para fiscalizar o meio ambiente de trabalho; 2ª) a concepção que reconhece o direito ao meio ambiente do trabalho saudável como componente do Direito do Trabalho, com as conseqüências daí advindas, notadamente, a competência privativa da União para legislar sobre meio ambiente do trabalho e a competência exclusiva desta para fiscalizar os ambientes de trabalho.

Sob esse enfoque, reputa-se neste trabalho que, mais importante que as impressões pessoais eventualmente manifestadas, é demonstrar os enfoques das

concepções e tendências existentes sobre a matéria, que se revelam contraditórias entre si, criando embaraços sobre a realidade em que incidem.

Discorre-se sobre os principais instrumentos normativos tutelares do meio ambiente do trabalho e sobre os órgãos administrativos encarregados de sua proteção: a inspeção do trabalho e a atuação dos agentes do Sistema Único de Saúde.

Por fim, o trabalho faz um mergulho nos instrumentos jurídicos processuais que potencializam uma adequada tutela coletiva desse direito fundamental, consistentes em mecanismos extrajudiciais, como o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta, e judiciais, sobretudo a ação civil pública, que é o instrumento adequado para proporcionar a prevenção e/ou reparação dos danos ambientais-laborais produzidos.

O trabalho, portanto, objetiva oferecer contributo para a efetivação desse direito fundamental, que é o direito de todo trabalhador exercer sua atividade em um ambiente que lhe proporcione condições de alcançar o pleno desenvolvimento como pessoa. E a melhor forma para se obter essa plena efetivação do direito é conhecendo o seu objeto e as formas de sua atuação prática.

## **1 AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS E A TRANSPOSIÇÃO DO MODELO INDIVIDUAL AO COLETIVO**

### **1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Neste primeiro capítulo, busca-se apresentar o direito ao meio ambiente do trabalho como um direito fundamental de toda pessoa que realiza uma atividade laboral, apontando os fundamentos jurídico-constitucionais que amparam essa afirmativa.

O direito ao meio ambiente equilibrado é, sob qualquer das facetas em que se pode apresentar – meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho - um direito essencialmente coletivo, como será analisado no decorrer desta dissertação.

Pretende-se demonstrar que a transmutação do direito outrora essencialmente individualista para sua atual conformação, de direitos que perpassam esta esfera meramente individual das pessoas para atingir direitos que “não pertencem a uma pessoa física ou jurídica determinada, mas a uma comunidade amorfa, fluida e flexível, com identidade social, porém sem personalidade jurídica”<sup>1</sup>, está diretamente relacionada ao reconhecimento dos direitos humanos e de sua evolução.

Assim, a evolução dos direitos humanos que compõem cada uma das gerações de direitos revela o *iter* percorrido pelo Direito, até chegar ao seu atual estágio de desenvolvimento. Este caminho exhibe, em sua primeira dimensão, um direito essencialmente individualista, condizente com a concepção, vigorante à época, de não interferência do Estado nas relações entre particulares.

---

<sup>1</sup> GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 26.

A segunda reflete o esgotamento da filosofia liberal-individualista, exigindo, por imposição dos movimentos sociais, uma postura ativa do Estado na regulação das relações sociais.

A terceira reconhece a existência de direitos que não pertencem a pessoas ou grupos determinados, mas à própria humanidade.

Os direitos transindividuais essencialmente coletivos têm suas origens nos direitos de segunda e terceira dimensões.

Este trabalho não tem, contudo, a pretensão de realizar um estudo profundo da sistemática dos direitos humanos e fundamentais, mas de apenas oferecer uma visão panorâmica do tema, eis que imbricado com o estudo do meio ambiente em geral e do meio ambiente do trabalho em particular, e cuja essencialidade se revela inegável no atual estágio de desenvolvimento da civilização.

Adota-se, portanto, a mesma linha de desenvolvimento de Dallari<sup>2</sup>, para quem:

Em se tratando de direitos humanos, as discussões sofisticadas sobre dúvidas teóricas não são indispensáveis e nem prioritárias. Muitas vezes, tais discussões podem ser até prejudiciais à prática dos direitos, pois colocam dúvidas estéreis sobre a validade de providências concretamente benéficas. Os estudos e as discussões sobre direitos humanos são importantes na medida em que contribuem para afastar obstáculos à sua efetivação ou para estimular sua defesa, o que só acontece quando, além do interesse teórico, há um efetivo compromisso com a prática.

## 1.2 A QUESTÃO TERMINOLÓGICA

A primeira inquietação que ocorre ao espírito daqueles que se enveredam pelo estudo dos direitos humanos e fundamentais diz respeito à terminologia empregada pelos estudiosos da matéria.

---

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Moderna, p. 100.

São sinônimas as expressões direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais?

Bonavides<sup>3</sup> enfatiza que essas expressões tem sido usadas de forma promíscua na literatura jurídica, ou seja, sem uma maior preocupação com a exata definição de seu conteúdo. Assevera, no entanto, que as denominações direitos humanos e direitos do homem são empregadas freqüentemente pelos autores latinos e anglo-americanos, coerentemente com a tradição e a história, enquanto a expressão direitos fundamentais circunscreve-se à preferência dos publicistas alemães.

José A. da Silva<sup>4</sup> ensina que *direitos humanos* é a expressão preferida nos documentos internacionais.

O próprio Bonavides<sup>5</sup>, contudo, valendo-se dos ensinamentos de Konrad Hesse, assinala que em uma acepção mais restrita, mais específica e mais normativa, direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais.

Guerra Filho<sup>6</sup> afirma que:

De um ponto de vista histórico, ou seja, na dimensão empírica, os direitos fundamentais são, originalmente, direitos humanos. Contudo, estabelecendo um corte epistemológico, para estudar sincronicamente os direitos fundamentais, devemos distingui-los, enquanto manifestações positivas do direito, com aptidão para a produção de efeitos no plano jurídico, dos chamados direitos humanos, enquanto pautas ético-políticas, situadas em uma dimensão suprapositiva, deodonticamente diversa daquela em que se situam as normas jurídicas – especialmente aquelas de direito interno.

Nessa mesma linha é a lição de Comparato<sup>7</sup>, que assevera que a doutrina jurídica contemporânea classifica os direitos fundamentais como os direitos humanos consagrados pelo Estado como regras constitucionais escritas.

---

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 60.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 176.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 560.

<sup>6</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago apud BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004, p.

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Portanto, direitos fundamentais são os direitos humanos que o sistema constitucional consagra em seu texto normativo.

Para os limites deste trabalho, restringe-se a expressão direitos fundamentais para exprimir direitos humanos positivados pela Carta Constitucional de 1988.

### 1.3 CONCEITUAÇÃO E FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Celso D. A. Mello<sup>8</sup> assevera que definir o que sejam *direitos humanos* é extremamente difícil, razão pela qual opta tão somente por conceituá-los.<sup>9</sup> Aduz que seria preferível fornecer uma definição, que é a “declaração da essência”, mas reputa ser impossível fazê-lo. Adota o referido autor o conceito utilizado por Charles Malik, relator da Comissão de Direitos Humanos, que, em 1947, afirmou que:

A expressão ‘Direitos do Homem’ (ou direitos humanos, acrescenta-se) refere-se obviamente ao homem, e com ‘direitos’ só se pode designar aquilo que pertence à essência do homem, que não é puramente acidental, que não surge e desaparece com a mudança dos tempos, da moda, do estilo ou do sistema; deve ser algo que pertence ao homem como tal.

O mesmo autor ainda revela que a maioria dos doutrinadores identifica os direitos humanos com o direito natural. Aponta essa tendência no conceito expresso por Lobo Torres<sup>10</sup>, para quem “os direitos humanos se aproximam do conceito de direito natural, posto que se referem aos direitos decorrentes da própria natureza dos homens”.

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 03.

<sup>9</sup> Definição, nas palavras de Maurício Godinho Delgado, é “a declaração da estrutura essencial de determinado fenômeno, com os seus elementos integrantes e o vínculo que os preserva unidos”. *Curso de Direito do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTR, 2004, p. 49.

<sup>10</sup> LOBO TORRES, Ricardo. *Os direitos humanos e a tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, *apud* MELLO, *op. cit.*, p. 04.

Essa realmente é a tônica entre os estudiosos da matéria, que ressaltam que a expressão direitos humanos revela aqueles direitos que pertencem à pessoa humana, em vista tão-somente de sua condição de ser humano, independentemente de quaisquer outras considerações.

Nesse sentido é a lição de Carlos S. Nino<sup>11</sup>, que ensina que a locução

[...] direitos humanos significa que tais direitos têm como beneficiários todos os seres humanos e nada mais que eles, pois sua única condição de aplicação é a propriedade de o sujeito se constituir em um ser humano. Pertencer à espécie humana é a condição, necessária e suficiente, para gozar de tais direitos, o que os distingue dos demais.

Bobbio<sup>12</sup>, no entanto, aduz que utilizar como fundamento absoluto dos direitos humanos a natureza do homem foi uma ilusão comum dos jusnaturalistas durante séculos, eis que estes “supunham ter colocado certos direitos (mas nem sempre os mesmos) acima da possibilidade de qualquer refutação, derivando-os diretamente da natureza do homem”.

O jusfilósofo italiano pontifica que os direitos humanos são direitos variáveis, como a história tem demonstrado. O elenco dos direitos humanos se modifica constantemente, sob a influência das condições históricas, isto é, dos interesses emergentes, das classes no poder, das transformações técnicas etc. À guisa de exemplo, menciona que direitos reconhecidos como absolutos no final do século XVIII, como a propriedade, foram submetidos a radicais limitações nas declarações atuais.

Dessa forma, Bobbio<sup>13</sup> conclui que “não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e culturas”.

---

<sup>11</sup> NINO, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos: un ensaio de fundamentación*: 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 1989, p. 41 *apud* OLIVEIRA E SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano*. São Paulo: LTr, 2008, p. 22.

<sup>12</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16-17.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 18.

José A. da Silva<sup>14</sup>, ao tratar das declarações de direitos – documentos nos quais se materializam os direitos humanos - comunga desse mesmo entendimento manifestado por Bobbio. Após escrever que a doutrina francesa indica o pensamento cristão e a concepção dos direitos naturais como principais fontes de inspiração das declarações de direitos, afirma que:

Temos, pois, que ampliar nossa visão do problema para admitir outras fontes de inspiração das declarações de direitos, sem deixar de reconhecer que as primeiras abeberaram no cristianismo e no jusnaturalismo sua idéia de homem abstrato. Mas não é uma observação correta esta de atribuir, ao surgimento de uma nova idéia de direito, tão profundamente revolucionária, inspiração de natureza basicamente ideal, sem levar em conta as condições históricas objetivas, que, na verdade, constituem a sua fundamentação primeira. As doutrinas e concepções filosóficas têm relevância enorme no processo. Mas elas próprias são condicionadas por aquelas condições materiais. [...] Pelo que se vê, não há propriamente uma inspiração das declarações de direitos. Houve reivindicações e lutas para conquistar os direitos nelas consubstanciados.

Brito Filho<sup>15</sup>, contudo, refutando a afirmação de Bobbio, aduz ser possível, sim, a existência de um fundamento único para os Direitos Humanos. E aponta a dignidade humana como esse fundamento. Justifica o referido autor a opção pela dignidade humana utilizando-se do pensamento de Comparato, para quem o valor do direito decorre daquele que o criou, ou seja, o homem. Desta forma, o fundamento para os Direitos Humanos não pode ser outro, que não o próprio homem, “considerado em sua dignidade substancial de pessoa”.

Entende-se, neste trabalho, que admitir a concepção de que a dignidade humana é o fundamento dos direitos humanos não importa negar a afirmação de Bobbio, de que os direitos humanos são direitos históricos, haja vista que o espectro de proteção da dignidade humana pode variar em decorrência do tempo e do espaço.

A dignidade da pessoa humana é um dos valores-fonte que alicerçam a afirmação de que o meio ambiente do trabalho é um direito fundamental, e seu estudo será feito à frente, em espaço próprio.

---

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 172-173.

<sup>15</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas indigno*. São Paulo: LTr, 2004, p. 43.

#### 1.4 AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS.

Se é certo que a busca pela afirmação dos direitos humanos remonta ao período conhecido como Modernidade<sup>16 17</sup>, é neste que se celebram os instrumentos jurídicos mais importantes que os reconhecem: a Declaração de Direitos da Virgínia<sup>18</sup>, de 12 de junho de 1776, a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América do Norte, de 04 de julho de 1776<sup>19</sup>, e a Revolução Francesa<sup>20</sup>, com a sua famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de

---

<sup>16</sup> Durante a Idade Média, apesar da organização feudal e da rígida separação de classes, com a conseqüente relação de subordinação entre o suserano e os vassallos, diversos documentos jurídicos reconheciam a existência de direitos humanos, sempre com o mesmo traço básico: limitação do poder estatal. MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos e fundamentais*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, p. 7.

<sup>17</sup> A Modernidade representa uma radical mudança na história da humanidade. Surge com o/e como processo de destruição do Antigo Regime. Neste, o homem encontrava-se preso e determinado pelas explicações de caráter teológico. A Modernidade rompe com essa cultura e estabelece o homem como centro de explicação de si e do mundo a partir de si mesmo. No plano histórico, concorreram para essas mudanças a *Reforma*, o *Iluminismo* e a *Revolução Francesa*. PARDO, David Wilson de Abreu. *Caminhos do constitucionalismo no Ocidente*. In: DOBROVOLSKI, Silvio (Org.). *A Constituição no mundo globalizado*. Florianópolis : Diploma Legal, 2000, p. 253-281).

<sup>18</sup> A Declaração dos Direitos da Virgínia é uma Declaração de Direitos que se inscreve no contexto da luta pela Independência dos Estados Unidos da América. Precede a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América e, como ela, é de nítida inspiração iluminista. "Declaração dos Direitos da Virgínia: Artigo 1º- Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança. Nas palavras de Comparato (*op. cit.* p. 49): "O artigo I da Declaração [...] constitui o registro de nascimento dos direitos humanos na História". Ainda segundo o mesmo autor (p. 111): "A proclamação de abertura, asseverando que todos os seres humanos são, pela sua própria natureza, igualmente livres e independentes, dá o tom de todas as grandes declarações de direitos do futuro, como a francesa de 1789 e a Declaração Universal de 1948.

<sup>19</sup> A característica mais notável da Declaração de Independência dos Estados Unidos reside no fato de ser ela o primeiro documento a afirmar os princípios democráticos na história política moderna (COMPARATO, *op. cit.* p. 101-102).

<sup>20</sup> A Revolução Francesa procurou instalar mais do que um novo governo ou um novo regime político, e sim uma nova sociedade, sem precedentes, tentando reiniciar a História, inclusive com novo calendário. Os revolucionários de 1789 julgavam-se apóstolos de um mundo novo, a ser anunciado a todos os povos e em todos os tempos. A revolução desencadeou em pouco tempo a supressão das desigualdades entre indivíduos e grupos sociais, extinguindo as servidões feudais, que vigoravam há séculos, proclamando a abolição de todos os privilégios religiosos.

agosto de 1789. Estes documentos deram origem ao movimento conhecido como Constitucionalismo.

A respeito da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, escrevem Ferreira Filho<sup>21</sup> e Comparato<sup>22</sup>. O primeiro declara:

[...] é a mais famosa das declarações [...]. Sua importância, entretanto, não advém disso. Decorre de ter sido por um século e meio o modelo por excelência das Declarações, e ainda hoje merecer o respeito e a reverência dos que se preocupam com a liberdade e os direitos do Homem.

O segundo enuncia que:

Ela representa, por assim dizer, o atestado de óbito do *Anciën Régime*, constituído pela Monarquia absoluta e pelos privilégios feudais, e, neste sentido, volta-se para o passado. Mas o caráter abstrato e geral das fórmulas empregadas, algumas delas lapidares, tornou a Declaração de 1789, daí em diante, uma espécie de carta geográfica fundamental para a navegação política nos mares do futuro, uma referência indispensável a todo projeto de constitucionalização dos povos.

A evolução histórica da civilização, após o terceiro quarto do século XVIII, marca o desenvolvimento dos direitos humanos, os quais podem ser divididos em três fases, conhecidas como gerações ou dimensões de direitos. Objetiva-se, agora, apresentar essa classificação doutrinária, sempre objetivando demonstrar sua conexão com a transição do modelo individual para o coletivo.

#### 1.4.1 Direitos de Primeira Dimensão (liberdade)

Os direitos de primeira dimensão, refletindo o pensamento liberal-individualista imperante na França do final do século XVIII, consagram os direitos de liberdade ou liberdades públicas, os chamados direitos civis e políticos, isto é, todos

---

<sup>21</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos e fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p.19.

<sup>22</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 146.

aqueles que objetivam limitar o poder do Estado, reservando para os particulares uma esfera de liberdade em relação ao ente estatal. São direitos que se qualificam por uma atitude omissiva do Estado em relação aos particulares. Segundo Ferreira Filho<sup>23</sup>, “são direitos subjetivos oponíveis ao Estado. Isto, antes de 1789, era desconhecido no direito positivo”.

Oliveira Silva<sup>24</sup> leciona que se pode afirmar que os direitos de primeira geração são de duas categorias, “a primeira de direitos humanos naturais ou liberdades, e a segunda de direitos do cidadão ou direitos políticos”. Inclui, dentre as liberdades em geral, como direitos humanos, a liberdade de expressão, de pensamento, de crença religiosa, de locomoção, o direito à segurança, à propriedade, e à vida.

Dentre os direitos políticos, aponta-se, em nosso ordenamento constitucional, o direito fundamental de eleger os representantes políticos, mediante o voto, bem como o de candidatar-se a cargos eletivos (CF/88, artigo 14).

A essência dos direitos humanos de primeira geração reside nos direitos à vida, à liberdade e à propriedade.

Na síntese de Bonavides<sup>25</sup>:

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. [...]. São, por igual, direitos que valorizam primeiro o homem-singular, o homem das liberdades abstratas, o homem da sociedade mecanicista que compõe a chamada sociedade civil, da linguagem jurídica mais usual.

Nesta fase, não se cogitava de direitos coletivos. Buscava-se a afirmação dos direitos individuais.

---

<sup>23</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos e fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 29.

<sup>24</sup> OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008, p. 43.

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 563-564.

#### 1.4.2. Direitos de Segunda Dimensão (igualdade)

Pode-se afirmar que o surgimento dos direitos de segunda dimensão foram conseqüências da filosofia liberal-individualista que prevalecia à época – que impedia qualquer forma de ingerência do Estado na economia - e das transformações impostas pelos novos métodos de produção, decorrentes da chamada Revolução Industrial<sup>26</sup>, que, por sua vez, importou em extrema exploração da mão-obra, levando a classe trabalhadora a se insurgir contra as condições de trabalho a que era submetida.

São, nas lições de Bonavides<sup>27</sup>: “os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia antiliberal do século XX”.

Oliveira Silva<sup>28</sup> assevera que foi a liberdade de mercado – “maior aspiração da ascendente burguesia” – que proporcionou o desenvolvimento do regime capitalista de produção, e este, na busca desenfreada por maior produtividade e majoração do lucro, conduziu “à exploração desumana dos seres humanos trabalhadores, espoliados em seus direitos mais fundamentais, dentre os quais a saúde e a própria vida, em muitos casos [...]”.

Desta forma, os direitos sociais são conquistas decorrentes da luta de trabalhadores contra a situação de miséria, de pauperização, de aviltamento de sua condição humana. A mitigação dessas condições realizou-se pela intervenção do Estado nas relações jurídicas privadas.

---

<sup>26</sup> A Revolução Industrial consistiu em um conjunto de mudanças tecnológicas com profundo impacto no processo produtivo em nível econômico e social. Iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII expandiu-se pelo mundo a partir do século XIX.

<sup>27</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 564.

<sup>28</sup> OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008, p. 45.

Nas palavras de Biavaschi<sup>29</sup>, a exploração a que foi submetida a classe trabalhadora, decorrente da industrialização, propiciou a conscientização dos operários e a luta por melhores condições de trabalho. Segundo ela:

Os trabalhadores e suas organizações reagem às relações desumanas e precárias das grandes indústrias. Nesse mesmo período os intelectuais, os partidos políticos e, mais tarde, a Igreja Católica, passaram a lutar por uma regulação do mercado de trabalho, apta a evitar, por meio da força coativa do Estado, a transformação do sangue das crianças em capital. [...] O Manifesto Comunista (1848) e a Comuna de Paris (1871) foram marcos nesse processo.

A intervenção do Estado nas relações jurídico-trabalhistas, como resposta às ações dos trabalhadores, sindicatos e da própria Igreja, deu-se pela adoção de políticas sociais e pela edição de leis protetivas dos direitos trabalhistas. Essa intervenção estatal deu origem ao chamado Estado Social de Direito (Welfare State), bem como ao chamado Constitucionalismo Social.

No magistério de Oliveira Silva<sup>30</sup>, primeiro exigiram-se do Estado os serviços públicos para satisfação das necessidades imediatas da população, notadamente as referentes à seguridade social, à saúde, à educação e à proteção trabalhista, após, houve a positivação dos direitos sociais nas Cartas políticas do século XX.

São as Constituições do México, de 1917, e da Alemanha (Constituição de Weimar), de 1919, os documentos constitucionais que primeiro captaram e positivaram em suas normas os direitos de segunda geração, assim reconhecidos os direitos sociais, econômicos e culturais.

Na atual Constituição pátria, os direitos sociais encontram previsão expressa nos artigos 6º a 11, situando-se, pois, dentre os direitos e garantias fundamentais.

---

<sup>29</sup> BIAVASCHI, Magda Barros. Fundamentos do Direito do Trabalho: nosso tempo? In: KREIN, J.D.; BIAVASCHI, M.B.; ZANELLA, E.B. de O.; FERREIRA, J.O. de S. (Org.). *As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2006, apud OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008, p. 47.

<sup>30</sup> OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008, p. 11.

O artigo 6º declara que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma nela prevista.

Nos artigos 7º a 9º estão arrolados os direitos dos trabalhadores, dentre eles a previsão de redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (7º, XXII) , um dos dispositivos que permitem afirmar que o direito ao meio ambiente do trabalho é um direito fundamental.

#### 1.4.3 Direitos de Terceira Dimensão (fraternidade – solidariedade)

Os direitos de terceira dimensão são direitos que não se destinam ao indivíduo isoladamente considerado, nem mesmo aos grupos ou a coletividades. Conforme lição de Bonavides<sup>31</sup>, esses direitos “têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”.

Estão inseridos no rol desta terceira dimensão, segundo lições de Karel Vasak, (*apud* Pardo<sup>32</sup>), jurista tcheco, e primeira pessoa a utilizar a expressão gerações de direitos, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

O direito ao meio ambiente equilibrado (CF, art. 225), a despeito de não constar no Título II da Carta Magna, é reconhecido como um direito fundamental. É direito fundamental expressamente positivado fora do Título II, da Carta da República.

---

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 569.

<sup>32</sup> PARDO, David Wilson de Abreu. *Caminhos do constitucionalismo no Ocidente*. In: DOBROVOLSKI, Sívio (Org.). *A Constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 261.

Em palestra ministrada no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Ingo Wolfgang Sarlet<sup>33</sup> assim se pronunciou sobre os direitos fundamentais implícitos e os positivados fora do Título II da Constituição:

Em verdade, temos um grande número de direitos fundamentais, fora do Título II da Constituição, mas ainda assim consagrados na própria Constituição. Ademais, a abertura material do catálogo abrange tanto um grupo de direitos implícitos, que vamos tratar logo em seguida, quanto um grupo de direitos expressamente positivados. Esse grupo de direitos expressamente positivados pode estar sediado nos tratados internacionais, mas também está na Constituição, fora do Título II.

[...]

Fiquemos por ora apenas com o primeiro grupo a que me referi, que são os direitos expressamente positivados fora do Título II. Aqui bastam alguns exemplos que todos nós conhecemos, e que são fartamente usados, como é o caso da proteção ao meio ambiente. Embora nos possa parecer elementar que se trate de um direito fundamental, apesar de previsto no artigo 225 da CF, tal não é a conclusão necessária. Basta ver o que ocorreu na Alemanha, que é um País ainda hoje exemplo em termos de efetiva proteção ambiental e onde primeiro se começou a luta efetiva por um ambiente saudável, mas nem todos reconhecem que se cuide de um autêntico direito fundamental [...].

No Brasil, seja pela formulação empregada pelo Constituinte, seja pela sua relevância e pela adesão aos principais tratados em matéria de proteção ambiental, ele tem sido considerado, a despeito de sua localização no texto, um direito fundamental de terceira dimensão. A diferença de tratamento, em termos de considerar a proteção ambiental como direito fundamental, é significativa, pois faz com que se possa outorgar a esse direito proteção contra eventual reforma constitucional, na condição de cláusula pétrea (limite material implícito à reforma), e afirmar a sua direta aplicabilidade, nos termos do artigo 5º, parágrafo 1º, da CF.

Cabe, ainda, consignar que Bonavides<sup>34</sup> aponta a existência de uma quarta dimensão de direitos, consistente em direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Tais direitos são decorrentes do enfrentamento do neoliberalismo e da globalização econômica, que, segundo o autor, “cria mais problemas do que os intenta resolver. Sua filosofia é negativa e se move, de certa maneira, rumo à dissolução do Estado nacional, afrouxando e debilitando os laços de soberania e, ao mesmo tempo, doutrinando uma falsa despolitização social”.

---

<sup>33</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A administração pública e os direitos fundamentais*. Palestra proferida no Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Disponível em: <[www://trf4.jus.br/upload/arquivos/emagis-atividades/ingowolfgangSarlet.pdf](http://www.trf4.jus.br/upload/arquivos/emagis-atividades/ingowolfgangSarlet.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2010.

<sup>34</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 570.

A reação a essa ideologia neoliberal globalizante é a globalização política, que se radica na teoria dos direitos fundamentais. “A única que verdadeiramente interessa aos povos da periferia” e que introduz a quarta geração de direitos e corresponde à derradeira fase de institucionalização do Estado Social, na síntese do mesmo autor<sup>35</sup>.

Estas, pois, as considerações sobre as denominadas gerações ou dimensões dos direitos.

#### 1.4.4 Críticas e Observações Sobre as Gerações ou Dimensões de Direitos

É necessário, não obstante apresentada a classificação supracitada, esclarecer que há críticas a essa divisão, eis que, para alguns autores, a referência a gerações ou dimensões de direitos pode levar à conclusão de que a geração posterior conduziria à supressão ou substituição da anterior. Nesse sentido é a posição de Jorge Miranda, citado por Pardo<sup>36</sup>, para quem “do ponto de vista conceptual a identificação de gerações de direitos fundamentais é injustificável, eis que dá a entender que a geração posterior opera uma substituição da anterior”. O que na verdade ocorre, contudo, não é a substituição de direitos fundamentais por outros, mas uma densificação deles, com entrecruzamento. O autor português, no entanto, concorda que há uma correta utilização da divisão geracional dos direitos no sentido de localização histórica do aparecimento destes ou daqueles direitos, “o que em si justifica o seu valor”.

Desta forma, não se pode pensar as gerações ou dimensões de direitos senão como direitos que se complementam, interagindo entre si, cuja principal

---

<sup>35</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 571.

<sup>36</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional IV: direitos fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993 *apud* PARDO, David Wilson de Abreu. *Caminhos do constitucionalismo no Ocidente: modernidade, pós-modernidade e novos conceitos*. In: DOBROVOLSKI, Silvio (Org.). *A Constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 261.

função é a de localizar historicamente o surgimento e positivação constitucional dos diversos direitos.

Não é outro o magistério de Amauri M. do Nascimento<sup>37</sup>. Ao lecionar sobre a interação entre os direitos individuais e sociais, o autor assevera que:

Não há contraposição entre os direitos humanos clássicos individuais e os direitos sociais. Interpenetram-se, apesar do diferente contexto ideológico que os inspirou. Não se fundem, mas se implicam de modo dialético, exercendo uma mútua influência, que os aperfeiçoa.

Flávia Piovesan<sup>38</sup> afirma, no mesmo sentido, que:

[...] adota-se o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Isto é, afasta-se a idéia de sucessão “geracional” de direitos, na medida em que se acolhe a idéia de expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação.

No presente trabalho, opta-se pela expressão dimensões de direitos, por traduzir uma concepção que melhor retrata essa interação dos direitos humanos.

## 1.5 AS DIMENSÕES DE DIREITOS HUMANOS E SUA POSITIVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 positivou em suas disposições direitos pertencentes às diversas dimensões de direitos humanos, alçando-os à categoria de direitos fundamentais.

---

<sup>37</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Teoria Geral do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998, p.285, *apud* BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Idem, ibidem*, p, 48.

<sup>38</sup> PIOVESAN, Flávia. A constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: MARCÍLIO. Maria Luíza e outro (Coord.). *Cultura dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 1998, p.137-139, *apud* BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004,p, 49.

É alvissareira a configuração adotada pelo constituinte de 1988 ao estruturar o Estado brasileiro, eis que, logo após indicar os princípios fundamentais da República (artigos 1º a 4º), tratou de apresentar o elenco dos direitos e garantias fundamentais (Título II – artigos 5º a 17), deixando expressa a configuração de um Estado que fez uma opção preferencial pelo respeito e garantia dos direitos fundamentais.

Nas palavras de Cunha Ferraz<sup>39</sup>:

Constitucionaliza, pois, o texto de nossa Lei Maior em vigor, em Títulos iniciais, os fundamentos do Estado brasileiro e, na seqüência, o sistema normativo básico dos direitos fundamentais, com o significado evidente de que a Organização do Estado, a Organização do Poder, a Defesa do Estado, a Tributação e o Orçamento, a Ordem Econômica e Financeira e a Ordem Social e demais disposições articuladas nos Títulos seguintes, e que revelam a estrutura formal da Constituição, são indiscutivelmente deles tributários. Em outras palavras, o Estado brasileiro tem como valor, fins e meta fundamentais organizar-se para prover, de modo eficaz, o reconhecimento, a proteção e a concretização dos direitos fundamentais.

Uma análise tópica da Constituição Federal pátria permite afirmar que esta alberga entre suas normas os direitos humanos em suas várias dimensões.

#### 1.5.1 Normas Constitucionais que Contemplam Direitos de Primeira Dimensão

Estes, como dito, caracterizam-se por expressarem direitos de liberdade. São direitos e liberdades da pessoa contra o Estado. Direitos que se caracterizam por uma abstenção estatal frente à esfera privada dos indivíduos.

Os direitos de primeira dimensão estão consagrados fundamentalmente no artigo 5º da Constituição Federal. O rol básico desses direitos assenta-se no respeito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. A amplitude

---

<sup>39</sup> CUNHA FERRAZ, Anna Cândida da. Aspectos da positivação dos direitos fundamentais na Constituição. Org. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca e CUNHA FERRAZ, Anna Cândida. *Direitos humanos e fundamentais: positivação e concretização*. Osasco /S P:Edifio, 2006, p. 124.

do catálogo de direitos deste artigo 5º - que está disposto em setenta e oito incisos – revela o momento histórico-político de elaboração da Carta Magna: a transição de um regime autoritário para um outro democrático. Buscou-se inserir no ordenamento constitucional todos os direitos e garantias subtraídos no período ditatorial precedente.

Cabe salientar, no entanto, que em virtude do disposto no parágrafo 2º do artigo 5º, que introduz a chamada cláusula de abertura do catálogo dos direitos fundamentais, há direitos de primeira geração deslocados do rol do artigo 5º, como, por exemplo, os direitos à legalidade e à anterioridade tributária, previstos no artigo 150, I e III, conforme leciona Cunha Ferraz<sup>40</sup>.

#### 1.5.2 Normas Constitucionais que Contemplam Direitos de Segunda Dimensão

A segunda dimensão congrega os direitos sociais, econômicos e culturais, mas, de forma reduzida, são mais usualmente designados por direitos sociais.

Caracterizam-se como direitos de prestação, eis que exigem ações positivas por parte do Estado na implementação desses direitos.

Englobam os direitos sociais, também, uma noção mais alargada de liberdades, já que abrigam a liberdade sindical, o direito de greve, o reconhecimento de enorme gama de direitos aos trabalhadores (relativos ao salário, à relação de emprego, o limite à jornada de trabalho[...], consoante preconiza Cunha Ferraz<sup>41</sup> .

Os direitos sociais estão arrolados, por primeiro, nos artigos 6º a 11 do texto constitucional. No artigo 6º, o legislador constituinte disciplinou como sociais os direitos à educação, à saúde, *ao trabalho*, à moradia, ao lazer, à segurança, à

---

<sup>40</sup> CUNHA FERRAZ, Anna Cândida da. *Aspectos da positivação dos direitos fundamentais na Constituição*. Org. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca e CUNHA FERRAZ, Anna Cândida. *Direitos humanos e fundamentais: positivação e concretização*. Osasco/SP:Edifio, 2006, p. 161.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 162.

previdência social, à proteção à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados. No título VIII (artigos 193 a 232), a Constituição detalha os direitos à seguridade social, nela compreendidos os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social, bem como contempla os direitos à educação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à qualidade de vida, ao desenvolvimento da família, da criança e do adolescente, do idoso e dos índios.

Os direitos econômicos encontram-se materializados nos artigos 170 a 192, onde se arrolam os princípios gerais da ordem econômica. O enunciado do artigo 170 assenta que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]. Verifica-se, portanto, que a ordem econômica tem por pressuposto a valorização do trabalho humano. Nenhuma atividade econômica, portanto, poderá desenvolver-se validamente se não tiver como parâmetro a valorização deste trabalho, a dignificação da pessoa que lhe presta serviços. Tem-se aqui um dos suportes constitucionais embaixadores do que se denomina trabalho decente: o direito fundamental ao trabalho digno, que será analisado em tópico posterior.

A preservação de um meio ambiente do trabalho hígido, isento de agentes agressivos, portanto, é condição essencial para a consecução de um trabalho digno, sobrepondo-se a supostos entraves de caráter econômico.

### 1.5.3 Normas Constitucionais que Contemplam Direitos de Terceira Dimensão

Conforme escreve Cunha Ferraz<sup>42</sup>, os direitos de terceira dimensão dirigem-se fundamentalmente ao próprio gênero humano. Sua titularidade é coletiva,

---

<sup>42</sup> CUNHA FERRAZ, Anna Cândida da. *Aspectos da positivação dos direitos fundamentais na Constituição*. Org. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca e CUNHA FERRAZ, Anna Cândida. *Direitos humanos e fundamentais: positivação e concretização*. Osasco/SP:Edifio, 2006, p.163.

indeterminada e indefinida. Ressalta que a maior parte desses direitos ainda não logrou posituação constitucional, em face da dificuldade prática no seu equacionamento. Aduz que “alguns desses ‘direitos’ aparecem como objetivos e princípios a serem perseguidos pelo Estado nas suas relações internacionais (art. 4º, incisos III, IV, VI etc.)”.

O direito ao meio ambiente equilibrado e à saudável qualidade de vida, no entanto, encontram-se expressamente previstos no texto constitucional, conforme se verifica no artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

## 1.6 CONCEITUAÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES METAINDIVIDUAIS

Assentadas as premissas de que a mudança de paradigma de um direito eminentemente individual para um direito que tem por titulares grupos, classes, categorias e mesmo pessoas indeterminadas guarda pertinência com as denominadas dimensões de direitos, é necessário estabelecer os conceitos desses direitos e/ou interesses que são os objetos das ações coletivas.

Cabe ressaltar, portanto, que as ações de natureza coletiva objetivam submeter à apreciação do Poder Judiciário lesões ou ameaças de lesões a direitos transindividuais, buscando deste órgão a proteção ou reparação adequada a essa nova modalidade de direitos. O objeto das ações coletivas são, portanto, os chamados direitos e interesses metaindividuais, ou transindividuais, ou, ainda, direitos e interesses coletivos *lato sensu*, que se subdividem em direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, previstos expressamente no artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III da Lei 8078/90 - Código Proteção e Defesa do

Consumidor. Direitos e interesses metaindividuais são, portanto, o gênero, que se subdivide nas espécies direito difuso, coletivo *stricto sensu* e individual homogêneo.

### 1.6.1 Direitos e Interesses: uma Breve Reflexão

A doutrina mais recente reputa, senão equivocada, ao menos desnecessária a referência à expressão *interesses* contida nos três incisos do parágrafo único do artigo 81 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC).

Zanetti Júnior<sup>43</sup> critica a referência legal a "interesses", dizendo tratar-se de "indevida transposição, para o Direito brasileiro, do conceito de '*interesse legitimi*', construído pela doutrina italiana, fundado na dualidade de jurisdição, justiça civil e administrativa".

Didier Jr. e Zanetti Jr.<sup>44</sup> afirmam que o sistema italiano "prevê uma separação de órgãos jurisdicionais (dualidade de jurisdição). Assim, a doutrina italiana elaborou dois conceitos distintos, um referente aos direitos subjetivos e outro aos chamados interesses legítimos". Dizem que os direitos subjetivos são julgados pela justiça civil (relações entre particulares) enquanto os interesses legítimos são julgados perante órgãos da justiça administrativa (relações entre particulares e administração pública ou de interesse social relevante). Salientam que "A distinção pode fazer sentido na Itália, mas não se justifica no Brasil".

Para Venturi<sup>45</sup>, a referência a *interesses* decorreu do fato de que os ordenamentos jurídicos, não conseguindo compreender a verdadeira natureza

---

<sup>43</sup> ZANETTI JÚNIOR, Hermes. Direitos coletivos *lato sensu*: a definição conceitual dos direitos difusos, dos direitos coletivos e dos direitos individuais homogêneos. In: AMARAL, Guilherme; CARPENA, Márcia Louzada (Coord.). *Visões críticas do Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, apud MALCHER, Wilson de Souza. *Intervenção de terceiros nas ações coletivas*. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 70.

<sup>44</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo*. 4. ed. Salvador: Jus Podium. 2009, p. 89-90.

<sup>45</sup> VENTURI, Elton. *A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Direitos Coletivos*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 44.

dessas novas pretensões (coletivas), comuns a toda comunidade, mas não imputáveis a ninguém individualmente, não ousavam qualificá-las como autênticos direitos subjetivos, uma vez que não se enquadravam nas concepções então existentes sobre os direitos subjetivos.

O ordenamento jurídico pátrio, em nível constitucional e infraconstitucional, alberga os direitos coletivos *lato sensu* como verdadeiros direitos, afigurando-se, de fato, despidendo a referência à expressão *interesses* contido no dispositivo mencionado.

O Projeto de Lei (PL) 5.139<sup>46</sup>, apresentado pelo Poder Executivo Federal à Câmara dos Deputados, por intermédio da Mensagem 238, de 13.04.2009, e que tem por objetivo dar nova disciplina à ação civil pública, mantém a referência a direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme se verifica dos artigos 1º, inciso V e § 2º e 2º, incisos I, II e III e §1º. Esse Projeto de Lei foi rejeitado na Comissão de Constituição e Justiça. O relator apresentou recurso para o Plenário da Câmara dos Deputados, onde aguarda deliberação.

### 1.6.2 Direitos Difusos

Conforme esclarece Santos<sup>47</sup>, o vocábulo difuso, que é o participio passado do verbo difundir, e tem o sentido de espalhar, derramar, irradiar, deriva do termo latino *diffusu*, e expressa aquilo em que há difusão, que se propagou, que foi disseminado, divulgado, não circunscrito.

Direitos difusos são, conceitualmente, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (81, par. único, I, do CDC).

---

<sup>46</sup> BRASIL: Projeto de Lei n. 5139, de 08 de abril de 2009. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Quadros/quadro\\_PL/2009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Quadros/quadro_PL/2009.htm)>. Acesso em: 10 set. 2009.

<sup>47</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 80.

Mancuso<sup>48</sup>, após análise detida das características dos direitos difusos, apresenta a seguinte conceituação para estes direitos:

São interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação necessários à sua afetação institucional, junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil com um todo (v.g. o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g.) Caracterizam-se: pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço”.

Nesse mesmo sentido são as palavras do desembargador Antonio Carlos Malheiros<sup>49</sup>, ao apresentar as características dos direitos difusos:

[...] os direitos difusos possuem as seguintes características: a) ausência de vínculo associativo: não há necessidade de uma ligação, de uma *affectio societatis* entre seus membros; b) alcance de uma cadeia abstrata de pessoas: não há como determinar, com precisão, os seus titulares; c) potencial e abrangente conflituosidade: advém do superdimensionamento do Estado, cuja atuação se entrelaça com as atividades empresariais, e do emprego da mais avançada tecnologia, gerando frustrações em determinados meios sociais, como, por exemplo, o desenvolvimento imediatista (a qualquer custo) em detrimento da ecologia; d) ocorrência de lesões disseminadas em massa: atinge a toda uma coletividade, sem individualizações precisas. A lesão, portanto, é pouco circunscrita e tem natureza extensiva; e) vínculo fático entre os titulares dos interesses: sem uma relação base que una todos os interessados.

Pode-se afirmar, portanto, que são notas essenciais dos direitos difusos, no plano subjetivo, a transindividualidade e, no plano objetivo, a indivisibilidade.

Considerando que o objeto desta dissertação vincula-se estreitamente ao direito do trabalho, apresentam-se alguns exemplos práticos de lesões a direitos difusos nessa seara, extraídos dos ensinamentos de Raimundo S. de Melo<sup>50</sup>:

a) realização de greve em serviços ou atividades essenciais, com prejuízo para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em decorrência da paralisação total dos trabalhadores;

<sup>48</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 124-125

<sup>49</sup> MALHEIROS, Antonio Carlos, TJSP, Ag. Instr. 259.609-5-2. Rel. Des. Laerte Sampaio, j. 21.05.2002, *apud* GOMES JR., Luiz Manoel. *Curso de Direito Processual civil Coletivo*. São Paulo: SRS, 2008, p. 09.

<sup>50</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na justiça do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 29-30.

- b) contratação de trabalhadores sem concurso público;
- c) exigência, por parte de empresas, da exibição de certidões negativas expedidas pela Justiça do Trabalho para a contratação de empregados;
- d) prática de comportamentos discriminatórios praticados com o intuito de impedir a contratação de negros, deficientes, de portadores do vírus HIV etc.

O Projeto de Lei 5.139/2009, em seu artigo 2º, inciso I, traz a mesma redação constante do parágrafo único, inciso I, do CDC. Não há qualquer proposta de alteração, portanto.

### 1.6.3 Direitos Coletivos

Direitos coletivos *stricto sensu*, por seu turno, na dicção do referido artigo 81, parágrafo único, II, do CDC, são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base.

A análise desta disposição legal possibilita a diferenciação entre esta modalidade de direitos (coletivos) e os direitos difusos. Enquanto nestes a regra é a indeterminação dos titulares do direito, e a ligação entre estes se faz por circunstâncias meramente fáticas, naqueles a titularidade dos direitos é atribuída aos integrantes do grupo, classe ou categoria, os quais mantêm um vínculo associativo entre si ou com a parte contrária. Desta forma, os direitos coletivos têm como marca indelével a determinação dos sujeitos e o vínculo associativo que os une entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Venturi<sup>51</sup> pontifica que “os direitos coletivos não são passíveis de cisão. Isto porque a pretensão meta-individual coletiva não decorre da mera soma dos interesses individuais de cada integrante do grupo, senão de sua síntese”. Assim, para este mesmo autor:

---

<sup>51</sup> VENTURI, Elton. *A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Direitos Coletivos*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 57.

[...] não podem as pretensões genuinamente coletivas ser identificáveis em relação a apenas alguns membros da classe, pois são comuns a toda uma categoria, grupo ou classe social (v.g., dos trabalhadores de determinado ramo produtivo, dos pais e alunos do sistema de ensino fundamental de certo Município, dos usuários de determinado plano de saúde).

Não se comunga deste último posicionamento do referido autor. As pretensões coletivas, embora normalmente digam respeito a um grupo, classe ou categoria de pessoas, não exige, necessariamente, que envolva a todos os seus integrantes. Dentro do grupo, classe ou categoria pode existir, e freqüentemente existem, pessoas cujos interesses não se coadunam com os dos demais, sendo, por vezes, antagônicos, sem que com isso possa ser repelida a natureza de direitos coletivos. Exemplificativamente, enquanto em uma categoria profissional a grande maioria dos trabalhadores objetive a preservação dos empregos, pode ocorrer que outros trabalhadores tenham interesse em ver rescindidos os seus contratos, o que não desfigura a pretensão dos primeiros como coletiva.

Esse entendimento pode ser inferido das lições de Mancuso<sup>52</sup>, ao discorrer sobre a intensa litigiosidade existente nos direitos difusos. Ali, o autor deixa assentado que:

força é admitir que a intensa litigiosidade (*conflittualità massima*), é uma característica dos direitos difusos. Cabe remarcar que, se os interesses coletivos também apresentam certa conflituosidade, esta é bem menos intensa e de outra natureza, porque: a) os interesses coletivos são organizados e aglutinados junto a grupos sociais definidos; b) nos interesses coletivos, a representação é de tipo convencional ou institucional (*ente esponeziale di um grupo non ocasional*), de sorte que a área conflituosa torna-se mais circunscrita [...]

Por fim, duas observações sobre os direitos coletivos, extraídas dos ensinamentos de Didier Jr. e Zanetti Jr.<sup>53</sup>:

a) o vínculo associativo entre os membros do grupo, classe ou categoria deve preexistir a possível lesão aos seus direitos, pois, se a vinculação entre os titulares ocorrer posteriormente à lesão, estar-se-á diante de lesão de caráter individual homogênea; b) a relação jurídica base pode dar-se entre os membros do grupo “*affectio societatis*” ou pela ligação com a “parte

<sup>52</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 89.

<sup>53</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Coletivo*. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2009, p. 74-75.

contrária”. No primeiro caso temos os advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (ou qualquer outra associação de profissionais); no segundo, os contribuintes de determinado imposto. Os primeiros ligados ao órgão de classe, configurando-se como “classe de pessoas” (advogados); os segundos ligados ao ente estatal responsável pela tributação, configurando-se como “grupo de pessoas” (contribuintes).

Alguns exemplos de direitos coletivos no âmbito trabalhista, também apontados por Raimundo S. de Melo<sup>54</sup>:

- a) realização de exames médicos admissionais, demissionais e outros;
- b) eliminação ou diminuição dos riscos no meio ambiente do trabalho, no interesse exclusivo dos trabalhadores da empresa;
- c) ato patronal obrigando os trabalhadores a receber parte dos salários por meio de mercadorias fornecidas pela empresa (*truck sistem*).

O Projeto de Lei 5.139/2009 também em nada inova quanto à definição de direitos ou interesses coletivos (artigo 2º, II), mantendo a mesma redação do Código de Defesa do Consumidor acima mencionada.

#### 1.6.4 Direitos Individuais Homogêneos

Na linguagem do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, direitos ou interesses individuais homogêneos são os decorrentes de origem comum (artigo 81, par. único, III). Destarte, o CDC afirma, de forma singela, que estes direitos, embora suscetíveis de tratamento coletivo, em face da relevância que assumem, são, em sua essência, direitos individuais.

Spalding<sup>55</sup> afirma que o direito individual homogêneo, em face de sua origem comum, “foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente

---

<sup>54</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 30-31.

<sup>55</sup> SPALDING, Alessandra Mendes. *Legitimidade ativa nas ações coletivas*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 30-31.

para fins de tutela coletiva. Desta forma, podem ser tutelados tanto individual como coletivamente [...]”. Diante dessa situação, aduz a autora que a transindividualidade do direito individual é “legal ou artificial”. Prossegue salientando que Barbosa Moreira já explicava, com maestria, que ao se tratar do tema das ações coletivas podem-se distinguir duas espécies de litígios: “aqueles essencialmente coletivos, referindo-se aos direitos coletivos e difusos, e outros acidentalmente coletivos, referindo-se aos direitos individuais homogêneos”.

Sobre o tema, a voz abalizada de Teori A. Zavaschi<sup>56</sup>:

É preciso, pois que não se confunda a defesa de direitos coletivos com defesa coletiva de direitos (individuais). Direitos coletivos são direitos subjetivamente *transindividuais* (= sem titular individualmente determinado) e materialmente indivisíveis. [...] “Direito coletivo” é designação genérica para as duas modalidades de direitos transindividuais: o difuso e o coletivo *stricto sensu*. Já os direitos individuais homogêneos são, simplesmente, direitos subjetivos individuais. A qualificação de *homogêneos* não altera e nem pode desvirtuar essa sua natureza. É qualificativo utilizado para identificar um conjunto de direitos subjetivos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança, de *homogeneidade*, o que permite a defesa coletiva de todos eles. [...] Quando se fala, pois, em “defesa coletiva” ou em “tutela coletiva” de direitos homogêneos, o que se está qualificando como coletivo não é o direito material tutelado, mas sim o modo de tutelá-lo, o instrumento de sua defesa.

Mazzilli<sup>57</sup> esclarece que:

[...] tanto os interesses individuais homogêneos como os difusos originam-se de circunstâncias de fato comuns; entretanto, são indetermináveis os titulares de interesses difusos, e o objeto de seu interesse é indivisível; já nos interesses individuais homogêneos, os titulares são determinados ou determináveis, e o objeto da pretensão é divisível (isto é, o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável) [...].

A distinção entre os direitos individuais homogêneos e os coletivos *stricto sensu* repousa, essencialmente, na ausência de vínculo associativo entre os titulares daqueles direitos, vínculo este que é da própria natureza dos direitos coletivos, e da indivisibilidade destes, contrariamente ao que ocorre naqueles.

---

<sup>56</sup> ZAVASCHI, Teori Albino. *Processo Coletivo. Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 35.

<sup>57</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 54.

Cabe registrar que a doutrina, de forma quase absoluta, admite essa classificação dos direitos individuais homogêneos como direitos divisíveis. Autores como Mazzilli<sup>58</sup>, Venturi e Zavaschi afirmam a divisibilidade desses direitos. Venturi<sup>59</sup> assim se expressa:

Tecnicamente revela-se inapropriada uma aproximação conceitual dos direitos difusos e coletivos (essencialmente meta-individuais e indivisíveis) em relação aos individuais homogêneos (essencialmente individuais e divisíveis). A verdadeira ligação entre tais categorias é de índole estritamente instrumental, e não substancial, visto que os direitos individuais homogêneos são considerados, apenas para fins de tutela jurisdicional coletiva, indivisíveis. [...] Em resumo, é imprescindível que se esclareça, quando da análise do novo modelo de proteção dos direitos individuais homogêneos erigido pelo Código de Defesa do Consumidor, que não se trata propriamente de tutela de direitos coletivos, senão de tutela coletiva de direitos individuais, excepcionalmente concebida pelo sistema processual para incentivar a justiçaabilidade de tais pretensões, que, não fosse a via coletiva, jamais ou dificilmente seriam sequer levadas à apreciação jurisdicional.

Em sentido oposto, Didier Jr. e Zanetti Jr.<sup>60</sup>:

Ao contrário do que se afirma com foros de obviedade não se trata de direitos acidentalmente coletivos, mas de direitos coletivizados pelo ordenamento para os fins de obter a tutela jurisdicional constitucionalmente adequada e integral.

Afastando-se dessa discussão, certo é que, ajuizada ação coletiva que tenha por objeto a tutela de direitos individuais homogêneos, o legitimado buscará um provimento judicial que condene o réu a uma obrigação genérica de indenizar. No procedimento cognitivo, portanto, o direito a ser tutelado mostra-se indivisível, eis que a sentença simplesmente imporá ao réu o dever de indenizar, não estabelecendo, nominalmente, quem são os beneficiados e nem os valores que lhes serão devidos. Em momento posterior, por ocasião da liquidação e execução, aí sim o direito é tipicamente divisível, pois cada uma das vítimas poderá provar o dano causado e a sua extensão.

---

<sup>58</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 54.

<sup>59</sup> VENTURI, Elton. *A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Direitos Coletivos*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 68-69.

<sup>60</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Coletivo*. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2009, p. 80-81.

Registrem-se alguns exemplos de direitos individuais homogêneos ocorrentes no Direito do Trabalho:

a) pleitos de pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade por meio de ações coletivas ou de ação de substituição processual;

b) pagamento de adicional de horas extras e/ou horas noturnas em razão de um ato único supressivo por parte do empregador.

O Projeto de Lei 5.139/2009 apresenta definição mais abrangente do que aquela prevista no Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Dispõe o mencionado projeto (artigo 2º, III) que a tutela coletiva abrange os interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos aqueles decorrentes de origem comum, de fato ou de direito, que recomendem tutela conjunta a ser aferida por critérios como facilitação do acesso à Justiça, economia processual, preservação da isonomia processual, segurança jurídica ou dificuldade na formação do litisconsórcio.

É necessário registrar, por último, que, em face da proximidade dos conceitos supramencionados, não raras vezes ocorrem confusões na identificação e correto enquadramento dos direitos como difusos ou coletivos ou individuais homogêneos.

Importante contribuição para uma correta identificação dos direitos a serem tutelados é a formulação proposta por Nery Júnior<sup>61</sup>:

[...] há freqüente erro de metodologia da doutrina e da jurisprudência na classificação do tipo de direito coletivo: 'Vê-se, por exemplo, a afirmação de que o direito ao meio ambiente é difuso, o do consumidor seria coletivo e que o de indenização por prejuízos particulares sofridos seria individual. A afirmação não está correta nem errada. Apenas há engano na utilização do método para a definição qualificadora do direito ou interesse posto em jogo. A pedra de toque do método classificatório é o *tipo de pretensão material e de tutela jurisdicional que se pretende* quando se propõe a competente ação judicial. Da ocorrência de um mesmo fato, podem originar-se pretensões difusas, coletivas e individuais.

Assentadas essas considerações, é essencial que o legitimado, ao pleitear em juízo a tutela de um determinado direito coletivo, delineie o fato gerador do direito (causa de pedir) e postule as conseqüências que repute dele extraíveis

---

<sup>61</sup> NERY JR., Nelson. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Comentado pelos autores do anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 944.

(pedido), para que o órgão jurisdicional, analisando a pretensão, conceda, ou não, a tutela adequada, que albergue direito difuso e/ou coletivo e/ou individual homogêneo.

## 2 O MEIO AMBIENTE GERAL E O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

### 2.1 O TRABALHO COMO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL

Afigura-se importante, em face do tema proposto, tecer algumas considerações sobre o direito ao trabalho, direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal, eis que pressuposto para o direito a um meio ambiente do trabalho equilibrado.

A expressão *trabalho*, como nos ensina Herkenhoff<sup>62</sup>, originou-se do latim *tripaliare* que significa torturar com *tripaliu*. Este vocábulo, por sua vez, advém de *tripalis* (*três + palus*), um instrumento de tortura formado por três paus. Segundo Moraes Filho<sup>63</sup>, a palavra trabalho sempre significou cuidado, encargo, fadiga, enfim, sofrimentos dos quais se afastavam os mais ricos.

Ao longo da história, contudo, o trabalho passou por diversos estágios: foi, ainda segundo Herkenhoff<sup>64</sup>, castigo que resultou da desobediência do homem, conforme o Velho Testamento; dever comum a todos - Novo Testamento; direito social, concretizado pela primeira vez na Constituição de Weimar, de 1919.

Escrevendo sobre a Constituição de Weimar, Comparato<sup>65</sup> diz que:

Tal como na Constituição mexicana de 1917, os direitos trabalhistas e previdenciários são elevados ao nível constitucional de direitos fundamentais (arts. 157 e s.). Nesse conjunto de normas, duas devem ser ressaltadas. A do art. 162 chama a atenção pela extraordinária antecipação histórica: a preocupação em se estabelecerem padrões mínimos de regulação internacional do trabalho assalariado, tendo em vista a criação, à época ainda incipiente, de um mercado internacional de trabalho. No art. 163, é claramente assentado o *direito ao trabalho*, que o sistema liberal-capitalista sempre negou. Ele implica, claramente, o dever do Estado de desenvolver a política de pleno emprego, cuja necessidade, até mesmo por

<sup>62</sup> HERKENHOFF, João Batista. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1994, v. 1, p. 168.

<sup>63</sup> MORAES FILHO, Evaristo de. *Introdução do Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1956, tomo I, *apud* HERKENHOFF, João Batista, *op. cit.* p. 168.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 168-172.

<sup>65</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 2003, p. 191.

razões de estabilidade política, foi cruamente ressaltada pela recessão dos anos 30.

Pode-se dizer que o trabalho sempre esteve presente na história da humanidade, sendo ínsito à natureza humana. É o meio pelo qual a pessoa se insere na comunidade social, desenvolve-se como ser humano e contribui para o desenvolvimento de toda a sociedade.

Dallari<sup>66</sup> escreve que:

[...] por meio do trabalho o ser humano desenvolve suas potencialidades, ao mesmo tempo em que recebe e expressa solidariedade. Por isso o trabalho não deve ser tratado como simples mercadoria, devendo ser reconhecido como um direito individual e um dever social, que deve ser exercido em condições justas. O trabalho permite à pessoa humana desenvolver sua capacidade física e intelectual, conviver de modo positivo com outros seres humanos e realizar-se integralmente como pessoa. Por isso o trabalho deve ser visto como um direito de todo ser humano.

O direito ao trabalho não é, contudo, como diz Dallari, apenas um direito individual, mas também um direito social. É direito a que faz jus toda pessoa humana; é direito do homem social, que deve ser provido pelo Estado com políticas públicas que possibilitem o acesso ao trabalho, seja fomentando a atividade econômica, seja conduzindo políticas públicas que removam os obstáculos à contratação de trabalhadores.

O trabalho, na sociedade moderna, especialmente a partir das revoluções burguesas do século XVIII, é considerado um valor social e moral.

Face a sua proeminência, o valor social do trabalho foi erigido à categoria de fundamento da República brasileira (CF/88, art. 1º, IV).

Tão importante como se assegurar o direito ao trabalho é envidar esforços para garantir o que alguns doutrinadores denominam trabalho decente.

---

<sup>66</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2006, p. 71.

## 2.2 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E O TRABALHO DECENTE

A Organização Internacional do Trabalho<sup>67</sup>, em sua 86ª Sessão, realizada em Genebra, em 18 de junho de 1998, firmou a Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho<sup>68</sup>, onde declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as Convenções, têm um compromisso derivado do simples fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais objeto das Convenções que versem sobre:

- (a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- (b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- (c) a efetiva abolição do trabalho infantil; e
- (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

As matérias acima descritas são, todas elas, objeto de Convenções estabelecidas precedentemente pela OIT.

Essas matérias compõem o *núcleo* do que se convencionou denominar de “trabalho decente”.

Convém ressaltar, porém, que essa noção de trabalho decente já poderia ser deduzida do próprio texto em vigor da Constituição da Organização Internacional

---

<sup>67</sup> A OIT foi criada pela Conferência de Paz após a Primeira Guerra Mundial. A sua Constituição converteu-se na Parte XIII do Tratado de Versalhes. Em 1944, à luz dos efeitos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, a OIT adotou a Declaração da Filadélfia como anexo da sua Constituição. A Declaração antecipou e serviu de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1969, em seu 50º aniversário, a Organização foi laureada com o Prêmio Nobel da Paz. Em seu discurso, o presidente do Comitê do Prêmio Nobel afirmou que a OIT era "uma das raras criações institucionais das quais a raça humana podia orgulhar-se". Em 1998, foi adotada a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento. O documento é uma reafirmação universal da obrigação de respeitar, promover e tornar realidade os princípios refletidos nas Convenções fundamentais da OIT, ainda que não tenham sido ratificados pelos Estados Membros. Disponível em: < <http://www.oit.org.br/inst/hist/index.php>>. Acesso em 15.08.2010.

<sup>68</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: < <http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=356>. Acesso em: 10 set. 2010.

do Trabalho<sup>69</sup> (emendada em 1946 e que substituiu o texto aprovado em 1919) e do anexo que a acompanha, conhecida como Declaração de Filadélfia e que se refere aos fins e objetivos da Organização.

O preâmbulo da Constituição, após deixar assentado que “a paz para ser duradoura deve assentar sobre a justiça social”, afirma que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais.

A Declaração de Filadélfia, que dispõe sobre princípios e objetivos da OIT, deixa consagrado, no item a, que “o trabalho não é mercadoria”. A noção expressa nesse princípio deve ser interpretada como afirmação do princípio da dignidade humana no trabalho, o que implica a sua valorização e proibição de sua mercantilização.

Importante consignar que a noção de trabalho decente pode também ser extraída da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>70</sup>, que afirma, nos artigos XXIII e XXIV, que:

Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses.

Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive limitação razoável das horas de trabalho e férias remuneradas periódicas.

Brito Filho<sup>71</sup> afirma, contudo, que esse rol de direitos não esgota o conjunto mínimo de direitos que se pode denominar de trabalho decente, eis que não inclui, expressamente, dentre outros, o direito ao trabalho que preserve a saúde do trabalhador e que possa ser prestado com segurança.

---

<sup>69</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *In*: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 1365.

<sup>70</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos. *In*: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 1365. *Ibid.*, p. 773.

<sup>71</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente. Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004, p. 51.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Assembléia Geral da ONU em 1966<sup>72</sup>, ratificado pelo Brasil e vigente em nosso país desde 24 de janeiro de 1992, assegura o direito a um meio ambiente do trabalho adequado em seu artigo 7º, II, *b*.

Assim dispõe o referido dispositivo: “Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente: [...] a segurança e a higiene no trabalho”.

Desta forma, é natural afirmar que o direito ao meio ambiente equilibrado é um dos componentes do que se convencionou denominar de trabalho decente.

### 2.2.1 O Trabalho Decente

Brito Filho<sup>73</sup> apresenta, com base nos documentos internacionais acima enunciados e nos acréscimos que propõe, um conjunto de direitos mínimos do homem-trabalhador e que permitem assentar as premissas do trabalho decente.

No plano individual, aponta o direito ao trabalho, a liberdade de escolha de trabalho, a igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho, o *direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador*, o direito a uma justa remuneração, o direito a justas condições de trabalho, principalmente limitação da jornada de trabalho e existência de períodos de repouso, e a proibição do trabalho infantil.

No plano coletivo, a liberdade sindical é direito mínimo que assegura o trabalho decente; no plano da seguridade social, a proteção contra o desemprego e outros riscos sociais é direito afirmativo do trabalho decente.

---

<sup>72</sup> PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Coletânea de Direito Internacional. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008p. 854.

<sup>73</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Trabalho decente. Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004, p. 51.

Este catálogo de direitos mínimos do homem-trabalhador caracteriza o que se denomina trabalho decente. Brito Filho<sup>74</sup> enfatiza que “menos que isso é sujeitar o trabalhador a condições de trabalho que estão abaixo do necessário para que seja preservada a sua dignidade”.

Para os limites deste trabalho, analisa-se o direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador, isto é, o direito do trabalhador a um meio ambiente do trabalho adequado.

Um meio ambiente do trabalho salubre, em que os riscos ocupacionais sejam eliminados ou neutralizados, é pré-condição para o desenvolvimento do trabalho decente. Na grande maioria dos casos, o trabalhador apenas dispõe de suas habilidades físico-intelectuais para buscar o seu sustento e de seus familiares, não sendo justificável que o trabalho lhe retire essa condição, em virtude de infortúnios laborais.

## 2.2.2 Os Agentes Agressivos ao Meio Ambiente

A inadequação do meio ambiente do trabalho pode decorrer de agentes insalubres, perigosos e penosos. Outros fatores também contribuem para degradação do ambiente laboral, como os riscos ergonômicos, o ritmo inadequado da cadeia de produção, a iluminação inadequada etc.

### 2.2.2.1 A insalubridade

O vocábulo insalubridade origina-se do latim e tem o significado daquilo que não é saudável, que é nocivo à saúde, que pode provocar doenças.

---

<sup>74</sup> BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente. Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004, p. 61.

O artigo 190 da CLT diz que “São consideradas atividades ou operações insalubres 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 intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos”

É a Norma Regulamentadora (NR) 15, em seus 13 anexos, que define quais são essas atividades e operações, os limites de tolerância aos agentes agressivos, os meios de proteção e o tempo máximo de exposição aos agentes.

Limite de tolerância é aquele que as normas técnicas consideram como o mais elevado nível de concentração de um agente, sem comprometimento da saúde do trabalhador. Por exemplo, para o agente ruído, a norma prevê que para uma jornada de trabalho diária de oito horas o nível não pode ser superior a 85 decibéis.

Nas palavras de Correia de Melo<sup>75</sup>, “a norma estabeleceu três critérios para a caracterização da insalubridade, a saber: a presença de agente nocivo assim reconhecido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, avaliação quantitativa e qualitativa dos agentes inerentes à atividade”.

A avaliação quantitativa, em que se afere a intensidade do agente em relação aos limites de tolerância, é exigida para as seguintes atividades, constantes nos respectivos anexos: ruído contínuo ou intermitente (anexo 1), ruído de impacto (anexo 2), calor (anexo 3), radiações ionizantes (anexo 5), agentes químicos (anexo 11) e poeiras minerais (anexo 12).

Na avaliação qualitativa prescinde-se dos limites de tolerância. Nesses casos, para a caracterização da insalubridade por esses agentes, basta a sua presença no meio ambiente e a prova do contato do agente com o trabalhador. Exemplo dessa forma de avaliação é o trabalho desenvolvido pelos coletores de lixo, a quem a norma confere adicional de insalubridade em grau máximo, face ao contato com agentes biológicos (Anexo 14 da NR 15). Requerem apenas avaliação qualitativa os seguintes agentes: pressões hiperbáricas (anexo 6); agentes químicos (anexo 13) e agentes biológicos (anexo 14).

---

<sup>75</sup> CORREIA DE MELO. Demis Roberto. *Manual de meio ambiente do trabalho*. São Paulo: LTr, 2010, p. 19.

A insalubridade pode ser aferida em grau mínimo, médio e máximo, e lhes corresponde o pagamento de 10, 20 e 40%, respectivamente, sobre o salário mínimo. Embora a Súmula Vinculante nº 4 do STF vede a utilização do salário mínimo como base de cálculo, até o momento não houve edição de lei para definir uma nova base, continuando a se utilizar essa referência.

Como relata Vendrame<sup>76</sup>:

O instituto da insalubridade está associado a todo e qualquer agente, seja ele físico, químico ou biológico, que direta ou indiretamente produza dano à saúde do trabalhador de forma cumulativa e paulatina. Cumulativa porque, na sua grande maioria, os males que acometem os trabalhadores são progressivos e irreversíveis, a exemplo da perda auditiva, pneumoconioses e intoxicações por fumos de metais. Paulatina, já que, exceto em intoxicações agudas, o organismo do trabalhador vai sendo lesado aos poucos, como é o caso da silicose, que fica incubada por 30 anos até se manifestar.

O direito ao adicional de insalubridade tem previsão constitucional no artigo 7º, XXIII. Este instituto é alvo de severas críticas doutrinárias, haja vista que permite a chamada “monetização da segurança e da saúde” ou monetização dos riscos, conforme Sebastião G. de Oliveira<sup>77</sup>, apontando-se uma aparente antinomia entre este dispositivo constitucional e aquele previsto no mesmo artigo, inciso XXII, que garante a redução dos riscos no ambiente de trabalho, mediante normas de higiene, saúde e segurança.

Camile Simonin<sup>78</sup> adverte que “o adicional de insalubridade é imoral e desumano; é uma espécie de adicional do suicídio; ele encoraja os mais temerários a arriscar a saúde para aumentar seu salário; é contrário aos princípios da Medicina e Segurança do Trabalho”.

A respeito da aparente antinomia acima apontada, Sandro N. Melo<sup>79</sup> leciona que não há que se falar em inconstitucionalidade do preceito constitucional que garante a percepção de adicionais de insalubridade, periculosidade e

---

<sup>76</sup> VENDRAME, Antonio Carlos. *Insalubridade versus periculosidade*. Suplemento Trabalhista 162. São Paulo: LTr, 1998, *apud* SADY, José João. *Direito do meio ambiente de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 59.

<sup>77</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Proteção Jurídica à saúde do trabalhador*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 129.

<sup>78</sup> SIMONIN, Camile, *Medicine Du Travail* *apud* SUSSEKIND, Arnaldo *et al. Instituições de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 1999, vol. 2, p. 932.

<sup>79</sup> MELO, Sandro Nahmias. *Meio ambiente do trabalho: direito fundamental*. São Paulo: LTr, 2001, p. 78.

penosidade, eis que de mesmo valor hierárquico que os demais dispositivos constitucionais que garantem um meio ambiente do trabalho adequado. Seu conteúdo, portanto, deve ser interpretado sistematicamente, em conjunto com as demais normas constitucionais. Há que privilegiar a unidade da Constituição, mediante uma interpretação harmônica de suas normas.

A esse respeito, Padilha<sup>80</sup> assevera que:

Forçoso reconhecer que a exposição ao risco é inerente a certas profissões em nosso atual estágio de desenvolvimento tecnológico. Sempre teremos trabalho penoso, insalubre ou perigoso, que necessitará ser executado, e, portanto, do trabalho dos indivíduos que o executem. Mas o que o ordenamento constitucional impõe é que todos tenham direito a uma vida digna, a um ambiente do trabalho ecologicamente equilibrado, a um bem-estar efetivo. Portanto, a existência nesse mesmo ordenamento, do pagamento de adicionais para tais atividades não pode significar a monetização do risco profissional ou a mercantilização da saúde do trabalhador, mas deve ser entendida como medida de caráter excepcional.

De fato, como bem pondera Rocha<sup>81</sup>, os adicionais não podem ser entendidos como instrumentos de monetização da saúde e da segurança, mas como *remuneração transitória* na passagem de ambientes insalubres, perigosos e penosos para ambientes de trabalho ecologicamente equilibrados.

Advirta-se que os pagamentos de adicionais são, portanto, medidas transitórias, que objetivam compensar os riscos agravados à saúde do trabalhador, os quais devem ser reduzidos ou eliminados, com medidas preferencialmente coletivas. Nesse sentido é a disposição do artigo 191 da CLT, que apregoa que a eliminação ou a neutralização da insalubridade ocorrerá, em primeiro lugar (inciso I), com a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância, ou com a utilização de equipamentos de proteção individual do trabalhador, que diminua a intensidade do agente agressivo aos limites de tolerância (inciso II). A proteção do meio ambiente, com a adoção de medidas coletivas, deve ser a regra; como complemento e de forma secundária, possibilitam-se medidas de proteção pessoal.

A OIT se preocupa com a adoção de limites de tolerância, apregoando, na Convenção nº 155, que sejam realizadas revisões periódicas desses limites, em

---

<sup>80</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Do meio ambiente do trabalho equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002, p. 61.

<sup>81</sup> ROCHA, Julio César de Sá. *Direito ambiental e meio ambiente do trabalho. Dano Prevenção e proteção jurídica*. São Paulo, LTr, 1997, p. 39.

conformidade com o desenvolvimento tecnológico e do aumento do conhecimento técnico e científico.

#### 2.2.2.2 A periculosidade

A Constituição Federal também assegura adicional de remuneração para as atividades perigosas.

Se as atividades insalubres se caracterizam pelo contato efetivo do trabalhador com o agente agressivo, as perigosas se qualificam como tal pelo simples risco que potencializam os materiais com os quais se envolve o trabalhador.

Oliveira Silva<sup>82</sup> escreve que “A diferença substancial entre agentes insalubres e agentes perigosos é que aqueles ocasionam a perda paulatina da saúde e estes agem de súbito, levando quase sempre à incapacidade ou morte”.

São consideradas atividades ou operações perigosas, nos termos do artigo 193 da C.L.T. e dos anexos da NR 16, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem o contato permanente com inflamáveis ou explosivos em condições de risco acentuado.

A Lei 7.369/85, regulamentada pelo Decreto 93.412/86, ampliou o rol de atividades perigosas constantes na CLT, para nele incluir o contato com energia elétrica. O adicional de remuneração é assegurado ao trabalhador que permanecer habitualmente em área de risco, executando ou aguardando ordens, ou que ingressar em área de risco, mesmo que de forma intermitente, independentemente do cargo, categoria, ou ramo da empresa em que trabalhe (art. 2º, I e II, do Decreto 93.412/86).

A esse respeito, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Súmula 361, que estabelece: “O trabalho exercido em condições perigosas, embora de forma intermitente, dá direito ao empregado a receber o adicional de periculosidade de forma integral, porque a Lei 7.369, de 20.09.1985, não estabeleceu nenhuma proporcionalidade em relação ao seu pagamento”.

---

<sup>82</sup> OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008, p. 157.

O adicional de periculosidade é de 30%, incidente sobre o salário, sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participação nos lucros da empresa (parágrafo primeiro do artigo 193 da C.L.T.).

Por fim, são consideradas como atividades e operações perigosas o contato com radiações ionizantes ou substâncias radioativas, matéria tratada na Portaria 3.393/87, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Essa Portaria, no entanto, é objeto de intensa controvérsia, haja vista a sua regulamentação por ato jurídico-administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego, que, segundo parte da doutrina, não poderia ampliar as hipóteses de atividades perigosas senão por meio de lei.

A segunda corrente, defendendo a validade da Portaria, se estriba no artigo 200 da CLT, que confere poderes ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego para estabelecer disposições complementares às normas de que trata o capítulo V, que trata da segurança e medicina do trabalho.

### 2.2.2.3 A penosidade

Além das atividades insalubres e perigosas, a Carta Magna instituiu também adicional de remuneração para as atividades penosas (art. 7º, XXIII).

Conforme relata Sady<sup>83</sup>, “apesar de constitucionalmente atribuído, tal *adicional* não chegou a ser implementado pelo legislador ordinário. A idéia de trabalho penoso ficou circunscrita ao âmbito da legislação previdenciária”.

Sebastião G. de Oliveira<sup>84</sup> esclarece que:

[...] os trabalhos insalubres e perigosos estão associados a determinados agentes agressivos que, normalmente, causam doenças ou acidentes. Entretanto, outros trabalhos, sem acarretar diretamente doenças, provocam desgastes e até envelhecimento precoce, em razão da natureza do serviço,

<sup>83</sup> SADY, João José. *Direito do meio ambiente do trabalho*. São Paulo: Ltr, 2000. p. 75.

<sup>84</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 173.

da forma de execução, do esforço requerido, da intensidade das tarefas, ou do caráter repugnante, incômodo ou desagradável. São denominados trabalhos penosos, onde o agente agressivo é o próprio trabalho que se executa.

A despeito da ausência de regulamentação, a doutrina tem apontado algumas espécies de trabalho que, pelas condições em que são realizadas, caracterizam-se como penosos. Assim, a psicóloga Leny Sato<sup>85</sup> relaciona, dentre outras, as seguintes: a) esforço físico intenso no levantamento, transporte, movimentação, carga e descarga de objetos, materiais, produtos e peças; b) posturas incômodas, viciosas e fatigantes; c) esforços repetitivos; d) alternância de horários de sono e vigília ou alimentação; e) confinamento ou isolamento.

Raimundo S. de Melo<sup>86</sup>, após advertir que o trabalho penoso expõe o laborista a esforço além do normal, provocando desgaste acentuado no organismo humano, aponta como exemplo desta atividade o trabalho no corte manual de cana-de-açúcar.

De fato, este trabalhador se ativa sob altas temperaturas e sol escaldante, em contato com pêlo da cana de açúcar, quando cortada crua, ou com a fuligem, quando queimada, além do contato com animais peçonhentos.

O trabalho sob sol forte, a natural exigência de utilização de vestimentas protetivas, como calças e camisas de mangas longas, bonés, perneiras para proteção das pernas e óculos de segurança contribuem para um quadro de intenso calor. Ademais, o trabalho é repetitivo e pesado, consistente em cortar a cana em sua base, com golpes de facão e empilhar os feixes em montes no centro das ruas.

Contribui para esse quadro de penosidade a forma de pagamento do trabalho no corte de cana, que é realizado por produção, isto é, por metros de cana cortada.

Essa forma de remuneração estimula o trabalhador a buscar uma máxima produção, descurando-se de cuidados básicos para manter o equilíbrio corporal,

---

<sup>85</sup> SATO, Leny. *Conceito de trabalho penoso*. Revista CIPA, São Paulo, v. 15. nº 179, 1994, p. 41, *apud* OLIVEIRA E SILVA, José Antonio Ribeiro de. *Op. cit.*, p.157.

<sup>86</sup> MELO, Raimundo Simão de Melo. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 132.

como a pouca ingestão de líquidos e a ausência de pausas, inclusive para as necessidades fisiológicas.

Essas características do trabalho no corte manual de cana-de-açúcar somadas à deficiência nutricional da alimentação dos trabalhadores - normalmente arregimentados em outros Estados - e a existência de doenças típicas de determinadas regiões, levaram a um quadro de várias mortes nessa atividade, atribuídas à fadiga, conforme noticiado na mídia nacional.

Essa situação desencadeou intensa atividade de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, com a exigência de medidas que minoraram o sofrimento dos trabalhadores, que será mais bem detalhado à frente.

Face à ausência de regulamentação legal das atividades penosas, a doutrina e a jurisprudência amplamente majoritárias entendem que os trabalhadores não fazem jus ao adicional de penosidade previsto constitucionalmente.

Raimundo S. de Melo<sup>87</sup>, apregoando a necessidade de se conferir eficácia às normas constitucionais, adverte que a ausência de regulamentação não pode ser obstáculo à concretização do direito ao adicional de penosidade, propugnando, com base no artigo 5º, IV, da CF - que assegura indenização proporcional ao agravo - que o juiz arbitre indenizações a esse título, como o faz com os casos de dano moral.

A verdade é que a falta de regulamentação infraconstitucional não pode se constituir em óbice à adoção de medidas para a defesa coletiva dos trabalhadores.

Concorda-se, portanto, com Sady<sup>88</sup>, pois, se um trabalho é concretamente penoso, haverá o direito subjetivo do grupo profissional envolvido em pleitear a adoção de medidas que minimizem os seus efeitos nocivos.

Observa-se que algumas atividades, face às dificuldades de minimização dos efeitos adversos que produzem, tendem mesmo a serem eliminadas, como o corte manual de cana-de-açúcar.

---

<sup>87</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 133.

<sup>88</sup> SADY, João José. *Direito do meio ambiente do trabalho*. São Paulo: Ltr, 2000, p. 78.

## 2.2.3 Acidentes de Trabalho: Classificação e Estatística

As conseqüências imediatas da inadequação do meio ambiente do trabalho são os acidentes de trabalho, que vulneram a integridade física ou psíquica dos trabalhadores, causando-lhes a perda ou a redução, temporária ou permanente, da capacidade para o trabalho, ou a morte.

### 2.2.3.1 Classificação dos Acidentes

A doutrina de uma forma geral classifica os acidentes em dois grandes grupos: o provocado por lesões corporais e o produzido por doenças contraídas pelo trabalhador em função do trabalho.

Martins<sup>89</sup> conceitua o acidente de trabalho típico ou acidente-tipo ou causalidade direta como

a contingência que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço do empregador ou pelo exercício de trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Segundo este mesmo autor, para a caracterização do acidente típico é necessária a existência de nexos entre o evento danoso, o trabalho realizado e a incapacidade dele decorrente.

Russomano<sup>90</sup> diz que: “O acidente de trabalho, pois, é um acontecimento em geral súbito, violento e fortuito, vinculado ao serviço prestado a outrem pela vítima, que lhe determina lesão corporal”.

---

<sup>89</sup> MARTINS, Sergio Pinto. *Fundamentos de direito da seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 127.

<sup>90</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à consolidação das leis da previdência social*. 2. ed. São Paulo: RT, 1981, *apud* CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. *Curso elementar de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2005, p. 248.

Castro e Lazzari<sup>91</sup> apontam como características do acidente de trabalho típico a exterioridade da causa do acidente, a violência, a subitaneidade e a relação com a atividade laboral.

O artigo 21 da Lei 8.213/91 amplia as hipóteses de acidente de trabalho (acidentes de trabalho por equiparação), incluindo, dentre várias situações ali descritas, o acidente de percurso ou *in itinere*.

No segundo grupo estão as doenças ocupacionais: doenças profissionais e do trabalho, com previsão expressa no artigo 20 da Lei 8.213/91.

Doenças ocupacionais é a expressão utilizada para agrupar as duas espécies de agravos à saúde do trabalhador decorrentes da constante exposição deste a agentes agressivos ou da adoção de métodos inadequados de trabalho. Doenças ocupacionais é o gênero, que comporta, como espécies, as doenças profissionais e as doenças do trabalho.

Doença profissional é a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a uma determinada atividade e constante da relação do anexo II do Decreto 3.048/99, ou, caso comprovado o nexo causal entre a doença e a lesão, aquela que seja reconhecida pela Previdência Social, independentemente de constar na referida relação. Sua previsão está expressa no artigo 20, I, da Lei 8.213/91.

As doenças profissionais são, portanto, doenças comuns a determinadas categorias de trabalhadores, como é o caso da tenossinovite entre os digitadores e a pneumoconiose entre os mineiros.

Doença do trabalho, por sua vez, é a adquirida ou desencadeada em função das condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, estando mencionada no anexo II do Decreto 3.048/99 ou que seja reconhecida pela Previdência Social.

Castro e Lazzari<sup>92</sup> indicam como exemplo de doença do trabalho o caso de um empregado de casa noturna cujo “som ambiente” supere os limites de tolerância; “a atividade profissional que desempenha não geraria nenhuma doença

---

<sup>91</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. *Curso elementar de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 2005, p. 248

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 251.

ou perturbação funcional auditiva, porém, pelas condições em que exerce o seu trabalho, está sujeito ao agente nocivo à sua saúde – ruído excessivo”.

Para fins de reparação previdenciária não se perquire de culpa do empregado, eis que se aplica à hipótese a teoria do risco social, pela qual a sociedade como um todo, através do instituto da previdência social, suporta os ônus do trabalhador incapacitado, independentemente de este ter agido com culpa.

Equiparam-se, para fins de reparação previdenciária, os acidentes típicos e as doenças ocupacionais.

#### 2.2.3.2 Estatística sobre acidentes de trabalho

A realidade sobre acidentes ainda revela um quadro trágico: a OIT indica a ocorrência de aproximadamente duzentos e cinquenta milhões de acidentes com trabalhadores, por ano, com 300.000 mortes no mesmo período (dados de 1999), conforme relata Brito Filho<sup>93</sup>.

No Brasil, os índices de acidentes de trabalho têm caído, mas não o suficiente para colocar o país em um patamar acima do ocupado por vizinhos na América Latina, conforme avaliação do representante do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) e diretor técnico da Sociedade Brasileira de Engenharia de Segurança, Jacques Sherique, em matéria assinada por Laboissière<sup>94</sup>.

Dados do Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Previdência Social, apontam que, em 2006, 537.457 acidentes de trabalho foram registrados no Brasil, com um total de 2.717 mortes e 8.383 trabalhadores incapacitados. Quando comparados aos índices de 2005, os números revelam uma diferença de 8.246

---

<sup>93</sup> BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho* – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004, p. 57.

<sup>94</sup> LABOISSIÈRE, Paula. Acidentes de trabalho no Brasil ainda supera média de países vizinhos, diz Confea. 2009. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.

acidentes de trabalho a menos, além de uma redução de 49 mortes e 5.988 trabalhadores incapacitados.

Os dados referentes ao ano de 2008 revelam um aumento nos números relativos referentes aos acidentes de trabalho. Os dados fornecidos pelo Anuário Estatístico demonstram que ocorreram, nesse ano, 747.663 acidentes de trabalho, com 2.757 mortes e 12.071 incapacitações permanentes para o trabalho.

É necessário registrar, no entanto, que a partir de 2007, em face de nova metodologia adotada pelo Ministério da Previdência Social, entraram para o cômputo do total de acidentes inclusive aqueles para os quais não foi emitida a Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT). Até o ano de 2006, apenas os acidentes comunicados oficialmente através das CAT eram inseridos nas estatísticas oficiais. Desta forma, havia subnotificação de acidentes, o que não revelava a realidade dos acidentes ocorridos. Estas informações também fazem parte do Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho<sup>95</sup>.

Apesar da queda registrada nos números dos últimos anos (com exceção de 2007 e 2008, em face da nova metodologia aplicada), o Ministério do Trabalho e Emprego ainda classifica o índice de acidentes e mortes decorrentes do trabalho no Brasil como relevante.

A mentalidade da generalidade empresarial brasileira ainda não conseguiu associar segurança no ambiente de trabalho com produtividade. Só vislumbra no item segurança laboral os custos despendidos, o que pouco tem melhorado as condições de trabalho e as estatísticas referentes aos acidentes.

### 2.3 MEIO AMBIENTE: CONSIDERAÇÕES E DEFINIÇÕES

O direito ao meio ambiente equilibrado é considerado, dentro da clássica divisão dos direitos em difusos, coletivos e individuais homogêneos, um direito difuso, eis que se apresenta como um direito transindividual, cujo objeto é indivisível,

---

<sup>95</sup> BRASIL: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Anuário estatístico de acidentes do trabalho*. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br>. Acesso em: 23 ago. 2010.

sendo seus titulares indeterminados e ligados entre si apenas por circunstâncias fáticas. Desta forma, o direito ao meio ambiente diz respeito a toda a sociedade.

É, na conhecida classificação da evolução dos direitos humanos, direito de terceira geração ou dimensão, como reconhece a doutrina.

Bobbio<sup>96</sup>, ao tratar dos direitos de terceira geração, é enfático ao declarar que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

Observam-se no mundo atual duas tendências<sup>97</sup>: a preocupação com o meio ambiente e a busca por uma melhor qualidade de vida.

Essa nova percepção da realidade não passou despercebida ao legislador constituinte de 1988, que estabeleceu, no artigo 225 da Carta Magna, que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

José A. da Silva<sup>98</sup> assevera que “a palavra ‘ambiente’ indica a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, que nos rodeia. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra ‘meio’”.

Apona que a expressões “meio” e “ambiente” são até redundantes, pois ambas possuem o mesmo significado: lugar, recinto, espaço onde se desenvolvem as atividades humanas e a vida dos animais e vegetais. Explica, no entanto, que esta é uma prática comum, que tem por objetivo reforçar o sentido significante de determinados termos, em expressões compostas, em face de o termo reforçado ter sofrido enfraquecimento no sentido a destacar.

Prossegue José A. da Silva<sup>99</sup> afirmando que:

Esse fenômeno influencia o legislador, que sente a imperiosa necessidade de dar aos textos legislativos a maior precisão significativa possível; daí por

---

<sup>96</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 5ª tiragem, 2004, p.25.

<sup>97</sup> MELO, Sandro Nahmias. *Meio ambiente do trabalho: direito fundamental*. São Paulo, LTr, 2001, p. 17)

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 19-20.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 19-20.

que a legislação brasileira, incluindo normas constitucionais, também vem empregando a expressão “meio ambiente”, em vez de “ambiente, apenas”.

A definição de meio ambiente está expressa no artigo 3º, inciso I, da Lei 6.938, de 1981: “é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Ao analisar a definição supra, Fiorillo<sup>100</sup> declara que:

Em face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o conceito de meio ambiente dado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado. Isso porque a Carta Magna de 1988 buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho.

Aludida conclusão é alcançada pela observação do art. 225 da Lei Maior, que utiliza a expressão *sadia qualidade de vida*. De fato, o legislador constituinte optou por estabelecer dois objetos de tutela ambiental: “um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão da qualidade de vida”.

Com isso, conclui-se que a definição de meio ambiente é ampla, devendo-se observar que o legislador optou por trazer um *conceito jurídico indeterminado*, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma.

Face à consagração do termo, a expressão meio ambiente é a utilizada neste trabalho.

## 2.4 CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Inicialmente, cabe apontar que duas são as formas de classificação propostas pela doutrina.

A primeira, adotada, dentre outros, por Fiorillo e Abelha Rodrigues<sup>101</sup>, afirma que os diversos aspectos que constituem o meio ambiente em geral (meio

---

<sup>100</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 19-20.

<sup>101</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha Rodrigues. *Manual de Direito ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 53-54.

ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho) constituem uma unidade, regida por inúmeros princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente.

Embora afirmem que o conceito de meio ambiente seja unitário, estes estudiosos traçam uma divisão entre os vários aspectos que o compõem.

E, ao fazer tal divisão, Fiorilo e Abelha Rodrigues<sup>102</sup> lecionam que não se pretende fazer um esartejamento do conceito de meio ambiente, mas, ao contrário, visa-se apenas evidenciar, de forma didática, que as agressões ao meio ambiente podem ocorrer de maneira mais marcante em algumas das facetas que possui, ou seja, busca-se uma maior identificação entre a atividade degradante e o bem imediatamente agredido.

José A. da Silva<sup>103</sup>, no entanto, após conceituar o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, aponta a existência de três aspectos do meio ambiente: meio ambiente artificial, cultural e natural. Preleciona que esses aspectos não se constituem em meios ambientes estanques: “A indicação dos três aspectos acima revela apenas uma visão jurídica, fundada no fato de que estão sujeitos a regimes jurídicos diversos”.

Para este autor<sup>104</sup>, portanto, “merece referência em separado o *meio ambiente do trabalho*, como local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”.

Justifica esse destaque em separado assim se manifestando:

É um meio ambiente que se insere no artificial, mas digno de tratamento especial, tanto que a Constituição o menciona explicitamente no art.200, VIII, ao estabelecer que uma das atribuições do Sistema Único de Saúde consiste em colaborar na proteção do ambiente, nele compreendido o do trabalho. O ambiente do trabalho é protegido por uma série de normas constitucionais e legais destinadas a garantir-lhe condições de salubridade e de segurança. A Constituição inclui entre os direitos dos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII), normas que integram o conteúdo da legislação trabalhista [...].

<sup>102</sup> SILVA, José Afonso da . *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002,p. 54.

<sup>103</sup> *Ibid.*,p. 23-24.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 23.

Adota-se neste trabalho a classificação proposta por este último autor, por entendê-la mais condizente com a sistemática legislativa vigente.

#### 2.4.1 Meio Ambiente Natural

O meio ambiente natural é constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Nas palavras de Fiorillo<sup>105</sup>, “concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem”.

Desse particular aspecto do meio ambiente cuidam os incisos I e VII do artigo 225 da CF, ao estatuir que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (I) e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais à crueldade (VII).

#### 2.4.2 Meio Ambiente Artificial

O meio ambiente artificial é, como o nome sugere, toda alteração do ambiente físico, a fim de dotá-lo de habitabilidade. É, desta forma, o espaço urbano e rural habitável, constituído pelo conjunto de edificações feitas pelo homem.

---

<sup>105</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 20-21.

### 2.4.3 Meio Ambiente Cultural

O meio ambiente cultural, conforme nos informa José A. da Silva<sup>106</sup>, “é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial”.

Esse especial aspecto do meio ambiente recebe tratamento constitucional no artigo 216 da CF, que dispõe que: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (I) as formas de expressão; (II) os modos de criar, fazer e viver; (III) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; (IV) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; (V) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”.

### 2.4.4 Meio Ambiente do Trabalho

#### 2.4.4.1 Meio ambiente do trabalho e estabelecimento

Preliminarmente, cabe advertir, com Figueiredo<sup>107</sup>, que o meio ambiente do trabalho não é apenas um espaço físico determinado (o espaço físico ocupado por uma indústria, por exemplo). A esse espaço denomina-se *estabelecimento*.

---

<sup>106</sup> SILVA, José Afonso da . *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 21.

<sup>107</sup> FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. Controle da poluição, proteção do meio ambiente, da vida e da saúde dos trabalhadores no Direito Internacional, na União Européia e no MERCOSUL. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. ED. 2007, p. 41.

No meio ambiente do trabalho conjugam-se o elemento espacial com a ação laboral daqueles que ali realizam uma atividade. A separação dos conceitos de estabelecimento e de meio ambiente de trabalho pode ser visualizada na hipótese de interdição de um estabelecimento industrial. Paralisada a atuação de trabalhadores, permanece a unidade como estabelecimento, mas não mais se pode falar em meio ambiente do trabalho.

Importante ressaltar, também, que, como regra, os trabalhadores se ativam em complexos urbanos, como indústrias, escritórios, hospitais etc. No entanto, cada vez mais, os trabalhadores estão deixando estes espaços específicos, para desenvolverem suas atividades em espaços distantes do estabelecimento, como ocorre com vendedores, motoristas, jornalistas etc. Em face das modernas tecnologias, o trabalho à distância, realizado na própria residência do trabalhador, também é modalidade que se afasta da noção de trabalho no estabelecimento.

O meio ambiente do trabalho daqueles que laboram em áreas rurais, como no corte de cana-de-açúcar, na colheita de citrus, de café, na realização de tratos culturais compõe-se de um ambiente natural, eis que estas atividades realizam-se a céu aberto, sujeitos muitas vezes às intempéries, com a ação de nele trabalhar. Nestas situações, o meio ambiente do trabalho sofre forte influência dos fatores naturais, eis que os trabalhadores estão sujeitos a uma maior ou menor insolação, a desenvolverem suas atividades em um terreno plano ou acidentado etc. Por essas razões, Figueiredo<sup>108</sup> acentua que, em se tratando do estudo do meio ambiente do trabalho, é inadequada a dicotomia *meio ambiente natural x meio ambiente artificial*. E essa rejeição decorre do fato de que a expressão *meio ambiente do trabalho* não se limita ao segmento da indústria de transformação (salvo se o estudo se limitasse ao estudo do ambiente industrial). Menciona como exemplos de trabalho em ambiente natural o desenvolvido por mineiros, em galerias subterrâneas intocadas, dos mergulhadores em oceanos etc.

Tem razão o referido autor, eis que os riscos ambientais que compõem cada uma das atividades realizadas pelos trabalhadores apontados (v.g. os mineiros

---

<sup>108</sup> FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. Controle da poluição, proteção do meio ambiente, da vida e da saúde dos trabalhadores no Direito Internacional, na União Européia e no MERCOSUL. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. ED. 2007, p. 42-43.

e os trabalhadores em estabelecimentos de saúde, um escriturário e um trabalhador rural) são diferentes entre si.

O que não pode é haver dúvidas de que, independentemente do ambiente em que realizem suas respectivas atividades, todos os trabalhadores têm direito a um ambiente de trabalho sadio e ecologicamente equilibrado.

Sob esse aspecto, portanto, distinguir o trabalho realizado no meio ambiente artificial daquele realizado no meio ambiente natural é despiciendo.

#### 2.4.4.2 Definição de meio ambiente do trabalho

Diversas são as definições apresentadas pela doutrina, as quais trazem em seus conteúdos a vertente ideológica a que se filiam seus autores.

José A. da Silva<sup>109</sup>, com base em Franco Giampietro, define o meio ambiente do trabalho como “o complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o freqüentam.

Fiorillo<sup>110</sup> leciona que o meio ambiente do trabalho

é o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.).

Raimundo S. de Melo<sup>111</sup>, comentando a definição supra, afirma que é uma das mais abrangentes, eis que não se limita a abarcar apenas os clássicos trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Reputa que isso é muito importante

---

<sup>109</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 24.

<sup>110</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 22-23.

<sup>111</sup> MELO, Raimundo Simão. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 25.

e está dentro do contexto maior assecuratório do meio ambiente equilibrado para todos, uma vez que a definição geral de meio ambiente abarca todo cidadão (*ou melhor, toda pessoa*) e a de meio ambiente do trabalho, todo trabalhador que desempenha alguma atividade remunerada ou não, de forma subordinada ou autônoma etc., eis que todos receberam a proteção constitucional de meio ambiente de trabalho adequado e seguro, necessário à sadia qualidade de vida.

Rocha<sup>112</sup> assim conceitua o meio ambiente do trabalho:

[...] a ambiência na qual se desenvolvem as atividades do trabalho humano. Não se limita ao empregado; todo trabalhador que cede a sua mão-de-obra exerce a atividade em um ambiente de trabalho. Diante das modificações por que passa o trabalho, o meio ambiente laboral não se restringe ao espaço interno da fábrica ou da empresa, mas se estende ao próprio local de moradia ou ao ambiente urbano.

Estas últimas definições são propostas por autores que incluem o meio ambiente do trabalho no meio ambiente em geral. Para estes autores, a inclusão do meio ambiente do trabalho dentre os vários aspectos em que se divide o meio ambiente geral é extraída, de forma imediata, do disposto no artigo 200, VIII, da Constituição Federal, onde se afirma que “Ao sistema único de saúde compete, dentre outras atribuições, nos termos da lei [...] colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Nesse sentido, vejam-se outras passagens de autores que comungam dessa orientação:

“Diante da abrangência da assertiva constitucional, contida no artigo citado, evidente que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado alcança todos os aspectos que o compõem, nele se incluindo o meio ambiente do trabalho<sup>113</sup> .

Parece-nos claro que quando a Constituição Federal, em seu art. 225, fala em *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, está mencionando todos os aspectos do meio ambiente. E, ao dispor, ainda, que o homem para encontrar uma *sadia qualidade de vida* necessita viver nesse ambiente ecologicamente equilibrado, tornou obrigatória também a proteção do meio ambiente no qual o homem, normalmente, passa a maior parte de sua vida produtiva, qual seja, o do trabalho<sup>114</sup> .

O meio ambiente do trabalho está inserido no meio ambiente geral (art. 200, VIII, da Constituição da República), de modo que é impossível alcançar qualidade de vida sem ter qualidade de trabalho, nem se pode atingir meio

<sup>112</sup> ROCHA, Julio César de Sá da. *Direito ambiental e meio ambiente do trabalho*. Dano, prevenção e proteção jurídica. São Paulo: LTr, 1997, p. 39.

<sup>113</sup> FERNANDES, Fábio. *Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho*. Uma visão sistêmica. São Paulo: LTr, 2009, p. 20.

<sup>114</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Do meio ambiente do trabalho equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002, p. 32.

ambiente equilibrado e sustentável ignorando o meio ambiente do trabalho. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 estabeleceu expressamente que a ordem econômica deve observar o princípio de defesa do meio ambiente (art. 170, VI)<sup>115</sup>.

Assim sendo, se o meio ambiente que a Constituição Federal quer ver preservado é aquele *ecologicamente equilibrado, bem como de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida (art. 225, caput)*, então o homem, a natureza que o cerca, a localidade em que vive, o local onde trabalha, não podem ser considerados como compartimentos fechados, senão como “átomos de vida”, integrados na grande molécula que se pode denominar de “existência digna”<sup>116</sup>.

Antes de se abordar as duas posições que se formaram sobre a natureza jurídica do meio ambiente do trabalho, reputa-se adequado apontar o conjunto normativo que alberga referidas normas, com o intuito de se fornecer subsídios para a opção por uma delas.

## 2.5 NORMAS TUTELARES DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

### 2.5.1 Constituição Federal

Além das previsões constitucionais inseridas nos artigos 200, VIII e 225, que, nas lições da doutrina ambientalista, tutelam de forma imediata e mediata o meio ambiente do trabalho, há inúmeras outras normas, igualmente importantes, que objetivam oferecer melhores condições no ambiente de trabalho.

---

<sup>115</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 118-119.

<sup>116</sup> MELO, Sandro Nahmias. *Meio ambiente do trabalho: direito fundamental*. São Paulo: LTr, 2001, p. 20.

Sobre o conjunto dessas normas, Raimundo S. de Melo<sup>117</sup> afirma que “O Brasil, em termos de legislação ambiental, é um dos países mais avançados do mundo, o que ocorre também no aspecto do meio ambiente do trabalho”.

Assim, ainda em âmbito constitucional, são garantidos os direitos à vida (artigo 5º, *caput*), à saúde (artigo 6º) e à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Podem-se apontar esses direitos como os valores-fonte do direito a um meio ambiente do trabalho equilibrado. São eles que fundamentam a exigência de se garantir um meio ambiente do trabalho isento de toda espécie de agentes capazes de comprometer esses valores essenciais da pessoa humana.

O direito à vida é o suporte para a existência e gozo dos demais direitos humanos.

“O direito à saúde como gênero, e o direito à saúde do trabalhador, como espécie, trata-se de um *direito humano*” conforme leciona Oliveira Silva<sup>118</sup>, eis que inalienável, imprescritível e irrenunciável.

Sebastião G. de Oliveira<sup>119</sup> menciona que “os primeiros pensamentos que a palavra ‘saúde’ desperta no intérprete, habitualmente, refere-se à ausência de doenças, hospitais ou atendimento médico”. De fato, como explicita o referido autor, “O conceito negativo de saúde, como ausência de doenças, perdurou por muito tempo e até os dias atuais estudam-se muito as doenças e pouco a saúde propriamente dita”. Esse conceito negativo somente foi alterado em 1946, quando o documento de constituição da Organização Mundial de Saúde, propondo um conceito positivo e progressivo de saúde, estabeleceu que “A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de doença ou enfermidade”.

Assim, as normas que conferem proteção ao meio ambiente do trabalho o fazem em respeito e consideração à saúde e a integridade física e psíquica da pessoa do trabalhador.

---

<sup>117</sup> MELO, Raimundo Simão. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 28.

<sup>118</sup> OLIVEIRA E SILVA, José Antonio Ribeiro de. A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana. São Paulo LTr, 2010, p. 67-68.

<sup>119</sup> OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 106-107.

A respeito da dignidade da pessoa humana, fazendo-se uma síntese da lição de Sarlet<sup>120</sup>, pode-se dizer que Immanuel Kant foi o pensador que contribuiu de forma mais significativa para a construção dos contornos jusfilosóficos desse princípio, acolhido por nossa atual Carta Constitucional como fundamento da República (artigo 1º, III).

Kant<sup>121</sup> concebe a dignidade humana como a “autonomia ética” do ser humano, considerando esta autonomia como o seu fundamento. Sustenta que o indivíduo não pode ser tratado, nem por ele próprio, como objeto. Sua concepção de dignidade parte da natureza racional do ser humano. A autonomia da vontade é atributo encontrado apenas nos seres humanos, constituindo-se no fundamento da dignidade. Todo ser racional existe como fim em si mesmo; os seres irracionais têm valor apenas relativo como meios e são chamados coisas. Segundo Kant, “no reino das finalidades tudo tem ou um preço ou uma dignidade”. Portanto, “quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se em lugar dela qualquer outra equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo preço, tem-se, então, que ela tem dignidade”.

É certo que, no atual momento, em que se assiste a uma crescente conscientização sócio-político-jurídica da importância de outros valores, como a proteção do meio ambiente<sup>122</sup>, a defesa dos animais etc., a doutrina de Kant pode parecer um tanto quanto antropocentrista e reducionista. No entanto, ela continua atual ao determinar que o ser humano deve ser considerado com um fim e não como um meio, fundamentando uma consciência de repúdio a qualquer espécie de ação tendente a “coisificar” o ser humano.

Sarlet<sup>123</sup> preleciona que “uma conceituação clara do que seja a dignidade da pessoa humana, inclusive para fins de definição de seu âmbito de proteção como norma jurídica fundamental, se revela, no mínimo, difícil”, pois “se cuida de conceito de contornos vagos e imprecisos, caracterizado por sua ‘ambigüidade e porosidade e de sua natureza polissêmica’”. Essa dificuldade decorre também de não se tratar a

---

<sup>120</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 32-39.

<sup>121</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. In: Os pensadores – Kant (II). Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1980, *apud* SARLET, Ingo Wolfgang, *op. cit.* p. 32-39.

<sup>122</sup> A Constituição Equatoriana de 2008 coloca a natureza como sujeito de direitos – art. 71 e seguintes.

<sup>123</sup> *Ibid.* p. 39.

dignidade de aspecto específico da existência humana (como a intimidade, a vida privada etc), mas de qualidade de todo e qualquer ser humano, constituindo o valor próprio que identifica o ser humano como tal.

Após afirmar que a dignidade da pessoa humana é, como outros valores e princípios jurídicos, categoria axiológica aberta e, por isso, conceito em permanente processo de construção e desenvolvimento, Sarlet<sup>124</sup> apresenta a seguinte conceituação:

Dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas, para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Reale<sup>125</sup> afirma que o valor da pessoa humana é mesmo um valor-fonte, o fundamento último da ordem jurídica, na medida em que o ser humano é o valor fundamental, algo que vale por si mesmo.

Esse complexo de direitos fundamentais impõe a manutenção de um ambiente laboral que possibilite o pleno desenvolvimento da pessoa do trabalhador, garantindo-se-lhe condições adequadas de trabalho, buscando afastar os agentes que possam perturbar ou agredir, física ou psicologicamente, a sua integridade.

A Carta Cidadã estipulou também extenso rol de direitos, previstos nos vários incisos do artigo 7º, que conferem proteção ao meio ambiente do trabalho, dentre eles pode-se indicar como o mais importante “a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (inciso XXII). A par deste direito fundamental, garantiu-se ainda: a limitação da jornada de trabalho diária e semanal (XIII), a jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos de revezamento (XIV), a concessão de repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos (XV), a remuneração do trabalho extraordinário (XVI), o gozo de férias anuais remuneradas (XVII), e a proibição de trabalho noturno,

---

<sup>124</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 40 e 60,

<sup>125</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 210.

perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

Vê-se, pois, que, dentre os direitos sociais garantidos aos trabalhadores, diversas são as disposições que objetivam tutelar o meio ambiente do trabalho e, conseqüentemente a vida, a saúde e a dignidade daqueles que ali laboram.

Cabe salientar que a limitação da jornada de trabalho, a inclusão de intervalos (intra-jornada e inter-jornada) e a concessão de férias têm fundamentos de natureza biológica, social e econômica. Os efeitos biológicos ligam-se à prevenção da fadiga; os sociais objetivam proporcionar ao trabalhador momentos de lazer com sua família e a participação efetiva na comunidade de que faz parte; os econômicos vinculam-se a uma maior produtividade e redução do desemprego.

Delgado<sup>126</sup> leciona que:

[...] os avanços dos estudos e pesquisas sobre a saúde e segurança laborais têm ensinado que a extensão do contato do indivíduo com certas atividades ou ambientes é elemento decisivo à configuração do potencial efeito insalubre de tais ambientes ou atividades. Essas reflexões têm levado à noção de que a redução da jornada e da duração semanal do trabalho em certas atividades ou ambientes constitui medida profilática importante no contexto da moderna medicina laboral. Noutras palavras, as normas jurídicas concernentes à duração do trabalho já não são mais – necessariamente – normas estritamente econômicas, uma vez que podem alcançar, em certos casos, a função determinante de normas de saúde e segurança laborais, assumindo, portanto, o caráter de normas de saúde pública.

A Constituição Federal, portanto, alberga normas que possibilitam uma adequada proteção do meio ambiente do trabalho. Compete, no entanto, efetivar esses comandos abstratos na realidade concreta da vida dos trabalhadores.

## 2.5.2 Convenções Internacionais da OIT sobre Meio Ambiente do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>127</sup>, como dito, foi criada pela Conferência de Paz, logo após o término da Primeira Guerra Mundial. É ela a

---

<sup>126</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 3ª ed. São Paulo; LTr, 2004, p. 831.

<sup>127</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

única das agências do Sistema das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual os representantes dos empregados e trabalhadores têm os mesmos direitos que os dos representantes do governo. Essa característica atribui-lhe caráter de representatividade não obtido por qualquer outro organismo internacional.

A OIT é a estrutura internacional que torna possível abordar as questões sociais e buscar soluções que permitam a melhoria das condições de trabalho no mundo.

Pode-se afirmar que a OIT tem por objetivos estabelecer marcos regulatórios concernentes ao mundo do trabalho, a fim de promover a justiça social e evitar que os esforços de algumas nações desejosas de melhorar a condição social de seus trabalhadores possam ser obstaculizados pela não-adoção, por outros países, de regimes de trabalho realmente humanos. “É que a ação da OIT não terá a concepção universal a que visa, se não alcançar a grande maioria dos seres humanos”, conforme lecionam Durand e Jussaud<sup>128</sup>.

Para possibilitar essa concepção universal, a OIT, por sua Conferência Internacional, elabora e aprova a regulamentação internacional do trabalho, através das convenções, recomendações e resoluções.

O primeiro desses instrumentos normativos interessa ao estudo ora realizado.

Convenções internacionais são tratados multilaterais, abertos à adesão dos Estados-Membros, que, ratificados, integram a respectiva legislação nacional, criando-lhes obrigações.

Com relação ao meio ambiente do trabalho, de forma genérica, podem ser indicadas as convenções 81, 148, 155 e 161, todas ratificadas pelo Brasil e vigentes no ordenamento jurídico interno.

A Convenção 81, que disciplina a inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais, adotada na trigésima sessão da Organização Internacional do Trabalho, em 19.06.1947, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 24, de 20.05.1957 e incorporada ao ordenamento jurídico interno por intermédio do Decreto 41.721, de 29.05.1957.

---

<sup>128</sup> DURAND e JUSSAUD. *Traité de Droit Du Travail*. 1947, vol. I, p. 278-279, *apud* SUSSEKIND, Arnaldo *et al* *Instituições de Direito do Trabalho*. 19ª ed. São Paulo: LTR, 1999, p. 1472.

Essa Convenção tem por objetivo implantar, nos Estados aderentes, um sistema de inspeção do trabalho. Estabelece que a finalidade da inspeção do trabalho é fiscalizar o cumprimento das normas relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores.

O artigo 4º da Convenção 81 dispõe que são incumbências do sistema de inspeção do trabalho:

- a) assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem estar, ao emprego das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados de assegurar a aplicação das ditas disposições;
  - b) fornecer informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais;
  - c) levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existentes.
- 2 - Se forem confiadas outras funções aos inspetores de trabalho, estas não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade ou a imparcialidade necessárias aos inspetores nas suas relações com os empregadores.

A opção por uma centralização do poder responsável pela inspeção do trabalho é extraída do artigo 4º da Convenção, que diz :

- 1 - Tanto quanto isso for compatível com a prática administrativa do membro, a inspeção do trabalho será submetida à vigilância e ao controle de uma autoridade central. 2 - Se tratar de Estado federativo, o termo "autoridade central" poderá designar seja autoridade federal, seja autoridade central de uma entidade confederada.

Ressalte-se que a Convenção 81 foi denunciada em 1971, durante o regime autoritário, recobrando sua eficácia no ordenamento jurídico por intermédio de nova ratificação (Decreto 95.461, de 11.12. 1987).

Essa Convenção é a base internacional para o desenvolvimento da inspeção do trabalho no Brasil, constituindo-se em fonte formal de direito, e gerando direitos e obrigações.

A Convenção 148 da OIT, por seu turno, tem por objetivo a implementação, no meio ambiente de trabalho, de medidas para prevenir e limitar os

riscos profissionais devidos ao ar, ao ruído e às vibrações e para proteger os trabalhadores contra tais riscos.

Nos termos do artigo 3º da Convenção:

a) a expressão "contaminação do ar" compreende o ar contaminado por substâncias que, qualquer que seja seu estado físico, sejam nocivas à saúde ou contenham qualquer outro tipo de perigo; b) o termo "ruído" compreende qualquer som que possa provocar uma perda de audição ou ser nocivo à saúde ou contenha qualquer outro tipo de perigo; c) o termo "vibrações" compreende toda vibração transmitida ao organismo humano por estruturas sólidas e que seja nociva à saúde ou contenha qualquer outro tipo de perigo.

O artigo 9º prescreve que, "na medida do possível", deve-se eliminar todo risco oriundo da contaminação do ar, de ruídos e de vibrações no local de trabalho, mediante a adoção de medidas técnicas aplicadas às instalações e aos métodos de trabalho, ou quando isto não for possível, mediante medidas complementares de organização do trabalho.

A Convenção determina, prioritariamente, a redução dos riscos aos limites de tolerância por intermédio de medidas coletivas existentes. Só em caso destas não serem suficientes, estará o empregador obrigado a fornecer o equipamento de proteção pessoal.

A Convenção 155 da OIT, por sua vez, dispõe sobre a necessidade de os países signatários formularem, porem em prática e reexaminarem, periodicamente, uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho. Este instrumento é, nas palavras de Oliveira Silva<sup>129</sup>, "o grande marco internacional na proteção à saúde dos trabalhadores".

Prescreve o item 2 do artigo 4 que a política a ser formulada terá por objetivo prevenir os acidentes e os danos para a saúde que sejam consequência do trabalho, guardem relação com a atividade de trabalho ou sobrevenham durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que seja razoável e factível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho. Aplica-se a todos os trabalhadores das áreas de atividade econômica abrangidas, ressaltando que a

---

<sup>129</sup> OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano*. Conteúdo essencial da dignidade humana. São Paulo: LTr, 2008, p. 130.

expressão trabalhadores abrange todas as pessoas empregadas, inclusive funcionários públicos.

A política concernente à segurança e saúde dos trabalhadores deve observar, dentre outras, as seguintes esferas de ação, na medida em que afetem a segurança e a saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho (artigo 5):

a) desenho, ensaio, eleição, substituição, instalação, disposição, utilização e manutenção dos componentes materiais do trabalho (lugares de trabalho, meio ambiente de trabalho, ferramentas, maquinaria e equipamento; substâncias e agentes químicos, biológicos e físicos; operações e processos);

b) relações existentes entre os componentes materiais do trabalho e as pessoas que o executam ou supervisionam, e adaptação da maquinaria, do equipamento, do tempo de trabalho, da organização do trabalho e das operações e processos às capacidades físicas e mentais dos trabalhadores.

A Convenção prevê que haja controle da aplicação das leis e regulamentos pertinentes à segurança, à higiene e ao meio ambiente do trabalho por um sistema adequado de inspeção, o qual deverá estabelecer as sanções em caso de descumprimento.

Por força dessa Convenção, os acidentes de trabalho e as doenças ocupacionais deverão ser anualmente contabilizados, com divulgação pública pela autoridade competente. Impõe, ainda, a realização de investigação sobre as causas de acidentes, doenças ocupacionais ou outros agravos à saúde, quando estes se revelarem graves.

Objetivando oferecer garantias ao trabalhador que se ative em situação de risco, o artigo 19, item *f* prescreve que trabalhador deverá informar, de imediato, ao seu superior hierárquico direto sobre qualquer situação de trabalho que ao seu juízo envolva, por motivos razoáveis, um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde. Estabelece ainda que, enquanto o empregador não tomar as medidas corretivas necessárias, não poderá exigir dos trabalhadores que reiniciem uma situação de trabalho onde exista com caráter contínuo um perigo grave e iminente para sua vida ou sua saúde.

Entende-se que estas são as principais disposições inseridas na Convenção 155 da OIT.

Por fim, a Convenção 161 que dispõe sobre a criação de serviços de saúde no trabalho.

Por ela, os empregadores são obrigados a constituir esses serviços de saúde no trabalho, os quais têm por escopo o desenvolvimento de ações essencialmente preventivas, de assessoramento do empregador, dos trabalhadores e de seus representantes na empresa sobre os requisitos necessários para estabelecer e conservar um meio ambiente de trabalho seguro e sadio, que favoreça uma saúde física e mental ótima em relação com o trabalho, e a adaptação do trabalho às capacidades dos trabalhadores, tendo em conta seu estado de saúde física e mental.

Os serviços de saúde devem ser compostos por profissionais multidisciplinares e atuarem em cooperação com os demais serviços da empresa.

O artigo 15 preconiza que a vigilância da saúde dos trabalhadores em relação com o trabalho não deverá significar para eles nenhuma perda de vencimentos, a prestação dos serviços aos trabalhadores deve dar-se de forma gratuita e, na medida do possível, realizar-se durante o período de trabalho.

Além dessas Convenções, muitas outras foram adotadas pela OIT sobre aspectos específicos e pontuais com vistas à manutenção de um ambiente de trabalho saudável. Dentre elas: a de nº 115, sobre radiações ionizantes; a de nº 136, sobre os riscos do benzeno; a de nº 139, sobre substâncias cancerígenas, a de nº 159, sobre reabilitação profissional, a de nº 162, sobre trabalhos com asbestos.

A adoção de inúmeras convenções sobre o meio ambiente do trabalho e sobre aspectos específicos da proteção da vida e saúde dos trabalhadores demonstra a importância do tema também em nível internacional.

### 2.5.3 Constituições Estaduais

Além das disposições previstas na Constituição Federal, vários estados federados ocuparam-se de estabelecer normas protetivas ao meio ambiente do trabalho em suas respectivas Constituições.

Conforme preleciona Sueli Dallari<sup>130</sup>,

A saúde do trabalhador foi, indubitavelmente, um destaque no debate constituinte nacional e estadual [...] o exame da matéria, nas constituições dos estados, mostra, em consequência, que apenas o Maranhão deixou de especificar o trabalhador sujeito das ações do sistema estadual de saúde. [...] Além, é claro, dos Estados de Santa Catarina, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte, que decidiram não enumerar quaisquer dessas atribuições [...].

A Constituição paulista<sup>131</sup> trata da matéria nos artigos 191 e 229, que ora são transcritos:

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Artigo 229 - Compete à autoridade estadual, de ofício ou mediante denúncia de risco à saúde, proceder à avaliação das fontes de risco no ambiente de trabalho e determinar a adoção das devidas providências para que cessem os motivos que lhe deram causa.

§ 1º - Ao sindicato de trabalhadores, ou a representante que designar, é garantido requerer a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo o ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou a saúde dos empregados.

§ 2º - Em condições de risco grave ou iminente no local de trabalho, será lícito ao empregado interromper suas atividades, sem prejuízo de quaisquer direitos, até a eliminação do risco.

§ 3º - O Estado atuará para garantir a saúde e a segurança dos empregados nos ambientes de trabalho.

§ 4º - É assegurada a cooperação dos sindicatos de trabalhadores nas ações de vigilância sanitária desenvolvidas no local de trabalho.

---

<sup>130</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. *Os Estados brasileiros e o direito à saúde*. São Paulo: Hucitec, 1995, p. 59, *apud* MELO, Sandro Nahmias. *Meio ambiente do trabalho: direito fundamental*. São Paulo: LTr, 2001, p. 38.

<sup>131</sup> SÃO PAULO: Constituição do Estado. Disponível em: <<http://www.legislação.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 agos. 2010.

#### 2.5.4 Legislação Infraconstitucional: CLT e Normas Regulamentadoras

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é o principal diploma jurídico sobre normas que objetivam tutelar o meio ambiente do trabalho. O seu capítulo V, intitulado Segurança e Medicina do Trabalho, dispõe, nos artigos 154 a 201, de forma genérica, sobre os principais temas relativos à segurança, higiene e medicina do trabalho.

Cabe ressaltar, dentre esses dispositivos, as previsões dos artigos 156, 157 e 158. No primeiro deles se estabelece que compete especialmente às Delegacias Regionais do Trabalho (hoje Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego) promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, adotar as medidas que se tornem exigíveis, determinando as obras e reparos que, em qualquer local de trabalho, se façam necessárias e impor as penalidades cabíveis por descumprimento das normas constantes no referido Capítulo. O artigo 157 assenta que cabe às empresas: cumprir e fazer cumprir as normas de medicina e segurança; instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais; adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente; e facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente.

Aos empregados, por seu vez, cabe: observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções expedidas pelos empregadores e colaborar com a empresa na aplicação dos dispositivos referentes à medicina e segurança (artigo 158). O parágrafo único deste artigo ainda estabelece que constitui ato faltoso do empregado a recusa injustificada em cumprir as ordens de serviços emanadas dos empregadores e ao uso dos equipamentos de proteção individual.

Ressalte-se, ainda, que, com base no artigo 200 da CLT, o Ministério do Trabalho e Emprego, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de

serviço, editou a Portaria 3.214/78<sup>132</sup>, introduzindo no ordenamento jurídico as chamadas Normas Regulamentadoras (NR), inicialmente em número de 28. Atualmente, são 33 as Normas Regulamentadoras que disciplinam aspectos específicos relacionados à proteção do meio ambiente do trabalho e à saúde do trabalhador.

Dentre as 33 Normas Regulamentadoras (NR), citam-se, neste trabalho, apenas as que se reputam mais afeitas à tutela coletiva do meio ambiente do trabalho e dos trabalhadores:

1) NR 03, que trata do embargo de obras e interdição de estabelecimentos. Por esta NR, permite-se ao Gerente Regional do Trabalho e Emprego, à vista de laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador, interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando-se na decisão tomada, com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de acidentes do trabalho e doenças profissionais. Considera-se grave e iminente risco toda condição ambiental de trabalho que possa causar acidente de trabalho ou doença profissional com lesão grave à integridade física do trabalhador.

2) NR 04: disciplina a necessidade de manutenção de serviços especializados em segurança e medicina do trabalho. Esta NR estabelece a obrigatoriedade de as empresas privadas e públicas, os órgãos públicos da administração direta e indireta e os poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela CLT, manterem Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), com a finalidade de promover a saúde e proteger a integridade do trabalhador no local de trabalho. Para a constituição do SESMT, as empresas deverão contratar profissionais especialistas na área de medicina e segurança do trabalho (Médico do Trabalho, Engenheiro de Segurança do Trabalho, Enfermeiro do Trabalho, Técnico de Segurança do Trabalho e Auxiliar de Enfermagem do Trabalho). O dimensionamento (número de profissionais necessários para cada empresa) vincula-se à gradação do risco da atividade principal e ao número total de empregados do estabelecimento, conforme

---

<sup>132</sup> BRASIL: Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria 3.214/78. Aprova as Normas Regulamentadoras – NR – do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. *In: Segurança e Medicina do Trabalho*. 59. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

quadros apresentados na própria NR. Assim, uma empresa que possua grau de risco 4 (o mais grave da tabela) e tenha entre 50 e 100 empregados deve manter pelo menos um Técnico em Segurança do Trabalho.

3) NR 05: Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA): A CIPA tem como objetivo a prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e a promoção da saúde do trabalhador e deve ser composta de representantes do empregador e dos empregados, de acordo com o dimensionamento nela previsto. O dimensionamento do número de participantes da CIPA leva em consideração a classificação nacional da atividade econômica (CNAE) e o número de empregados na empresa.

4) NR 07: Programa de Controle Médico da Saúde Ocupacional (PCMSO). Esta NR estabelece a obrigatoriedade de elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO, com o objetivo de promoção e preservação da saúde do conjunto dos seus trabalhadores. O PCMSO é o documento base para ações da empresa com relação à saúde de seus empregados e deverá ter caráter de prevenção, rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde relacionados ao trabalho, inclusive de natureza subclínica, além da constatação da existência de casos de doenças profissionais ou danos irreversíveis à saúde dos trabalhadores.

5) NR 09: Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA. O programa, que independe do número de empregados da empresa, estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do programa de prevenção de riscos ambientais - PPRA, visando à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. Trata-se de documento que tem por objetivo realizar um levantamento dos potenciais riscos existentes no ambiente de trabalho, a fim de neutralizá-los com ações específicas.

NR 31: estabelece as normas de segurança e saúde no trabalho desenvolvido na agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura. Esta NR, que foi publicada no D.O.U. de 04.03.2005, revogou as cinco Normas Regulamentadoras Rurais (NRR) até então existentes e que se reportavam aos seguintes temas rurais: NRR 1: disposições gerais; NRR 2: serviço especializado em prevenção de acidentes do trabalho rural (SEPATR); NRR 3: comissão interna de prevenção de acidentes do trabalho rural (CIPATR); NRR 4: equipamentos de proteção individual (EPI); NRR 5: produtos químicos. A NR 31, embora de aplicação circunscrita ao trabalho no campo, é um instrumento jurídico que, a par de garantir as condições já asseguradas nas revogadas NRR, trouxe importantes inovações e avanços em matéria de meio ambiente do trabalho.

Dentre estes avanços, pode ser apontar que a NR 31 se aplica a quaisquer das atividades mencionadas (agricultura, pecuária etc.), verificadas as formas de relações de trabalho e emprego (item 31.1.1). Assim, não se limita às típicas relações subordinadas, alcançando outras espécies de relações trabalhistas.

A referida NR fixa a responsabilidade solidária pela sua aplicação a todas as empresas, empregadores, cooperativas de produção e parceiros rurais que se congreguem para desenvolver tarefas, ou que constituam grupo econômico.

A preocupação com o meio ambiente geral foi inserida na NR 31, ao dispor que a limpeza dos equipamentos será executada de forma a não contaminar poços, rios, córregos e quaisquer outras coleções de água (item 31.813.1) e que os resíduos provenientes dos processos produtivos devem ser eliminados dos locais de trabalho, segundo métodos e procedimentos adequados que não provoquem contaminação ambiental.

A preocupação com a dignidade da pessoa humana que labora em ambiente rural determinou a inserção de normas que determinam sejam disponibilizadas nas frentes de trabalho instalações sanitárias fixas ou móveis, compostas de vasos sanitários e lavatórios, em proporção de um para cada conjunto de 40 trabalhadores; nas frentes de trabalho, devem ser disponibilizados abrigos, fixos ou móveis, que protejam os trabalhadores contra intempéries; os locais de refeição devem atender requisitos que permitam boas condições de higiene e conforto, permitindo sejam atendidos todos os trabalhadores, com assentos

suficientes, mesas com tampo laváveis, água para higienização, depósito de lixo com tampas etc.

Importante ressaltar que tem ocorrido uma intensa cobrança quanto à efetiva implementação dos itens constantes da referida NR, seja por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, que tem dedicado uma atenção especial para a fiscalização das condições de trabalho no campo, realizando interdições, lavrando autos de infração e orientando os empregadores rurais para a correta aplicação da norma, seja por parte do Ministério Público do Trabalho, que tem acompanhado muitas ações fiscais e, constatadas pelos auditores-fiscais as irregularidades, celebrado termos de ajustamento de conduta com os empregadores.

No âmbito da Justiça do Trabalho, começam a ser proferidas sentenças acolhendo pleitos de indenização por inadequação do meio ambiente do trabalho rural, com fundamento nas normas constantes da NR 31, e que tem por objetivo conferir dignidade a esse segmento de trabalhadores, que, na grande generalidade dos casos, desenvolvem suas atividades em locais desprovidos de condições básicas de saneamento.

Nesse sentido, a decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, proferida nos autos do processo nº 01339-2008-036-15-00-7<sup>133</sup> :

AUSÊNCIA DE SANITÁRIOS. NÃO OBSERVÂNCIA DE REGRAS MÍNIMAS DE HIGIENE LABORAL. DANO MORAL. A cultura do campo, caracterizada por ambientes naturalmente rústicos, não pode ser confundida com a dignidade dos trabalhadores que nele dão, literalmente, suas vidas, sem exageros estilísticos. Não é natural para o trabalhador rural ter de fazer as necessidades próximo de seu colega de trabalho (seja ele de que sexo for), em valas e no meio de plantações, a céu aberto, sem papel higiênico. A questão é que se tornou necessário lançar um novo olhar sobre essa "cultura rústica" (fruto da exploração escravagista também aceita como natural durante séculos). Não se autoriza mais a continuidade de práticas incompatíveis com a dignidade humana do trabalhador do campo ou da cidade. E o Judiciário tem um papel fundamental na fixação desses novos rumos, concretizando os princípios entronizados na Carta Constitucional. Na atual quadra da História, em que se vive em um Estado Democrático de Direito - que numa virada copernicana, tem o ser humano e seus valores como referência de todo sistema jurídico - a dignidade da pessoa humana é uma cláusula supraconstitucional e deve orientar todas as relações humanas (vertical e horizontalmente), inclusive no plano internacional, como preconiza Peter Häberle ao anunciar a necessidade de um Estado Democrático Cooperativo como referência aos demais Estados no plano dos direitos humanos. O marco regulador da dignidade da pessoa humana (de

---

<sup>133</sup> BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Recurso Ordinário. Recorrente: Aparecido Ribeiro da Cruz; Recorrida: Nova América S.A. Agrícola. Relatora: Mariane Khayat. Disponível em: <<http://trt15.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2010.

todo e qualquer ser humano, em qualquer condição social) não coincide com a edição de uma mera norma regulamentadora, mas tem sua sede na Constituição da República, cuja aplicação deve dar de forma imediata (art. 5º, parágrafo primeiro). Recurso provido.

As normas regulamentadoras são instrumentos que minudenciam os comandos legais e seu conhecimento por parte dos operadores do Direito é de extrema importância para se obter uma adequada tutela do meio ambiente do trabalho.

## 2.6 NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS SOBRE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

A determinação da natureza jurídica das normas sobre meio ambiente do trabalho é questão que somente agora vem sendo objeto de análise. E isto porque, no regime precedente à Constituição Federal de 1988, nenhuma dúvida havia quanto à natureza trabalhista das disposições relativas ao meio ambiente do trabalho. A disciplina jurídico-constitucional do meio ambiente inaugurou-se com a Carta da República de 1988.

Formaram-se duas posições, antagônicas entre si, que, face à inclusão, ou não, do meio ambiente do trabalho na mesma disciplina do meio ambiente geral, conduzem a um tratamento diferenciado a ser dispensado quanto àquele, sobretudo quanto à competência legislativa para a edição de normas que lhe diga respeito e à competência material para a fiscalização de suas normas.

### 2.6.1 A Corrente Ambiental-laboral

A primeira corrente, alicerçada na doutrina, que têm em suas fileiras ambientalistas, como Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Procuradores do Trabalho, como Raimundo Simão de Melo e Fábio Fernandes, e Juizes do Trabalho, como

Adelson Silva dos Santos e Guilherme Guimarães Feliciano, sustenta que as normas sobre meio ambiente do trabalho não se vinculam ao Direito do Trabalho. Nomina-se essa concepção como ambientalista ou ambiental-laboral.

Do escólio de Raimundo S. de Melo<sup>134</sup> colhe-se que o direito ao meio ambiente do trabalho adequado “é um direito fundamental do cidadão trabalhador. Não é um mero direito trabalhista, vinculado ao contrato de trabalho”, isto porque a proteção conferida ao meio ambiente do trabalho objetiva salvaguardar a saúde e a segurança do trabalhador no meio ambiente em que empreende suas atividades, enquanto as normas de Direito do Trabalho regulam as relações diretas entre empregado e empregador. Este autor prossegue afirmando que a proteção do meio ambiente do trabalho, em conformidade com as atuais normas constitucionais,

está vinculada diretamente à saúde do trabalhador, enquanto cidadão, razão por que se trata de um direito de todos, a ser instrumentalizado pelas normas gerais que aludem à proteção dos interesses difusos e coletivos. O Direito do Trabalho, por sua vez, regula as relações diretas entre empregado e empregador, aquele considerado estritamente.

Nesse mesmo sentido são as ponderações de Fábio Fernandes<sup>135</sup>, que cerra fileiras com o entendimento de Raimundo S. de Melo, acima exposto, ao asseverar que o inciso XXII do artigo 7º da Constituição Federal, que prevê a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança, “tem caráter nitidamente ambiental e sanitário, porquanto normas de saúde, higiene e segurança não são normas de direito privado atinentes exclusivamente ao contrato individual do trabalho, embora a este se integrem”.

Silva dos Santos<sup>136</sup>, criticando decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIN 1.893-9-RJ, afirma que:

Direito ambiental do trabalho é matéria que se liga aos princípios do direito ambiental. O direito ambiental, como tronco de um ramo jurídico, volta-se à proteção da qualidade de vida de todo ser humano, entre os quais se inclui a pessoa humana do trabalhador. Nesse sentido, porque não há expressa exclusão do meio ambiente do trabalho no art. 225 da CF/88, ‘e onde o legislador não exclui ou restringe descabe ao intérprete fazê-lo, como

<sup>134</sup> MELO, Raimundo Simão. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 26.

<sup>135</sup> FERNANDES, Fábio. *Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho. Uma visão sistêmica*. São Paulo: LTr, 2009, p. 42-45.

<sup>136</sup> SILVA DOS SANTOS, Adelson. *Fundamentos do Direito Ambiental do trabalho*. São Paulo: LTr, 2010, p. 140-141.

escreve *Figueiredo*, compete às políticas estaduais do meio ambiente alcançar também a tutela da vida e da saúde dos trabalhadores em seu meio ambiente do trabalho. Por isso, a decisão do STF deveria ser revisada para incluir o meio ambiente do trabalho no meio ambiente global, com suas conseqüências, a fim de proporcionar proteção à saúde e segurança do trabalhador. [...] Por sua natureza e extensão é mais consentânea a competência concorrente e comum do que a privativa. E, na dúvida, deve ser pró-ambiente: aplica-se a norma ou medida que traga maior proteção e se revele mais eficaz socialmente ao asseguramento da higidez do trabalhador.

Figueiredo<sup>137</sup>, após discorrer sobre a clássica divisão do direito em público e privado, leciona que as normas ambientais do trabalho, que tratam preponderantemente dos temas Segurança e Saúde do Trabalho, não constituem um ramo novo do Direito. Para este autor,

não obstante a doutrina juslaboralista seja assente no enquadrar o estudo das normas relativas à Segurança e Saúde do Trabalho no campo do Direito do Trabalho, certo é que estas mesmas normas também são objeto de estudo do Direito Ambiental, do Direito Sanitário, do Direito da Seguridade Social e, numa perspectiva mais ampla, da Teoria Geral dos Direitos Humanos.

Assim justifica seu posicionamento<sup>138</sup>:

Não pretendo afirmar que o estudo das normas sobre Saúde e Segurança do Trabalho seja objeto *exclusivo* do Direito Ambiental. Se a partir deste passo a me referir a tais normas como “Direito Ambiental do Trabalho”, o faço com o propósito de destacar a íntima conexão entre o capítulo Saúde e Segurança do Trabalho e os estudos de Direito do Trabalho, Direito Sanitário, Direito Ambiental e Teoria Geral dos Direitos Humanos. Nessa perspectiva, afirmo a inserção das normas ambientais laborais no campo do Direito Público, pelos seguintes motivos:

a) constituem elas normas emanadas de um poder central superior com supremacia sobre quaisquer outros poderes, em contraste com as normas constantes de contratos individuais de trabalho, de regulamentos de empresa, de acordos e convenções coletivas, todas emanadas de poderes periféricos inferiores, com autonomia relativa; b) Na área de saúde e segurança no trabalho, a relação entre os detentores do poder de comando (*v.g.* Inspetores do trabalho, Fiscais de saúde e higiene e Fiscais de obras) e destinatários do dever de obediência (empresas) é uma relação entre desiguais, isto é, de subordinação; c) A força normativa principal do Direito Ambiental do Trabalho é um conjunto de normas (arts. 154 a 201 da CLT, Normas Regulamentadoras, Constituições e Códigos de Saúde Estaduais, Leis Estaduais sobre proteção da qualidade do meio ambiente etc.) cuja força vinculante se impõe pelo detentor do supremo poder, principalmente pela coação, e não em decorrência do princípio da reciprocidade; d) as normas sobre segurança e saúde no trabalho não são revogáveis pelas

<sup>137</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 45.

<sup>138</sup> *Ibid.* p. 48-50.

partes; e) o conteúdo ou objeto da relação jurídica imediata e preponderantemente visado quando da aplicação das normas sobre saúde e segurança do trabalhador em seu meio ambiente de trabalho é o interesse geral e não particular.

Este autor, portanto, embora não afaste a inclusão das normas sobre meio ambiente do trabalho do Direito do Trabalho, pontua que as normas que o integram (artigos 154 a 201 da CLT) fazem parte do Direito Público.

O que se pode inferir, portanto, é que para essa corrente de autores as normas insertas na CLT e, por conseguinte, nas Normas Regulamentadoras, que disciplinam as prescrições acerca do meio ambiente do trabalho, embora insertas no complexo normativo que se denomina Direito do Trabalho, dele se diferencia, pelo caráter de Direito Público, integrando um capítulo do Direito Ambiental.

## 2.6.2 A Corrente Tradicional ou Trabalhista

A segunda corrente, formada por doutrinadores mais tradicionais, como Sussekind e Segadas Viana<sup>139</sup>, escrevem que a segurança do trabalho é uma consequência decorrente do contrato de trabalho. Pode-se denominar essa concepção como tradicional ou trabalhista.

Segadas Viana<sup>140</sup>, louvando-se nos estudos de Pérez Botija, leciona que a segurança do indivíduo é um dos princípios fundamentais da segurança social, “mas é também uma consequência decorrente do contrato de trabalho”. Para estes, além dos deveres éticos e econômicos de proteção por parte das empresas, há também uma forma de proteção, que denominam material e que se realiza por meio de quatro deveres específicos do empresário: a) organização racional do trabalho; b) higiene dos locais e segurança industrial; c) prevenção de acidentes; d) reparação de sinistros e incapacidade.

---

<sup>139</sup> VIANA, Segadas *et al.* *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1999, v. 2, p. 922-923.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 922.

Martins<sup>141</sup> leciona que:

A segurança e medicina do trabalho é o segmento do Direito do Trabalho incumbido de oferecer condições de proteção à saúde do trabalhador no local de trabalho, e da sua recuperação quando não se encontrar em condições de prestar serviços ao empregador.

Inclui o direito ao meio ambiente saudável no segmento do Direito do Trabalho que denomina Direito Tutelar do Trabalho, o qual disciplina as regras de proteção ao empregado quanto à sua saúde, ao ambiente e às condições físicas de trabalho, assim como da fiscalização a ser exercida sobre o empregador, desses mesmos direitos<sup>142</sup>. Esclarece, contudo, que o Direito Tutelar do Trabalho não é ramo autônomo do Direito do Trabalho, mas uma de suas partes, cujo intuito primordial é tutelar a condição psicossomática do trabalhador.

O STF, no julgamento da ADIN 1893-9, proposta pela Confederação Nacional da Indústria, encampou a tese de que as normas sobre meio ambiente do trabalho são integrantes do Direito do Trabalho, e, sob esse fundamento, declarou a inconstitucionalidade da Lei 2.702/97, do Estado do Rio de Janeiro, que dispunha sobre a política estadual de qualidade ambiental ocupacional e de proteção da saúde do trabalhador.

Transcrevem-se, para melhor compreensão, as razões jurídicas do pedido de inconstitucionalidade apontados na referida ADIN, eis que permitem um delineamento das implicações a que conduzem a opção por uma ou outra das duas correntes ora tratadas.

Primeiramente, viola a lei 2.702/97-RJ, como um todo, a competência exclusiva da União para legislar sobre Direito do Trabalho, prevista no inciso I do art. 22 da Lei Maior.

Mas a presente lei estadual não ofendeu apenas uma disposição constitucional. Em seus artigos 3º, inciso I, e 4º, ao ordenar que órgãos estaduais implementem a fiscalização do cumprimento dos padrões estaduais de qualidade ambiental ocupacional que vierem a ser estabelecidos, adentra abusivamente a competência da União para “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (art. 21, inciso XXIV, da Constituição).

E ao instituir regras próprias, inteiramente estranhas às estabelecidas pela União, com a criação de padrões de qualidade, a imposição de sua observância a todos os empregadores, a definição de infrações e a cominação de sanções, sobre a proteção do meio ambiente do trabalho, excedeu os limites da simples colaboração nessa área de atuação, que lhe

<sup>141</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 541.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 390.

impõe, como integrante do Sistema Único de Saúde, o preceito do artigo 200, inciso VIII, da Carta Magna.

Após apontar os dispositivos violados, a petição traz os seguintes argumentos a amparar sua tese:

Embora a Lei Maior, no art. 24, preveja a “proteção e defesa da saúde” como matéria de competência concorrente da União e dos Estados Federados, somente se incluem nessa competência normas referentes à saúde em geral. Já as que criam direitos e obrigações fundamentadas no contrato de trabalho pertencem, como se irá demonstrar, ao Direito do Trabalho, que é competência privativa da União.

O Direito do Trabalho compõe-se não apenas de um elenco de normas substantivas, definidoras das relações jurídicas entre patrões e empregados, mas também de uma série de sistemas complementares que visam a efetivá-las, entre as quais as Normas de Proteção da Segurança e da Saúde do Trabalhador e a Inspeção do Trabalho.

[...]

Evaristo de Moraes Filho arrola tais normas sob a denominação de Normas Tutelares ao Direito do Trabalho, dando-lhes o devido tratamento como institutos de Direito Trabalhista.

[...]

Como se vê, é exatamente desses objetos que trata abusivamente a lei impugnada. A própria CLT possui vasto capítulo sobre segurança e saúde do trabalhador, que vai do art. 154 até o 201, complementado pelas 29 (hoje 33) Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde do Trabalhador, com cerca de 4.000 disposições, mais as normas que definem as infrações e cominam sanções pelo descumprimento dessa legislação (CLT, art. 201 e NR 28), e ainda a legislação acidentária do INSS. Seria um verdadeiro contra-senso se tais matérias não fizessem parte do Direito do Trabalho, e além de todos os comandos a que estão sujeitos os empregadores por força do abundante e muitas vezes excessivo arsenal normativo federal, ainda tivessem que simultaneamente obedecer a outras regras superpostas e atécnicas, reforçadas por outras sanções e fiscalizadas por outros agentes, de investidura estadual.

[...]

Ademais, quanto à Inspeção do Trabalho, não se alegue, tampouco, que o Estado, como participante do Sistema Único de Saúde, organizado de forma descentralizada (Constituição, artigo 198-I), tenha atribuição para executar ações de vigilância da saúde do trabalhador (Constituição, art. 200, II), porque em matéria de proteção do meio ambiente de trabalho a função do SUS é de colaboração (Constituição, art. 200-VIII). Colaborar é ajudar, auxiliar, apoiar ações normatizadas e dirigidas pela União, e não agir autonomamente, de acordo com suas próprias regras, à revelia da atuação do órgão federal competente.

[...]

Por fim, cabe repelir a tentativa de justificar a edição pelo Estado da legislação ora impugnada, a pretexto de tratar-se de normas de proteção ao meio ambiente. Nessa matéria, a competência legislativa concorrente dos Estados (Constituição, artigo 24, inciso VI) somente pode ser exercida, se não contrariar a legislação federal (parágrafos 1º, 2º e 4º).

Ocorre que o chamado meio ambiente de trabalho não é matéria de meio ambiente, mas de Direito do Trabalho, já que diz respeito à organização do trabalho, à higiene e segurança nos locais de trabalho e à prevenção de acidentes do trabalho (v. SUSSEKIND, MARANHÃO, VIANNA E TEIXEIRA ob. e loc. cit.).

Por isso, o meio ambiente do trabalho pertence à segurança e saúde do trabalho, área de atuação em que os Estados-membros, como integrantes do Sistema Único de Saúde, devem limitar-se a colaborar com as políticas da União, nos termos do já mencionado inciso VIII do artigo 200 da Constituição.

O STF, após conceder medida cautelar, suspendendo a eficácia da referida lei, no mérito, julgou, por unanimidade, procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar-lhe a inconstitucionalidade. E o fez, acolhendo os argumentos do pedido, com base no entendimento de que a lei impugnada versava sobre tema de Direito do Trabalho, de competência privativa da União (CF, art. 22, I), e à União compete organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV), afastando, portanto, expressamente, a competência legislativa concorrente e, indiretamente, a competência material comum.

Eis os termos da ementa do acórdão do Pretório Excelso<sup>143</sup>:

CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. Lei 2.702, de 25.3.97, do Estado do Rio de Janeiro. C.F. , art. 21, XXIV, art. 22, I, art. 24, VI.

I – Lei 2.702, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao disposto nos arts. 21, XXIV, e 22, I, da Constituição Federal.

II – ADI julgada procedente.

Estas, portanto, as duas posições sobre a natureza jurídica das normas sobre meio ambiente do trabalho.

## 2.7 NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DO TRABALHO E DAS NORMAS SOBRE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Face à polarização das duas correntes acima apontadas, necessários alguns apontamentos sobre a natureza do Direito do Trabalho e das normas que o compõe.

---

<sup>143</sup> BRASIL: Supremo Tribunal Federal. ADIn 1.893-9-RJ. Repte. Confederação Nacional da Indústria – CNI; Reqdo.: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Carlos Veloso, 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 agos. 2010.

Nesse passo, é importante destacar que existem várias concepções quanto à natureza jurídica do Direito do Trabalho: “direito público, direito privado, direito social (*tertium genus*), direito misto ou como um todo unitário, contendo, embora, preceitos de direito público e de direito privado”, conforme magistério de Sussekind<sup>144</sup>.

Não se pretende aqui fazer um estudo profundo de cada uma das concepções mencionadas, posto que dispensável.

Cabe, contudo, deixar claro que o Direito do Trabalho compõe-se de normas de direito privado e de direito público.

É o que leciona Sussekind<sup>145</sup>, um dos autores da Consolidação das Leis do Trabalho: “o que não merece contestação é que o direito do trabalho não pertence nem exclusivamente ao direito público nem exclusivamente ao direito privado, senão que compreende necessariamente ambos os elementos”.

E esclarece que cumpre, portanto, verificar se determinado sistema ou instituição jurídica ou mesmo norma jurídica do Direito do Trabalho pertence ao campo do direito público ou do direito privado. Para isso, cabe ao intérprete aferir o grau de intensidade do interesse do Estado, a fim de se aquilatar se estão localizados no campo do direito público ou do direito privado.

É certo que os defensores do Direito do Trabalho como direito público assim o fazem em consideração à substituição da livre manifestação da vontade das partes pela vontade do Estado, que intervém nos mais variados aspectos dessas relações, por meio de normas imperativas e irrenunciáveis.

Os defensores do Direito do Trabalho como direito privado – hoje concepção dominante – apregoam que a categoria básica do Direito do Trabalho – a relação de emprego – é de natureza eminentemente privada.

Maurício G. Delgado<sup>146</sup> assim se expressa na defesa dessa concepção:

À medida que a categoria nuclear do Direito do Trabalho é essencialmente uma relação entre particulares (a relação empregatícia), esse ramo jurídico, por sua essência, situa-se no grupo dos ramos do Direito Privado – em que

---

<sup>144</sup> SUSSEKIND, Arnaldo *et alii*. *Instituições de Direito do Trabalho*. 19ª ed. São Paulo: LTR, 1999, p. 126.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>146</sup> DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2004, p. 74.

preponderam as relações próprias à sociedade civil, pactuadas entre particulares.

Esse mesmo autor, no entanto, não nega - como não poderia deixar de ser - que o Direito do Trabalho possui grande número de normas de caráter imperativo e indisponível. É o que se deduz quando critica a concepção que o concebe como direito público:

[...] a natureza jurídica de qualquer ramo do Direito não se mede em função da imperatividade ou dispositividade de suas regras componentes. Se tal critério fosse decisivo, o Direito de Família, formado notadamente por regras imperativas, jamais seria ramo componente do Direito Civil.

Reputa-se que essa exposição sumária é suficiente para afirmar que, seja qual for a concepção adotada, o certo é que o Direito do Trabalho é composto preponderantemente por normas imperativas e indisponíveis.

Em relação aos preceitos contidos no sistema legal do Direito do Trabalho brasileiro, Sussekind<sup>147</sup> classifica-os como de direito privado e de direito público.

Como normas de direito privado, menciona as “alusivas ao contrato individual do trabalho, que correspondem a preceitos de índole dispositiva e imperativa”. E esclarece que “Não é o fato de serem revestidas as normas cogentes do caráter de ordem pública que as enquadra no direito público; a ordem pública é comum a qualquer dos campos do Direito, não se confundindo com o direito público”.

As normas sobre meio ambiente do trabalho (que dizem respeito à higiene, saúde e medicina do trabalho) são classificadas, pelo autor mencionado, como de direito público. Recebem esse qualificativo as normas concernentes à *tutela do trabalho* (nelas incluídas: a identificação profissional, duração do trabalho, salário mínimo, repouso semanal e em feriados, férias anuais remuneradas, *higiene e segurança do trabalho*, nacionalização do trabalho e regulamentações especiais do trabalho em função da atividade profissional, idade ou do sexo).

Ao lado destas, são ainda colocadas como de direito público as normas atinentes à inspeção do trabalho, à organização judiciária do trabalho, aos conflitos do trabalho e ao processo para solução destes.

---

<sup>147</sup> SUSSEKIND, Arnaldo *et alii*. *Instituições de direito do trabalho*. 19. ed. São Paulo: LTR, 1999, p. 132.

Ressalte-se, com Sussekind<sup>148</sup>, que por intermédio das normas sobre *tutela do trabalho* o Estado

coloca os indivíduos e grupos, sobre quem elas incidem, subordinados à própria vontade, estabelecendo limites mínimos de proteção, onde prevalece, intensamente, o interesse coletivo que encarna. Tais normas são de caráter imperativo, de ordem pública e, em princípio, irrenunciáveis [...]

Estes apontamentos servem para demonstrar que a decisão do STF, quando do julgamento da ADIN 1893-RJ, antes mencionada, ao considerar as normas sobre meio ambiente do trabalho como integrantes do complexo normativo denominado Direito do Trabalho não sublinharam um caráter privatístico, mas, ao contrário, o caráter de normas de direito público, revestidas de imperatividade e irrenunciabilidade que caracterizam estas normas. O acerto ou desacerto da decisão, portanto, não pode ser aquilatada em virtude da natureza das normas sobre meio ambiente do trabalho, eis que dúvidas não podem existir quanto a se tratarem de normas cujo conteúdo se encartam no direito público.

## 2.8 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

A inserção do meio ambiente do trabalho como integrante, ou não, da normatização pertinente ao meio ambiente em geral conduz a soluções diversas em matéria de competência legislativa, para a elaboração de leis sobre meio ambiente do trabalho, e material ou executória, para fiscalização destas.

---

<sup>148</sup> SUSSEKIND, Arnaldo *et alii*. *Instituições de direito do trabalho*. 19. ed. São Paulo: LTR, 1999, p. 133.

## 2.8.1 Considerações sobre Competência e sua repartição

Segundo o magistério de José A. da Silva <sup>149</sup>:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios.

Competência é conceituada por este autor<sup>150</sup> como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Competências são, portanto, “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Pode se dizer que nosso País adotou técnica de repartição de poderes que enumera os poderes da União (arts. 21 e 22, CF), atribui poderes remanescentes aos Estados (art. 25, §1º, CF) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30, CF).

A par dessa reserva de campos específicos, conjuga a possibilidade de delegação de competência, mediante lei complementar, para determinadas matérias (art. 22, parágrafo único), áreas comuns de atuação paralela dos três entes: União, Estados, DF e Municípios (art. 23) e áreas de atribuições concorrentes entre a União e Estados, competindo à primeira estabelecer normas gerais (24 e parágrafos), enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar, conforme magistério de José A. da Silva<sup>151</sup>.

A competência legislativa consiste na faculdade atribuída a um órgão de elaborar leis. A competência material, na de executá-las.

A competência é exclusiva quando atribuída a um ente, com exclusão dos demais, sem possibilidade de delegação (art. 21, CF); a competência privativa,

---

<sup>149</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 475.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 477.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 477.

embora própria de uma determinada entidade, permite a delegação e a complementaridade a outros entes (art. 22, par. único).

Na competência material comum, os entes federativos têm o poder de realizar os atos lhes atribuídos num campo de atuação simultâneo, sem colidência entre si: a todos atribuem-se poderes para realizar aquela mesma atividade prevista na lei.

### 2.8.2 Competência Legislativa

A doutrina ambiental, inserindo o meio ambiente do trabalho como aspecto do meio ambiente em geral, pugna que a competência legislativa para a elaboração de leis que versem sobre o meio ambiente do trabalho é concorrente, isto é, à União compete estabelecer os parâmetros gerais, reservando-se à legislação estadual a faculdade de suplementar esta legislação, em atenção aos seus interesses peculiares.

Preleciona Raimundo S. de Melo<sup>152</sup> que, com relação à competência legislativa concorrente sobre o meio ambiente do trabalho e a saúde do trabalhador, tratam o artigo 24 e incisos VI, VIII e XII, que estatuem que: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, *proteção do meio ambiente* e controle da poluição (VI); *responsabilidade por dano ao meio ambiente*, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII) e; previdência social, *proteção e defesa da saúde*.”

Nesse sentido é a lição que se extrai de Figueiredo<sup>153</sup>, que afirma que têm direito ao meio ambiente de trabalho sadio *todos aqueles que trabalham ou*

---

<sup>152</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 37.

<sup>153</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 50 e 177-178.

*simplesmente circulam nesse ambiente*, independentemente da natureza da relação jurídica estabelecida entre trabalhador e empreendedor, inclusive os servidores públicos, por força do disposto no artigo 39, §3º da CF/88. Segundo seu magistério:

Fica claro, portanto, que o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, extrapola significativamente os estreitos limites do Direito privado (Direito individual do Trabalho), alcançando a generalidade dos trabalhadores, independentemente da natureza do vínculo jurídico entre as partes na relação de trabalho. A característica das normas ambientais laborais – aplicabilidade além das barreiras jurídicas da relação de emprego – está presente também nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho e da Organização Mundial de Saúde sobre o tema e na legislação de todos os países que têm efetivamente se empenhado na proteção do meio ambiente do trabalho.

Desta forma, com base nessas ponderações, leciona<sup>154</sup> que há que se distinguir entre *trabalho e emprego*, o primeiro gênero do qual o segundo é espécie, para concluir que a adoção desses conceitos traz reflexos na definição da competência para legislar sobre meio ambiente do trabalho. Esclarece que se eventualmente se utilizasse o conceito jurídico de *emprego* em todas as passagens do direito positivo que tratam de meio ambiente do trabalho, forçosamente se haveria de concluir pela competência privativa da União para legislar sobre Direito Ambiental do Trabalho, à vista do que se dispõe no artigo 22, I, da CF.

Pontua, contudo, que sendo o conceito de *trabalho* mais amplo do que o de *emprego* e sendo o objeto de tutela *a vida e a saúde* do trabalhador, a competência legislativa aplicável é a concorrente, inserta no artigo 24, incisos VI e XII, da Carta da República, que atribuem à União e aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre *proteção do meio ambiente e sobre proteção e defesa da saúde*. Este autor afirma que os Municípios podem suplementar essa legislação, no que couber (art. 30, II, da C.F.).

Essa, contudo, não foi a diretriz seguida pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIN 1893-9-RJ, que reconheceu a inconstitucionalidade da Lei 2.702/97, pela qual o estado do Rio de Janeiro estabelecia política estadual de qualidade ambiental ocupacional e de proteção da saúde do trabalhador, sob o

---

<sup>154</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 177-178.

argumento de que não se compreende na esfera legislativa estadual as questões referentes ao meio ambiente do trabalho.

O Pretório Excelso, portanto, entendeu aplicável à espécie o disposto no artigo 22, I, da CF, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho.

Esta, pois, a primeira das situações acima apontadas em que a inclusão do meio ambiente do trabalho no sistema do meio ambiente em geral, conforme preconizado pela doutrina ambiental, conduz a interpretação conflitante com a posição defendida pela vertente tradicional ou trabalhista, e com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

### 2.8.3 Competência Material

No que se refere à competência material, a vertente ambiental apregoa que ela é comum, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, eis que, nos termos do artigo 23 da CF, a esses entes compete: *cuidar da saúde* e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (inciso II) e *proteger o meio ambiente* e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).

Raimundo S. de Melo<sup>155</sup> defende a atribuição de competência material comum para a defesa do meio ambiente do trabalho, fundamentando que:

ao Poder Público cabe a defesa do meio ambiente, sendo, como se sabe, absolutamente ineficaz a atuação de um único órgão, em especial a União, carecendo-se [...] da defesa da sociedade organizada, pois o bem ambiental é um bem de uso comum do povo, pertencente a cada um e a todos ao mesmo tempo.

---

<sup>155</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, 37-38.

No regime constitucional anterior não havia dúvidas quanto à disciplina da saúde no trabalho, haja vista que a competência material ou executória era atribuída à União, que dela se desincumbia por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego.

Fernandes<sup>156</sup> escreve que:

Com a Constituição Federal de 1988, a questão relativa à saúde do trabalhador passou por significativas alterações cujas normas são objeto de acirrados debates, basicamente em razão de três fatores: a integração da saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde – SUS, a competência da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho e a competência administrativa dos Estados e Municípios para cuidar da saúde, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Os Anais da Assembléia Nacional Constituinte registram intensa dissensão sobre o primeiro tema, com grupos a defenderem que a saúde do trabalhador fosse atribuição da área de saúde e outros que defendiam sua manutenção na área do trabalho.

É necessário registrar que durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte houve a tentativa de transferir a segurança e medicina do trabalho para a área da saúde, conforme relata Sussekind<sup>157</sup>. O Anteprojeto resultante do trabalho das Comissões Técnicas prescrevia: Art. 57: “A saúde ocupacional é parte integrante do Sistema Único de Saúde, sendo assegurada aos trabalhadores mediante: I – medidas que visem a eliminação de riscos de acidente e doenças do trabalho.

Essa disposição, que fora mantida na Comissão de Sistematização, foi alterada no Plenário da Constituinte, que, todavia, aprovou a redação dos incisos II e VIII do artigo 200 da CF/88, que atribuem ao SUS competência para executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (II) e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (VIII).

Fernandes<sup>158</sup>, no mesmo artigo, ressalta, que “diante disso, permanece aceso o debate acerca da matéria gerando interpretações conflitantes com prejuízos tanto à coerência lógica do ordenamento jurídico quanto para a eficácia do preceito

---

<sup>156</sup> FERNANDES, Fábio de Assis F. *A competência administrativa concorrente do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Saúde para a fiscalização das normas de medicina e segurança do trabalho. Integração da saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde. Artigos 21 XXIV e 200, II e VIII. Interpretação conforme a Constituição. Disponível em: <<http://www.mpambiental.org>>. Acesso em: 14 set. 2010.*

<sup>157</sup> SUSSEKIND, Arnaldo *et al Instituições de direito do trabalho*. 19. ed. São Paulo: LTR, 1999. p. 935-936.

<sup>158</sup> *Ibid.* Disponível em <<http://mpambiental.org>>. Acesso em 14.09.2010.

constitucional que assegura o direito à saúde do trabalhador”. E acrescenta que esse conflito aparente de normas constitucionais se reproduz no âmbito da legislação infraconstitucional com a edição de leis, portarias e regulamentos elaborados de forma estanque, com enfoque parcial, gerando mais antinomias e dificuldades, tanto para a implementação da saúde do trabalhador no âmbito do SUS “como determina a Constituição”, quanto para a interpretação pelos operadores do direito.

Os artigos constitucionais que reputa em aparente antinomia são: o art. 21 XXIV, que atribui competência à União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; o art. 23, que dispõe sobre a competência comum da União, Estados e Distrito Federal para cuidar da saúde pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (inciso II) e proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); o art. 30, que diz competir aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população e, por fim os incisos II e VIII do art. 200, acima transcritos.

Transcrevem-se trechos do posicionamento adotado por Fernandes<sup>159</sup>, extraídos do artigo publicado:

[...] até o advento da Constituição Federal de 1988, a questão relativa à medicina e segurança do trabalho e de saúde do trabalhador era incomodamente tratada pelo direito do trabalho, embora, em essência, não fossem, como de fato não são, normas especificamente trabalhistas, mas, sobretudo, normas de Direito Sanitário, porquanto ligadas diretamente à vida e à saúde do trabalhador e à higidez do meio ambiente do trabalho.

[...]

A atual Constituição Federal corrigiu essa distorção de forma clara, trazendo a questão para o seu pórtico natural ao inscrever no âmbito da saúde a execução das ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador, além de colaborar na proteção do meio ambiente do trabalho.

[...]

É importante ressaltar que as regras anteriores à Constituição devem ser analisadas de acordo com a nova ordem constitucional. No caso em tela, as normas existentes antes da Constituição sobre a questão da inspeção do trabalho e da saúde do trabalhador deverão ser compreendidas, interpretadas e aplicadas de acordo com os valores por ela trazidos. Deve-se rechaçar as interpretações [sic] que se chocarem com os novos preceitos

---

<sup>159</sup> FERNANDES, Fábio de Assis F. A competência administrativa concorrente do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Saúde para a fiscalização das normas de medicina e segurança do trabalho. Integração da saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde. Artigos 21 XXIV e 200, II e VIII. Interpretação conforme a Constituição. Disponível em: <<http://www.mpambiental.org>>. Acesso em: 14.09.2010.

constitucionais por não expressarem a vontade do constituinte que se posicionou diferentemente do legislador constitucional anterior em relação ao tema em foco acolhendo as transformações sociais advindas da evolução e ampliação sofridas pelo conceito de saúde.

[...]

Por isso, a nosso sentir, a expressão “inspeção do trabalho” deve ser interpretada de forma restrita se comparada com a que se produzia anteriormente à atual Constituição Federal. Quisesse o legislador constitucional albergar a saúde do trabalhador no âmbito da inspeção do trabalho realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego não a teria, por óbvio, deslocado para o campo do Sistema Único de Saúde, como o fez.

[...]

O legislador constituinte ao repartir entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as várias competências do Estado Brasileiro, repartiu também as atribuições relacionadas ao meio ambiente, estabelecendo competência comum à União, Estados e Municípios para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas, objetivando proteger o meio ambiente, nele incluso o meio ambiente do trabalho, como visto alhures.

[...]

Conclui-se, assim, que a expressão “inspeção do trabalho” não abrange questões relacionadas à saúde do trabalhador descritas na Lei 8.080/90 cujas diretrizes nesse campo emanam e justificam-se validamente pelos dispositivos constitucionais contidos nos artigos 200, II e VIII c.c. 225 cuja concepção ocasionou a repartição administrativa concorrente contida nos artigos 23, II e VI da Constituição Federal.

A competência privativa da União para realizar a inspeção do trabalho fica adstrita às questões relacionadas às relações individuais e coletivas de trabalho reguladas pela CLT cujas normas de saúde nelas contidas por terem em mira a relação de trabalho e não a de prevenir ou resgatar o direito individual ou coletivo à saúde, merecem interpretação restritivo-evolutiva à luz do novo paradigma constitucional em relação à matéria.

Vale dizer, o Ministério do Trabalho e Emprego efetua ações de fiscalização das condições e ambientes de trabalho por força da competência privativa da União de organizar, manter e executar a inspeção do trabalho contida no artigo 21, XXIV, tendo por foco primordial aspectos diretamente relacionados à relação de trabalho como, por exemplo, a duração da jornada de trabalho que apenas de forma indireta interessa à saúde. Ao Sistema Único de Saúde são atribuídas todas as ações e serviços relacionados com a promoção, proteção e recuperação da saúde no duplo aspecto, preventivo e curativo, que visem à redução dos riscos de doenças e de outros agravos na forma disciplinada nos artigos 199 e 200 da Constituição Federal.

[...]

Assim, sem muito esforço hermenêutico, podemos concluir que a expressão “inspeção do trabalho” diante da necessária reinterpretação da Constituição Federal não abrange mais as atividades ligadas à saúde do trabalhador, pois tal encargo compete à vigilância sanitária e epidemiológica por meio do Sistema Único de Saúde na forma disposta na Carta Magna e na lei 8.080/90.

Diante disso, afirma-se com total pertinência a incompatibilidade em aceitar que dentro do conceito inspeção do trabalho estão compreendidas ações e serviços referentes à saúde do trabalhador, do mesmo modo que não podemos aceitar que saúde do trabalhador integra o conceito de direito do trabalho.

Esse entendimento também é exposto por Lenir Santos<sup>160</sup>.

Essa, contudo, como já mencionado, não foi a posição acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIN 1893-9-RJ. Nessa decisão, o Supremo Tribunal Federal considerou que o meio ambiente do trabalho vincula-se ao Direito do Trabalho, competindo à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. A organização, manutenção e execução da inspeção do trabalho é matéria inserida dentre aquelas da competência exclusiva da União, que sequer comporta delegação, portanto.

Sob esse aspecto, não há qualquer referência no texto constitucional que possibilite a interpretação de que a fiscalização do cumprimento das normas que digam respeito à saúde do trabalhador esteja excluída da inspeção do trabalho.

A esse respeito, Sussekind<sup>161</sup> escreve que “O disposto no art. 23, II, que estabelece a competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para “cuidar da saúde e assistência pública”, não concerne, evidentemente, à segurança e à higiene do trabalho”.

Assim, se dúvidas existem, não podem ser quanto à competência da inspeção do trabalho – realizada pela Auditoria-Fiscal do Trabalho, para fiscalizar o meio ambiente do trabalho, mas em saber o alcance que se deve emprestar à função de colaboração atribuída constitucionalmente ao SUS.

Sobre o alcance da atuação do SUS, como evidenciado, a doutrina ambientalista defende a competência executória comum, com amplos poderes aos agentes estaduais e municipais de praticarem ações voltadas à defesa do meio ambiente do trabalho e da saúde do trabalhador, inclusive mediante fiscalização e autuação das empresas que descumprem a legislação aplicável.

Neste sentido é também a decisão da 11ª Câmara do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, proferida nos autos do processo 001181-2008-097-15-

---

<sup>160</sup> SANTOS, Lenir. Saúde do Trabalhador e o Sistema Único de Saúde. Conflito de Competência. União, Estados e Municípios. Interface Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde e Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/cesat/Legislacao/Conflito%20Competencias-CIST-CNS-MS-OPAS.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2010.

<sup>161</sup> SUSSEKIND, Arnaldo *et al.* *Instituições de direito do trabalho*. 19. ed. São Paulo: LTR, 1999, p. 935.

00-5<sup>162</sup>, que versa sobre autuação lavrada a uma empresa do município de Jundiáí-SP., pelo CEREST daquela localidade, devido à inobservância de condições de segurança e saúde no trabalho, fato que culminou em acidente de trabalho:

SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR. INFRAÇÃO. MUNICÍPIO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. CEREST. FISCALIZAÇÃO. AUTUAÇÃO. COBRANÇA DE MULTA. COMPETÊNCIA. Não viola a competência privativa da União lei municipal que atribui poder de fiscalização, no âmbito do trabalho, a ente municipal integrante do Sistema Único de Saúde. Trata-se de competência concorrente dos entes federados. É dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar e proteger o meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. A saúde do trabalhador não é monopólio da União, mas é tratada juridicamente por Estados e Municípios. O meio ambiente em condições dignas e salubres dá suporte ao mais fundamental direito do homem: o direito à vida. É legítima a fiscalização e autuação realizada por órgão municipal, que integra o Sistema Único de Saúde, visto que todos os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre saúde. Aplicação dos artigos 21, XXIV, 22, I, 23, II e VI, 24, XII, 30, 196, 197, 198, 200 e 225 da Constituição Federal.

Há, no mesmo Tribunal, decisão em sentido diametralmente oposto, não reconhecendo essa competência aos agentes municipais do SUS, conforme ementa a seguir transcrita, extraída dos autos do processo 01670-2006-096-15-00-9<sup>163</sup>:

FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS DE SEGURANÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. MINISTÉRIO DO TRABALHO. ART. 21, XXIV, CF/88 e ART. 626 da CLT. É incumbência dos fiscais do Ministério do Trabalho a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho. Conseqüência disso, inválido o auto de infração, fundamentado em Norma Regulamentar do Ministério do Trabalho, lavrado por órgão municipal, vinculado à Secretaria de Saúde Municipal (vigilância sanitária). Aplicação dos artigos 21, XXIV, da CF/88, art. 626 da CLT e artigo 6º da Lei 8.080/90.

Ainda no sentido da vedação da possibilidade de fiscalização do meio ambiente do trabalho aos agentes do SUS, colhe-se a posição do promotor de justiça Alexandre D. Pereira<sup>164</sup>. Após afirmar a competência exclusiva da União para legislar e agir em matéria de medicina, segurança, inspeção e meio ambiente do

<sup>162</sup> BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Recurso Ordinário. Recorrente.: Município de Jundiáí; Recorrida: Neumayer Tekfor Automotive Brasil Ltda. Rel. Des. Flávio Nunes Campos. Jan/2010. Disponível em: <<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.

<sup>163</sup> BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Recurso Ordinário. Recorrente.: Município de Jundiáí; Recorrida: SCO Empreendimentos e Participações Ltda. Rel. Des. Elency Pereira Neves. Março/2009. Disponível em: <<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.

<sup>164</sup> PEREIRA, Alexandre Demetrius. *Inspeção do trabalho por autoridade estadual ou municipal: inconstitucionalidade. Entendimento do STF*. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1204>>. Acesso em: 21 set. 2010.

trabalho, o autor aduz que “resta ainda fixar, dentro das normas constitucionais, o âmbito correto de competência do SUS”.

Apresenta-se o entendimento do referido autor:

Inicialmente diz a Constituição que caberá ao SUS: 1) executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica; 2) executar ações relativas à saúde do trabalhador. Logo após, diz caber ao SUS **colaborar** na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Assim, tem-se que o SUS deve inicialmente realizar ações diversas relativas à saúde do trabalhador. Ora, nenhuma competência lhe atribuiu a Constituição Federal para INSPECIONAR ou FISCALIZAR o meio ambiente do trabalho, mas sim para que tenha ações diversas em prol da saúde do trabalhador, dentre as quais, v.g., a pesquisa de novas técnicas para a melhoria das condições de saúde do trabalho, a realização de exames médicos periódicos, etc., dentre as quais não está, de forma nenhuma incluída a inspeção do trabalho.

No mesmo sentido, **colaborar** na proteção do meio ambiente não significa dar atribuições ao SUS de inspecioná-lo ou fiscalizá-lo. Ora, quem colabora atua em conjunto, em participação secundária, que obviamente não poderá ser a inspeção, atividade primordial.

Logo, nenhuma atribuição constitucional tem o SUS para inspecionar o meio ambiente do trabalho, sendo inconstitucional qualquer lei que venha a conferir tal atribuição a este órgão.

Em seguida, este autor analisa a Lei 8.080/90, que disciplina o Sistema Único de Saúde e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

Eis a síntese de sua argumentação e conclusão:

Diz referido diploma em seu art. 9º:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Veja-se, agora, a competência deferida pela lei a cada esfera governamental (os grifos não constam no original).

Da Competência

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

.....

II - participar na formulação e na implementação das **políticas**:

.....

c) relativas às condições e aos ambientes de trabalho;

V - participar da **definição de normas, critérios e padrões para o controle** das condições e dos ambientes de trabalho e coordenar a política de saúde do trabalhador;

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

IV - coordenar e, **em caráter complementar**, executar ações e serviços:

- a) de vigilância epidemiológica;
- b) de vigilância sanitária;
- c) de alimentação e nutrição; e
- d) de saúde do trabalhador;

VII - **participar** das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho;

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

III - **participar** da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV - executar **serviços**:

- a) de vigilância epidemiológica;
- b) vigilância sanitária;
- c) de alimentação e nutrição;
- d) de saneamento básico; e
- e) de saúde do trabalhador;

Percebe-se, pois, que em nenhuma passagem a lei atribuiu ao SUS a inspeção do meio ambiente do trabalho, pois, participar de políticas, executar serviços ou coordená-los em caráter complementar não significa poder de polícia fiscalizatório.

Ao contrário, competirá a inspeção do trabalho, em âmbito federal, ao MINISTÉRIO DO TRABALHO e não ao SUS (vinculado e exercido pelo Ministério da Saúde), conforme dispõe a CLT, em seu art. 626: Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

Conclusões:

1. A competência da União em matéria de organização, manutenção e inspeção do trabalho é exclusiva, não havendo espaço para a legislação e atuação administrativa dos Estados em referido âmbito.
2. O SUS (sistema único de saúde) não tem competência constitucional ou legal para a fiscalização do meio ambiente do trabalho, sendo tal competência conferida expressamente ao Ministério do Trabalho pela Constituição Federal.
3. É elogiável a posição do Supremo Tribunal Federal em fixar posição sobre a matéria, evitando a superfetação de esferas governamentais e órgãos administrativos diversos.

Nesse mesmo sentido o parecer do Procurador Geral da República, nos autos da ADIN 1893-9-RJ:

Observa-se que o legislador estadual utilizou-se de maneira equivocada de sua competência supletiva para inserir à idéia de 'saúde', abordada no inciso XII, do mencionado art. 24, a saúde no ambiente do trabalho, matéria esta eminentemente trabalhista, prevista no art. 22, § 1º, como de competência privativa da União. A toda evidência, a Lei impugnada viola os arts. 21, XXIV e 22, I, da Carta Federal, pois os temas atinentes à segurança e à saúde do trabalhador estão insertos no conteúdo do Direito do Trabalho, somente podendo ser objeto de legislação estadual em caso de delegação de competência da União para os Estados, por meio de lei complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional. Quanto à inspeção do trabalho, não há dúvida de que tal atribuição não assiste ao Estado, mesmo sendo este participante do Sistema Único de Saúde – SUS, pois o art. 200, inciso VIII, expõe claramente sua condição de colaborador para a proteção do meio ambiente de trabalho, sendo a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e serviços de saúde, reservados à Lei, conforme preceitua o art. 197, da Constituição Federal. Cabe ressaltar que a

Lei 8.080/90, que regula o art. 197, da Carta Federal, não confere competência aos Estados para legislar sobre a proteção da saúde do trabalhador ou disciplinar a inspeção do trabalho (grifos no original).

Em parecer exarado nos autos do processo 00400.002246/2004-45, referente consulta formulada pela Consultoria Jurídica do MTE, acerca de conduta a ser adotada em face de fiscalizações efetuadas por agentes da Secretaria de Saúde de Guarulhos-SP., por força de convênio celebrado, em 1989, entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Estado de São Paulo, para ampliação das ações de segurança e saúde dos trabalhadores neste Estado, a Advocacia Geral da União se pronunciou pela impossibilidade da atuação dos agentes do Estado. Eis o teor da ementa do parecer AGU/SF/06/2009:

A Constituição Federal de 1988 não permite que a inspeção do trabalho seja efetuada, mesmo em regime de cooperação por meio de convênio, por agentes fiscais estaduais ou municipais, uma vez que competência para a execução da fiscalização do trabalho, nela inclusa a inspeção sobre o cumprimento ou não de normas relativas à segurança e medicina do trabalho, e a eventual imposição de multas, é exclusiva da União (CF, art. 21, XXIV). Sugestões objetivas em resposta à consulta.

As sugestões objetivas apontadas foram a resolução do convênio ou sua adaptação, para excluir das atribuições outorgadas aos agentes municipais a possibilidade de fiscalização do meio ambiente do trabalho.

No mesmo sentido destas interpretações posicionou-se o STF, no julgamento da ADIN já mencionada.

Nos termos da decisão do Pretório Excelso, somente à União compete legislar sobre meio ambiente do trabalho, eis que matéria afeta ao Direito do Trabalho, e, em consequência, somente à Inspeção do Trabalho compete fiscalizar as normas pertinentes a esse tema, eis que, também à União compete organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21, XXIV, da CF).

Esta, pois, a segunda das situações apontadas em que a inclusão do meio ambiente do trabalho no sistema do meio ambiente em geral conduz a interpretações conflitantes com a posição defendida pela concepção tradicional ou trabalhista.

#### 2.8.4 A Posição Defendida neste Trabalho

Embora se entenda necessária a manifestação de opção por uma das concepções estudadas neste trabalho, deve-se deixar consignado que, mais importante que essas impressões pessoais, é a demonstração dos enfoques das concepções e tendências existentes sobre a matéria, que se revelam contraditórias entre si, criando embaraços sobre a realidade em que incidem.

Não se tem, portanto, a intenção de forjar entendimentos, mas de oferecer contribuição, mediante a apresentação dos vários pontos de vista expostos pela comunidade jurídica, para que cada operador do direito que se depare com o tema possua subsídios suficientes para realizar a sua própria opção.

Alinha-se, neste trabalho, à segunda corrente – tradicional ou trabalhista - que defende a inclusão do meio ambiente do trabalho no Direito do Trabalho.

Sob um enfoque histórico, reconhece-se que a origem do Direito do Trabalho está intimamente relacionada à criação de mecanismos de tutela do meio ambiente do trabalho, eis que a ausência de intervenção do Estado nas condições de trabalho nos estabelecimentos industriais no período da Revolução Industrial conduzia à morte e à mutilação um enorme contingente de operários.

Nesse sentido é o magistério de Oliveira Silva<sup>165</sup> :

Em verdade, a preocupação com o ambiente do trabalho é antiga no direito laboral, podendo-se mesmo afirmar que a busca por melhorar as condições de trabalho nos parques fabris acompanha os primeiros passos do nascente ramo do direito, ainda no século XIX. Por certo que não havia a compreensão completa e genérica que hoje se tem sobre o meio ambiente em geral, e, em particular, o do trabalho, o que se alcançou na década de 1970, como muitas vezes referido.

Entretantes, de forma pontual (em relação apenas ao setor industrial, ou ao tempo de trabalho - redução da jornada, intervalos, descansos, férias etc.) ou específica quanto a determinados trabalhadores (crianças e adolescentes, mulheres, mineiros, marítimos etc.), houve a luta para aprimorarem-se as condições de trabalho das pessoas e, indiretamente, de sua saúde, o que envolvia certos aspectos do ambiente laboral.

---

<sup>165</sup> OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A saúde do trabalhador como um direito humano. Conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008, p. 128.

Em uma análise jurídico-constitucional, a abordagem que se faça sobre as concepções que se formaram sobre o meio ambiente do trabalho passa, necessariamente, por uma interpretação constitucional que mantenha a unidade da Constituição e estabeleça uma harmonização entre as normas aparentemente conflitantes, nos moldes propostos pela moderna hermenêutica.

Embora se reconheça que as normas de Direito Ambiental possuem um caráter de transversalidade, permeando outros ramos do direito, isto não implica dizer que sua incidência se faz de forma integral sobre todos os aspectos do meio ambiente.

A normatização constitucional sobre o meio ambiente em geral tem previsão no capítulo IV do Título VIII, da Constituição Federal (art. 225, parágrafos e incisos).

Uma análise desse dispositivo permite concluir que o objeto de sua tutela imediata é o meio ambiente natural.

Eis os seus termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e

administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Não há nessa norma constitucional qualquer referência ao meio ambiente do trabalho. Reputa-se que esse seria o espaço adequado para o tratamento do meio ambiente do trabalho, se houvesse alguma vontade constitucional de inseri-lo no meio ambiente em geral. Ou seja, no artigo 225 da Carta Magna deveria haver inserção de norma que contemplasse o meio ambiente do trabalho. Desse modo, se houvesse intenção constitucional de alterar a disciplina do meio ambiente do trabalho, que por força das constituições e legislação precedentes sempre estiveram atreladas ao Direito do Trabalho, essa opção deveria vir manifestada de forma inequívoca, com expressa referência no campo especificamente destinado ao meio ambiente.

A única referência que possibilitaria aquela interpretação é a norma prevista no artigo 200, VIII, da Constituição Federal, que atribui ao Sistema Único de Saúde a prerrogativa de colaborar na proteção do meio ambiente, *nele compreendido o meio ambiente do trabalho*.

Essa norma tem por objetivo precípua atribuir competência ao SUS para colaborar na proteção do meio ambiente, inclusive na proteção do meio ambiente do trabalho.

O que quis consignar o legislador constituinte com a inclusão da expressão *nele compreendido o meio ambiente do trabalho*, é que ao SUS compete colaborar na proteção do meio ambiente natural e *também* na do meio ambiente do trabalho. É o reconhecimento de uma relação de cumulação de competências.

Ora, se o meio ambiente do trabalho fosse, para fins de tutela constitucional, parte integrante do meio ambiente em geral, não seria necessário utilizar a expressão *nele compreendido o meio ambiente do trabalho*, eis que seria

uma decorrência natural. Assim, a redação daquela norma seria apenas: “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei, colaborar na proteção do meio ambiente”.

Por essas razões, tem-se por equivocada a argumentação no sentido de se conferir competência comum aos Estados e Municípios, para a fiscalização do meio ambiente do trabalho, com base no inciso VI do artigo 23 da CF/88, que diz: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Pelas mesmas razões, igualmente se entende equivocado o argumento que atribui competência legislativa concorrente sobre o meio ambiente do trabalho e a saúde do trabalhador, com supedâneo no artigo 24 e incisos VI e VIII, que estatuem que: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, *proteção do meio ambiente* e controle da poluição (VI) e *responsabilidade por dano ao meio ambiente*, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII).

A tese de que o meio ambiente do trabalho, por ser parte integrante do meio ambiente em geral, desloca a competência para legislar e executar aos Estados e Municípios não tem amparo constitucional, como se pretendeu demonstrar.

Já com relação às atribuições constitucionais outorgadas ao SUS, pode-se dizer que, ao estabelecer que é direito dos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança, a Constituição sinaliza que as normas sobre meio ambiente do trabalho têm conteúdo trabalhista, face à sua inserção no artigo 7º, que dispõe sobre direitos dos trabalhadores.

Ao dispor que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, indica uma opção pela centralização dessa atividade.

Ao atribuir à União a competência para legislar privativamente sobre Direito do Trabalho reforça esse direcionamento em favor de uma centralidade.

No entanto, ao dispor que compete ao Sistema Único de Saúde, além de outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador, e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho, a Carta Magna produz uma ruptura daquela opção de centralidade, autorizando uma interpretação que conduza a uma descentralização.

Ao intérprete, portanto, sem negar vigência às normas constitucionais mencionadas, compete produzir interpretação que as harmonize.

Assim, não se pode negar que o sistema constitucional proporcionou uma abertura para a descentralização das ações de saúde do trabalhador. O âmbito de abrangência dessas ações, no entanto, é que é objeto de intensa celeuma. Contém-se, nessas atribuições de colaboração, o poder de polícia para que o SUS fiscalize os ambientes de trabalho e, em caso de não adequação, lavre os autos de infração?

As normas constitucionais não apontam esses limites de atuação. As duas disposições constitucionais apenas declaram que: art. 200 – “Ao sistema único de saúde compete, dentre outras atribuições, nos termos da lei: [...] II- executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; [...] VIII- colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

A expressão “colaboração” indica a presença necessária de um outro órgão na realização da atividade de proteger o meio ambiente do trabalho. Esse outro órgão é a União, através da inspeção do trabalho, conforme previsão do artigo 21, XXIV, da CF.

Não se admite como lógico, no entanto, um sistema que permita que ambos os órgãos (SUS e MTE) procedam à fiscalização das mesmas normas. Se essa possibilidade representa potencialmente um ganho de qualidade na proteção da saúde dos trabalhadores, enseja, ao mesmo tempo, uma grave insegurança jurídica àqueles que se sujeitarão a essa fiscalização. O sistema estará altamente vulnerável à ocorrência do *bis in idem*, ou seja, o mesmo empregador poderá ver-se fiscalizado e autuado por dois órgãos distintos, pela prática de uma mesma infração, da mesma natureza (administrativa).

Desta forma, entende-se possível compatibilizar essa colaboração, permitindo-se, inclusive, a fiscalização e autuação das empresas recalcitrantes, mas,

nos limites da legislação editada por cada um dos entes políticos. Ou seja, reconhecendo-se que compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrente sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), competência esta extensível aos Municípios, para os assuntos de interesse local, é possível que os agentes da vigilância em saúde do trabalhador desses órgãos fiscalizem o cumprimento das legislações editadas pelos seus respectivos órgãos.

Essa interpretação possibilita a harmonização dos comandos constitucionais que apregoam que à União compete privativamente legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I) – onde naturalmente estão inseridas as normas sobre meio ambiente laboral - e aos Estados, Distrito Federal (Municípios, inclusive) compete legislar concorrentemente com aquela, quando a matéria versar sobre saúde dos trabalhadores (art. 24, XII).

Permite também a compatibilização da competência exclusiva da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21, XXIV, CF), quando a matéria disser respeito a normas sobre os aspectos gerais da legislação do trabalho, com a competência comum dos Estados, DF e Municípios (art. 23, II, CF) para a fiscalização das normas que dizem respeito à saúde do trabalhador, sem, contudo, possibilitar a ocorrência de superposição de atribuições, com dois órgãos exercendo a mesma atribuição em um mesmo campo legislativo.

Assim, a União, por intermédio da inspeção do trabalho, fiscalizará o cumprimento de toda a legislação federal e convencional sobre direito do trabalho, incluídas as disposições sobre meio ambiente do trabalho, e aos agentes do SUS competirá realizar as ações previstas na Lei 8.080/90, inclusive legislar supletivamente à legislação federal e fiscalizar o meio ambiente do trabalho, limitando-se à verificação das infrações sobre esses aspectos particulares da legislação estadual ou municipal sobre o meio ambiente do trabalho que digam respeito à saúde do trabalhador.

Essa interpretação, a par de harmonizar e manter a unidade da Constituição, contempla de maneira satisfatória os interesses de todos os envolvidos:

1. Em primeiro lugar, os trabalhadores, destinatários naturais do comando constitucional, eis que estarão albergados pela legislação federal e pela fiscalização

dos Auditores-Fiscais do Trabalho, e pela legislação estadual e, eventualmente, municipal, bem como amparados pela fiscalização realizada pelos agentes do SUS especificamente quanto a essas normas.

2. Em seguida, os empregadores, que, embora sujeitos a mais de uma espécie de normas legais (legislação federal, estadual e eventualmente municipal), não correrão os riscos de se verem fiscalizados e autuados por distintas fiscalizações com base nas mesmas normas. Livram-se do problema real da ocorrência do *bis in idem*.

3. Por fim, de ambos os órgãos - MTE e SUS – que terão suas prerrogativas reconhecidas e poderão exercer suas atividades em âmbitos de atuação específicos, mas voltados para um objetivo comum, de oferecer proteção à saúde dos trabalhadores.

Ressalte-se que, em âmbito infraconstitucional, a Lei 8.080/90, que dispõe sobre a sistematização do SUS, também demonstra tibiez ao tratar do alcance da competência dos seus agentes para a atribuição de colaborar na proteção do meio ambiente do trabalho.

A disposição que mais guarda pertinência com o tema é a prevista no artigo 6º, inciso I, c, §3º, III e VI, que diz:

Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde:

I - a execução de ações:

[...]

c) de saúde do trabalhador;

[...]

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

[...]

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

[...]

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas.

Em todas essas disposições vê-se que a atribuição dos agentes do SUS é de participação em ações que tenham por objetivo a prevenção, promoção e recuperação da saúde.

A interpretação da referida lei está em consonância com a interpretação constitucional acima alinhavada.

Por fim, essa interpretação também permite conferir coerência e racionalidade ao disposto no artigo 154 da CLT, que diz: “A observância, em todos os locais de trabalho, do disposto neste Capítulo (Da Segurança e Medicina do Trabalho), não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios, em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de convenções coletivas de trabalho”.

Sendo certo que as normas sobre vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador, estão albergadas no sistema único de saúde, o comando inserto no artigo 154 da CLT impõe aos empregadores o dever de observância tanto das normas federais sobre proteção ao meio ambiente do trabalho, a cargo da Auditoria Fiscal do Trabalho, como das estaduais e municipais, a cargo dos agentes sanitários vinculados ao SUS. Cada um normatizando e executando ações de saúde do trabalhador nos respectivos âmbitos de competência.

## 2.9 TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

No âmbito administrativo, a tutela do meio ambiente do trabalho pode ser realizada por dois órgãos: pela inspeção do trabalho e pelos agentes do Sistema Único de Saúde (SUS).

### 2.9.1 A inspeção do Trabalho

Nos termos do artigo 21, inciso XXIV, da CF/88, “Compete à União organizar, manter e executar a inspeção do Trabalho”. A auditoria fiscal do trabalho é órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e tem suas atribuições fixadas no Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto 4.552, de 27.12.2002, com as alterações do Decreto 4.870/2003.

Conforme dispõe o artigo primeiro do referido Regulamento, a inspeção do trabalho tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral. Dispõe, ainda, o Regulamento que os empregadores, tomadores e intermediadores de serviços, empresas, instituições, associações, órgãos e entidades de qualquer natureza ou finalidade são sujeitos à inspeção do trabalho e ficam, pessoalmente ou por seus prepostos ou representantes legais, obrigados a franquear, aos Auditores-Fiscais do Trabalho, o acesso aos estabelecimentos, respectivas dependências e locais de trabalho, bem como exibir os documentos e materiais solicitados para fins de inspeção do trabalho.

Pode se dizer que há mais de 150 anos a Inspeção do Trabalho Independente, operada pelo Estado, é o principal mecanismo para a fiscalização das relações de trabalho e para a promoção do cumprimento da legislação de proteção ao trabalho<sup>166</sup>.

Ao longo do século XX, especialmente após a adoção da Convenção nº 81 da OIT (1947), os serviços de inspeção se estruturam na maioria dos países.

No Brasil, a inspeção do trabalho tem origem com a lei 1.313 de 1891, que se ocupava da fiscalização do trabalho de crianças e adolescentes. Foi impulsionada, contudo, com ratificação da Convenção 81 da OIT, que ensejou a elaboração do Regulamento da Inspeção do Trabalho (Decreto 55.841/65),

---

<sup>166</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. *Inspeção do trabalho no Brasil: pelo trabalho digno*. Brasília: MTE, SIT, 2005, p. 11.

contemplando os princípios e diretrizes estabelecidos na referida Convenção. O Decreto 55.841/65 foi revogado pelos Decretos 4.552/2002 e 4.870/2003, que hoje disciplinam a inspeção do trabalho.

Assim, somente a partir da segunda metade do século XX que a inspeção do trabalho é efetivamente criada, com o desenvolvimento de um sistema federal de inspeção e de uma legislação específica.

Pode-se dizer que, inicialmente, a Inspeção do Trabalho caracterizava-se por uma atuação reativa e centrada nas relações de emprego. Esse quadro, contudo, muda a partir das últimas décadas do século XX. Diz-se<sup>167</sup>, pois, que:

Atualmente, a Inspeção do Trabalho brasileira abraça uma visão sistêmica do mundo do trabalho, segundo a qual é insuficiente o escopo de proteção da legislação trabalhista, que compreende apenas trabalhadores com carteira assinada. Dentre os problemas prementes, além do desafio de procurar incluir os trabalhadores informais no âmbito da proteção trabalhista e previdenciária, a Inspeção engaja-se na erradicação do trabalho escravo e infantil, no combate à discriminação no ambiente do trabalho [...]. A Inspeção entende que deve contribuir, também, para a defesa de questões sociais, como igualdade de oportunidades, acesso aos serviços do Estado e promoção da cidadania.

Observa-se que a inspeção do trabalho, fundamentada na Convenção 81 da OIT, tem por finalidade fiscalizar o cumprimento das normas relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores. Tem por atribuição, também, oferecer informações aos empregados e empregadores acerca do cumprimento das normas. Quanto à organização, deve se vincular a uma autoridade central. Busca, ainda, a cooperação efetiva com outras instituições, como institutos de pesquisa, universidades etc. Deve pautar-se, em suas ações, pela ênfase na prevenção, a fim de evitar acidentes, doenças ocupacionais, assegurando o cumprimento da legislação.

Especificamente com relação ao meio ambiente do trabalho, a Inspeção do Trabalho tem como principal objetivo a transformação dos ambientes de trabalho, por meio da eliminação das situações de risco ao trabalhador. Para tanto, procedem-se à elaboração de normas e à fiscalização de seu cumprimento.

---

<sup>167</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. *Inspeção do trabalho no Brasil: pelo trabalho digno*. Brasília: MTE, SIT, 2005, p. 12.

A saúde e a segurança do trabalhador inserem-se na legislação como direito coletivo e suas disposições estão contempladas em uma legislação dinâmica: as normas regulamentadoras.

Atualmente, o processo de criação e revisão de normas regulamentadoras em segurança e saúde é realizado de forma tripartite, conforme preconizado pela OIT, envolvendo representantes dos trabalhadores, empregadores e do governo. Essa modalidade de formulação de normas é reconhecida como eficaz, em face do comprometimento social dos participantes e para viabilizar a efetividade da legislação.

Embora com quadro de pessoal não compatível com a magnitude da missão que lhe é confiada, a inspeção do trabalho tem contribuído para a melhoria das condições do meio ambiente do trabalho no país, sobretudo através de grupos específicos de fiscalização, os quais atuam de forma a melhorar as condições de trabalho de segmentos econômicos onde os problemas são mais graves, como são os casos dos grupos móveis de combate ao trabalho análogo ao de escravo, grupos de combate ao trabalho infantil, grupos de fiscalização rural e da construção civil, dentre outros.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu relatório *Aliança Global contra o Trabalho Forçado*, lançado em 2005, menciona o Brasil como “referência internacional na erradicação do trabalho escravo, esforço que conta com a participação fundamental dos Auditores-Fiscais do Trabalho”<sup>168</sup>.

A título de exemplo, o Grupo Móvel Rural da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo, no ano de 2009, realizou fiscalizações em 117 empresas, localizadas em 56 municípios do Estado, especialmente no corte de cana-de-açúcar e na colheita de citrus, lavrando 146 autos por infrações à legislação e 487 por infrações às normas de segurança e medicina do trabalho<sup>169</sup>. A fiscalização no corte manual de cana-de-açúcar impôs a adoção de medidas que objetivou reduzir a penosidade deste trabalho, com a introdução obrigatória de pausas durante a jornada de trabalho, a exigência de efetivo cumprimento dos

---

<sup>168</sup> BRASIL: Ministério do Trabalho e Emprego. *Inspeção do trabalho no Brasil: pelo trabalho digno*. Brasília: MTE, SIT, 2005, p. 8.

<sup>169</sup> Dados fornecidos pela Coordenação do Grupo Rural paulista.

horários de intervalo, o fornecimento de bebidas repositoras de sais minerais nos períodos de calor mais intenso etc.

A par destas medidas, foram exigidos exames médicos laboratoriais específicos para trabalhadores oriundos de regiões onde há a ocorrência de doenças endêmicas e foram negociadas medidas consistentes na melhora da alimentação consumida por estes trabalhadores.

Pode-se afirmar que, graças à intensa ação fiscal desenvolvida nessas atividades, sobretudo, no corte manual de cana-de-açúcar, houve melhora substancial das condições de saúde e de trabalho dos envolvidos nessa atividade.

É necessário, contudo, para que a inspeção do trabalho desempenhe a contento suas significativas funções que:

1) os valores das multas aplicadas sejam substancialmente majorados, uma vez que estes encontram-se defasados, em face da inexistência de uma política que os reajuste periodicamente. A imposição de multas em valores exíguos estimula o transgressor ao descumprimento das normas;

2) os concursos públicos para admissão de Auditores-Fiscais realizem-se com freqüência maior, a fim de compatibilizar o quadro funcional com a crescente demanda;

3) os cargos de direção sejam providos por servidores de carreira, a fim de valorizá-los e coibir eventuais tendências de dar direcionamento político a questões eminentemente técnicas;

4) com base na Convenção sobre Administração do Trabalho nº 150, da OIT, amplie-se o espaço de atuação da inspeção do trabalho, para nela incluir categorias de trabalhadores que, por lei, não tenham uma relação de emprego típica, como os autônomos, membros de cooperativas de trabalho, arrendatários rurais, trabalhadores informais etc. Não se pode desprezar esse grande universo de trabalhadores, desprotegidos das mais elementares normas de proteção à saúde e à segurança.

5) o MTE estruture um canal de comunicação – assessoria de comunicação – para divulgação das ações realizadas pela inspeção do trabalho, eis que a sociedade não tem tido conhecimento das ações desenvolvidas em prol dos

trabalhadores. Os veículos de comunicação têm divulgado notícias sobre a atuação de outros órgãos, em prol dos trabalhadores, como, *v.g.*, os procedimentos do MPT, onde a atuação dos auditores fiscais, freqüentemente essenciais para o sucesso dessas ações, sequer são mencionadas.

Por fim, é relevante registrar que, embora não se disponha de dados concretos sobre a atuação da inspeção do trabalho em defesa do meio ambiente laboral, a experiência demonstra que a maior parte dos procedimentos, judiciais e extrajudiciais, promovidos pelo Ministério Público do Trabalho relativos a essa matéria é resultado de relatórios das fiscalizações realizadas pelos auditores-fiscais do trabalho. Apenas um exemplo – dos inúmeros que poderiam ser apresentados - para ilustrar essa assertiva: A 2ª Vara do Trabalho de Chapecó, determinou, com base em ação civil pública promovida pelo MPT, lastreada em relatórios da Auditoria do Trabalho e Emprego daquela regional, que a Sadia S.A terá que conceder um total de 49 minutos diários em pausas para recuperação de fadiga aos empregados que trabalham na atividade de desossa de sobrecoxa de frango (cerca de 700 trabalhadores), na unidade da empresa em Chapecó<sup>170</sup>.

### 2.9.2 A atuação dos Órgãos do Sistema Único de Saúde

O artigo 200, VIII, da CF, dispõe que compete ao SUS, além de outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente, nele incluído o meio ambiente do trabalho.

Regulamentando este dispositivo constitucional, a Lei 8.080/90 diz que constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (art.

---

<sup>170</sup> BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Processo 3497-2008-038-12-00-0, 2ª V.T.de Chapecó. Ação Civil Pública. Reqte: Ministério Público do Trabalho; Reqda . Sadia S.A. Juíza: Deisi Senna Oliveira. Disponível em: <<http://consultas.trt12.jus.br>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

4º). Segundo esta Lei (art. 6º) estão incluídas no campo de atuação do SUS: I – a execução de ações [...] de saúde do trabalhador; e a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Nos termos do parágrafo 3º, do artigo 6º, da referida lei, entende-se por saúde do trabalhador um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo: I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho; II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho; III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador; IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde; V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional; VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas; VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores.

A Portaria 2.728/2009, do Ministério da Saúde, dispõe sobre a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST), que deverá ser implementada de forma articulada entre o Ministério da Saúde, as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o envolvimento de órgãos de outros setores dessas esferas, executores de ações relacionadas com a

Saúde do Trabalhador (art. 1º). A implementação dessa rede se dá através dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST) (art. 1º, §3º, I), os quais têm por função dar subsídio técnico para o SUS, nas ações de promoção, prevenção, vigilância, diagnóstico, tratamento e reabilitação em saúde dos trabalhadores urbanos e rurais.

Cabe ressaltar que o CEREST é órgão de assessoramento nas ações a serem desenvolvidas pelo SUS, sem poder de polícia, portanto, conforme se depreende do exame de suas atribuições previstas no anexo II da Portaria 1.679/2002<sup>171</sup>. Assim dispõe o referido diploma:

Os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador devem ser compreendidos como pólos irradiadores, no âmbito de um determinado território, da cultura especializada subentendida na relação processo de trabalho/processo saúde/doença, assumindo a função de suporte técnico e científico deste campo do conhecimento. Suas atividades só fazem sentido se articuladas aos demais serviços da rede do SUS, orientando-os e fornecendo retaguarda nas suas práticas, de forma que os agravos à saúde relacionados ao trabalho possam ser atendidos em todos os níveis de atenção do SUS, de forma integral e hierarquizada.

Como já ficou consignado no tópico 2.8.3 *supra*, há uma intensa controvérsia acerca da possibilidade de os membros do SUS ligados à saúde do trabalhador realizarem inspeções em locais de trabalho, com a possibilidade de lavrarem autos de infração por infringência às normas pertinentes ao meio ambiente do trabalho, isto em virtude do disposto no artigo 21, XXIV, da CF, que diz competir à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

A despeito da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIN 1893-9-RJ, que reconheceu implicitamente a competência exclusiva da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, há notícia de fiscalização e lavratura de autos de infrações por órgão vinculado ao SUS.

Consulta ao sítio do TRT da 15ª Região na Internet revela a existência de pelo menos dois processos de ações anulatórias de multas lavradas pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador de Jundiaí-SP, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde daquela localidade.

---

<sup>171</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Disponível em: <[http://www.Renastonline.org/attachments/034\\_Portaria\\_1679\\_GM\\_2002.pdf](http://www.Renastonline.org/attachments/034_Portaria_1679_GM_2002.pdf)>. Acesso em: 25 agos. 2010.

No processo 01670-2006-096-15-00-9<sup>172</sup>, a empresa SCO Empreendimentos e Participações Ltda foi autuada por desrespeitar o item 18.13.3 da NR 18, que diz: “A implementação do PCMAT nos estabelecimentos é de responsabilidade do empregador ou condomínio”. Nesse processo, que tramitou perante a 3ª Vara do Trabalho de Jundiaí, houve anulação do auto de infração em primeira instância. Foram interpostos recursos: voluntário pelo Município e *ex officio* pelo Juízo prolator da decisão. Em segunda instância, os recursos foram conhecidos e improvidos pela 12ª Câmara, mantendo-se a decisão de anulação, tendo como fundamento a competência exclusiva da União para promover a fiscalização do trabalho. O Ministério Público do Trabalho, que opinara pelo conhecimento e provimento do recurso voluntário do Município, interpôs recurso de revista, que não foi conhecido, havendo a interposição de agravo de instrumento, que aguarda apreciação pelo Tribunal.

No processo 01881-2008-097-15-00-5<sup>173</sup>, foi autuada a empresa Neumayer Tekfor Automotive Brasil Ltda, auto de infração 228, de 20.02.2008, por descumprimento dos itens 18.18.3 e 18.18.1, da NR 18. A lavratura do auto de infração fundamentou-se no artigo 122, VII da Lei 10.083/09 (Código Sanitário do Estado de São Paulo) c.c. com os itens acima mencionados da NR 18. Em ação anulatória ajuizada pela empresa, a 4ª Vara do Trabalho de Jundiaí anulou a imposição de multa, recorrendo de ofício da decisão. O Tribunal, por sua 11ª Câmara, acolhendo o parecer ministerial, conheceu do recurso necessário e o proveu, para julgar improcedente o pedido da empresa e declarar a competência do órgão municipal do SUS para a fiscalização e autuação em matéria de segurança do trabalho.

O acórdão, já transcrito, foi assim ementado:

SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR. INFRAÇÃO. MUNICÍPIO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. CEREST. FISCALIZAÇÃO. AUTUAÇÃO. COBRANÇA DE MULTA. COMPETÊNCIA. Não viola a competência privativa da União lei municipal que atribui poder de fiscalização, no âmbito do trabalho, a ente municipal integrante do Sistema Único de Saúde. Trata-se de competência concorrente dos entes federados. É dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar e proteger o meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. A saúde do trabalhador

<sup>172</sup> BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Disponível em: <<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 15 set. 2010.

<sup>173</sup> BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Disponível em: <<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 15 set. 2010.

não é monopólio da União, mas é tratada juridicamente por Estados e Municípios. O meio ambiente em condições dignas e salubres dá suporte ao mais fundamental direito do homem: o direito à vida. É legítima a fiscalização e autuação realizada por órgão municipal, que integra o Sistema Único de Saúde, visto que todos os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre saúde. Aplicação dos artigos 21, XXIV, 22, I, 23, II e VI, 24, XII, 30, 196, 197, 198, 200 e 225 da Constituição Federal.

Importante ressaltar que o procedimento de lavratura de autos tem por base o Código Sanitário do Estado de São Paulo (Lei Estadual 10.083/98), que foi adotado pelo município de Jundiaí, através da Lei Municipal 3.549/90. O Município editou também o Decreto 21.002 de 28 de novembro de 2007, que trata da tramitação de recursos contra autos de infração e de imposição de penalidades lavrados pelas autoridades municipais.

Desta forma, os dois julgados mencionados servem para demonstrar alguns aspectos importantes:

1. que os órgãos vinculados ao SUS, com base no dispositivo do artigo 200, VIII, da CF, que lhes atribui competência para colaborar na proteção do meio ambiente do trabalho, iniciam efetivamente o trabalho de *fiscalização* do meio ambiente do trabalho;

2. que os agentes do SUS, no caso específico de Jundiaí, utilizam-se da legislação federal constante nas Normas Regulamentadoras para embasarem suas ações fiscais e lavrarem autos de infração pelo descumprimento observado;

3. que a matéria é extremamente controvertida, ensejando pronunciamentos judiciais conflitantes no âmbito do mesmo tribunal;

4. que há uma nítida tendência dos membros do Ministério Público do Trabalho em opinar favoravelmente a essa possibilidade de os membros do SUS efetuarem fiscalização referente ao meio ambiente do trabalho, inclusive com a utilização da legislação federal apontada.

Em tópico precedente, foi manifestada posição que admite a fiscalização do meio ambiente do trabalho pelos agentes do SUS, mas limitada à utilização da legislação editada por seus próprios órgãos, isto para se evitar superfetação de poderes e diversidade de procedimentos quanto às fiscalizações realizadas pelos diferentes órgãos.

A interpretação que se busca emprestar aos dispositivos constitucionais analisados, além de conferir unidade à Constituição e harmonizar as normas aparentemente conflitantes, revela, também, preocupação com aspectos práticos.

No segundo processo mencionado, em que autuada a empresa Neumayer Tekfor Automotive Brasil Ltda, a primeira imposição de penalidade consistiu em “prestação de serviços à comunidade” [...] configurada pela veiculação, ou produção de filmes, spots, programas educativos ou peças publicitárias para jornais ou revistas. Tema: prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em nome do CEREST<sup>174</sup>.

Essa modalidade de imposição de penalidade, embora afinada aos modernos conceitos de punibilidade e mais consentânea com os objetivos de proteção do meio ambiente do trabalho, não tem previsão na legislação federal que regulamenta a imposição de multas por infrações semelhantes. Isto é, se autuada por órgão vinculado ao SUS, a empresa pode se beneficiar dessa forma de punição, ao passo que se fiscalizada por órgão do MTE estará obrigada a satisfazer a obrigação em pecúnia.

Outro aspecto, ainda mais grave. Neste mesmo caso, a empresa, por não aceitar a penalidade de prestação de serviços, teve a obrigação convertida em multa, em importe 50% superior àquele previsto para a primeira imposição. O valor imposto alcançou a importância de R\$74.400,00 (setenta e quatro mil e quatrocentos reais). Essa mesma infração alcançaria, se imposta a multa pela Auditoria-Fiscal do Trabalho, em valor máximo de R\$6.420,77.

Essa discrepância de valores é fato gerador de anacronismo no sistema, eis que, pela infringência de uma mesma norma, a empresa pode ser autuada em valores diversos, dependendo apenas do órgão que realizou a fiscalização. No caso acima apontado, seria muito mais vantajoso para a empresa ser fiscalizada e autuada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Não se concorda, por esses motivos, com a argumentação da procuradora do trabalho Renata Coelho Vieira, lançada nos autos do processo 1670.2006-096-15-00-9, do TRT da 15ª Região, quando aduz que:

---

<sup>174</sup> Dados extraídos do processo 118100-91.2008.5.15.0097, que tramita perante o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

[...] não há que se falar em dupla penalidade porque não houve aplicação de multa pelo Ministério do Trabalho relativamente ao fato que originou a infração proveniente do Centro de Referência de Jundiáí.

Além disso, nada impede que um mesmo fato jurídico gere conseqüências em variadas esferas e, ainda, que numa mesma esfera gere mais de uma penalidade.

Aliás, em casos de competência concorrente – diversos previstos pela própria Lei Maior – um mesmo fato pode ser sancionado tanto pela União, quanto pelo Estado e pelo Município, bastando, para isso, que haja legislação prevendo tal fato como infração nessas esferas. Exemplos disso não faltam em nosso arcabouço jurídico, em nossa doutrina e jurisprudência.

O acidente de trabalho é um dos fatos que pode gerar conseqüências coletivas e individuais, indenização civil, previdenciária e trabalhista, além de efeitos penais.

Exige, portanto, grande atenção e cuidado o argumento aludido na sentença. Uma coisa seria o mesmo órgão aplicar duas penalidades diversas para o mesmo fato. Outra bem diferente é o que ocorre nos autos.

Embora a procuradora afirme que não houve lavratura de auto de infração pelo mesmo fato pelo Ministério do Trabalho e Emprego, é certo que a sentença proferida naquele processo afirma que a empresa foi autuada, em 14/12/2005, pelo CEREST [...] por ter infringido o item 18.13.3 da NR 18 associado aos artigos 30, I e III e artigo 122, VII, da Lei Estadual 10.083/1998. E diz ainda, “verifica-se que a empresa também foi autuada, em 26.09.2005 pelo Ministério do Trabalho, por desrespeitar o item 18.13.3 da NR 28” (houve erro material, pois o item é da NR 18).

Tem-se que o caso é de ocorrência de *bis in idem*, haja vista que a empresa foi – ou poderia ter sido – autuada pelo mesmo fato, na mesma esfera de atribuições (esfera administrativa) com base na mesma disposição legal. O único elemento diferenciador é o órgão que aplicou a multa.

O princípio do *non bis in idem* é um princípio geral de direito que compreende a proibição de uma pessoa ser punida pelo mesmo fato mais de uma vez na mesma esfera de atribuição, isto é, o autor de um ato contrário ao ordenamento jurídico somente poderá sofrer sanção na esfera respectiva apenas uma vez.

Por essas razões, a interpretação proposta – de que os agentes do SUS possam fiscalizar o meio ambiente do trabalho, no que concerne a normas sobre saúde do trabalhador, mas apenas com base na legislação editada pelo próprio SUS – revela-se mais adequada, não conduzindo a situações injurídicas como a ora apresentada.

### 3 A TUTELA PROCESSUAL DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

#### 3.1 A NATUREZA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO EQUILIBRADO

Após terem sido apresentadas as características e as considerações sobre os direitos transindividuais (capítulo I) e sobre o meio ambiente geral e do trabalho (capítulo II), é possível uma abordagem da natureza jurídica do direito ao meio ambiente do trabalho adequado.

O direito ao meio ambiente (225, CF) é recorrentemente mencionado como exemplo de direito difuso, eis que diz respeito ao interesse de todos e de cada um. Nesse aspecto, parece não haver questionamentos quanto à natureza desse direito.

Com relação ao direito ao meio ambiente do trabalho, há uma forte tendência em conceituá-lo como direito difuso, notadamente em face da concepção de que o meio ambiente do trabalho é parte integrante e indivisível do meio ambiente em geral.

Nesse sentido é a preleção de Padilha<sup>175</sup>:

Podemos assim concluir que o *equilíbrio do meio ambiente do trabalho*, como parte integrante e importante do meio ambiente considerado como um todo, constitui, sem sombra de dúvida, *um direito essencialmente difuso*, ou seja, aquele conceituado legalmente como de “interesse transindividual, de natureza indivisível, cujos titulares sejam pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor).

Não se pode contestar que a lesão ao meio ambiente do trabalho pode provocar danos de natureza difusa, eis que os efeitos poluentes existentes no meio

---

<sup>175</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Do meio ambiente do trabalho equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002, p. 50.

ambiente de trabalho podem difundir-se para o exterior, atingindo toda a população, como ocorreu no caso Shell, em Paulínia-SP<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> No final da década de 70, a Shell instalou uma indústria química nas adjacências do bairro Recanto dos Pássaros, em Paulínia. Em 1992, ao vender os seus ativos para a multinacional Cyanamid, começou a ser discutida a contaminação ambiental produzida pela empresa na localidade, até que, por exigência da empresa compradora, a Shell contratou consultoria ambiental internacional que apurou a existência de contaminação do solo e dos lençóis freáticos de sua planta em Paulínia. A Shell foi obrigada a realizar uma auto-denúncia da situação à Curadoria do Meio Ambiente de Paulínia, da qual resultou um termo de ajuste de conduta. No documento, a empresa reconhece a contaminação do solo e das águas subterrâneas por produtos denominados aldrin, endrin e dieldrin, compostos por substâncias altamente cancerígenas. Ainda foram levantadas contaminações por cromo, vanádio, zinco e óleo mineral em quantidades significativas. Após os resultados toxicológicos, a agência ambiental entendeu que a água das proximidades da indústria não poderia mais ser utilizada, o que levou a Shell a adquirir todas as plantações de legumes e verduras das chácaras do entorno e a passar a fornecer água potável para as populações vizinhas, que utilizavam poços artesianos contaminados. Mesmo nas áreas residenciais no entorno da empresa foram verificadas concentrações de metais pesados e pesticidas clorados (DDT e drins) no solo e em amostras de água subterrâneas. Constatou-se que os drins causam hepatotoxicidade e anomalias no sistema nervoso central. Ademais, a Cyanamid foi adquirida pela Basf, que assumiu integralmente as atividades no complexo industrial de Paulínia e manteve a exposição dos trabalhadores aos riscos de contaminação até 2002, ano em que os auditores fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) interditarão o local, de acordo com decisão tomada em audiência na sede do MPT. Apesar do recurso impetrado pela Basf, a interdição foi confirmada em decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 2ª Região. Em 2005, o Ministério da Saúde concluiu a avaliação das informações sobre a exposição aos trabalhadores das empresas Shell, Cyanamid e Basf a compostos químicos em Paulínia. O relatório final indicou o risco adicional aos expostos ao desenvolvimento de diversos tipos de doença. Em março de 2007, o MPT ajuizou uma ação civil pública pedindo à Justiça do Trabalho, liminarmente, para que a Shell e a Basf se responsabilizem pelo pagamento de convênio médico vitalício para ex-trabalhadores e seus familiares. O mérito da ação foi avaliado em R\$ 620 milhões, reversíveis ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No final de dezembro de 2008, a Vara do Trabalho de Paulínia concedeu a tutela antecipada, nestes termos: “defiro parcialmente os pedidos realizados, e determino às rés, sob pena do pagamento de multa diária ora fixada, em face da gravidade da situação, em R\$ 100.000,00 por dia de atraso, reversível ao Fundo de Amparo ao Trabalhador que:- contratem plano de saúde vitalício, que não exija qualquer carência, de abrangência nacional e que permita cobertura de consultas, exames, todo o tipo de tratamento médico, nutricional, psicológico, fisioterapêutico terapêutico, além de internações, em favor de todos os trabalhadores, quer tenham sido seus empregados ou empregados das empresas por elas contratadas, ou ainda lhes tenham prestado serviços autônomos, desde que isso tenha ocorrido no Recanto dos Pássaros, à Rua Roberto Simonsen, 1.500, em Paulínia (SP), bem como em favor dos filhos desses trabalhadores nascidos no curso ou após tais contratações. As reclamadas deverão indicar a entidade por elas contratada nestes autos, em 30 dias, e tal empresa, no mesmo prazo, indicará os dados necessários ao cadastramento dos beneficiários e se comprometerá, por seus dirigentes e sob as penas da lei, a relatar todos os atendimentos realizados a esta Vara [...] - que a notícia da presente decisão, nos termos consignados no anexo 02, seja veiculada pelas rés em dois domingos consecutivos, em pelo menos dois dos jornais a seguir citados, em suas páginas frontais: Correio Popular, Folha de São Paulo, Estado de São Paulo e O Globo. Essas publicações devem ser realizadas no terceiro domingo após a intimação da presente decisão e no subsequente, com a finalidade de que sejam os beneficiários concitados a se habilitar ao recebimento do plano de saúde, e que as rés noticiem os termos da presente decisão, nos termos consignados no anexo 02, entre 20:00 e 21:00 horas, ao menos em duas das TVs a seguir indicadas, a saber, Globo, Record e SBT, em duas oportunidades, observado o interregno de dois dias, no prazo máximo de 10 dias, com a finalidade de que sejam os beneficiários concitados a se habilitar nos mesmos moldes indicados no item anterior”.

Mas essa circunstância não ocorre na generalidade dos casos. Na maior parte deles, quando o ambiente de trabalho está permeado por agentes agressivos, não é a vida e a saúde de toda a sociedade que está em perigo, mas a dos trabalhadores, que estão em contato direto e imediato com a fonte propagadora.

É possível, também, que a agressão ao meio ambiente do trabalho configure lesão a interesses individuais homogêneos. É o caso de acometimento de doença profissional que atinja apenas alguns trabalhadores de uma determinada empresa, em virtude de uma maior sensibilidade destes aos agentes insalubres presentes no ambiente. Embora potencialmente todos pudessem ter sido acometidos de doenças, apenas alguns foram contaminados, ensejando-lhes a possibilidade de, individualmente ou através dos legitimados coletivos, ajuizarem ação, individual ou coletiva, respectivamente, para se verem ressarcidos dos prejuízos materiais e morais suportados.

Tem-se, pois, que o direito a um meio ambiente do trabalho equilibrado é, como regra, direito coletivo *stricto sensu*, eis que pertence direta e imediatamente ao grupo, classe ou categoria de trabalhadores envolvidos com a atividade empresarial desenvolvida.

### 3.2 MICROSSISTEMA COLETIVO. ORIGENS E CONCEPÇÕES

Como já destacado, a evolução dos tempos, a urbanização e a intensificação dos fenômenos de massa foram os principais fatos que conduziram a uma nova percepção do direito, permitindo a superação do caráter meramente individual, para recepcionar e conferir proteção a outros direitos, que não dizem

---

Assim que notificadas, ambas impetraram mandados de segurança, que suspenderam em parte os efeitos da sentença. Em 26.08.2010, foi proferida sentença confirmando os termos da decisão que antecipou os efeitos da tutela. O processo encontra-se com recurso ordinário perante o TRT 15. Estes dados constam do Processo 222/2007-126-15-00-6, que tramita na segunda Vara do Trabalho de Paulínia. Disponível em: <<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 18 set. 2010.

respeito a uma pessoa especificamente, mas que, em razão da indivisibilidade de seu objeto, ou de seu relevante valor social, são imputados a uma coletividade ou a toda sociedade.

Desta forma, a construção de uma jurisdição coletiva foi decorrência natural do esgotamento dos instrumentos processuais utilizados na tutela dos interesses individuais, que se mostraram ineficazes para a tutela dessa nova ordem de direitos e interesses transindividuais.

A primeira manifestação de tutela coletiva no Brasil foi evidenciada na Lei de Ação Popular, prevista constitucionalmente nas Cartas Políticas de 1937, 1946, 1967, 1969 e na atual, de 1988. Sua regulamentação ocorreu com a Lei 4.717/65. Em sua feição original, a ação popular era o instrumento processual que permitia ao cidadão a defesa do erário público. A atual Constituição Federal ampliou significativamente o seu objeto, passando a dispor, no artigo 5º, LXXIII, que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Venturi<sup>177</sup> informa que “a ação popular pode ser considerada o primeiro instrumento de tutela de direitos meta-individuais no Brasil, qualificada como canal de participação social na administração da coisa pública”.

O mencionado autor<sup>178</sup> leciona também que a experiência da legitimação individual para a tutela de direitos difusos não obteve o alcance e o êxito que se esperava, em decorrência de várias circunstâncias, como dificuldades na obtenção de provas, o ambiente pouco favorável a iniciativas populares, face à ausência de liberdade democrática etc. Afirma ainda que, em razão disso,

O modelo de legitimação individual para as ações coletivas restringiu-se à ação popular, tendo sido repellido posteriormente para as demais ações civis que instrumentalizam tutela de direitos difusos e coletivos, (e individuais homogêneos, acrescento) – diga-se: ação civil pública, ação de impugnação de mandato eletivo, as ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade, as ações coletivas inspiradas no

---

<sup>177</sup> VENTURI, Elton. *A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Direitos Coletivos*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 166.

<sup>178</sup> *Ibid.* p. 169.

Código de Defesa do Consumidor, a ação de improbidade administrativa, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção coletivo e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A ação popular é, portanto, a única ação reconhecida como coletiva que atribui ao indivíduo (cidadão) a legitimação para a defesa de direitos transindividuais. Nas demais, a legitimação é conferida a entes escolhidos previamente pelo legislador, excluindo-se a iniciativa individual.

Em seguida, foi editada a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, direcionada à proteção da vida em todas as suas formas, legitimando, para a ação de responsabilização por danos ambientais, o Ministério Público da União e dos Estados (art. 14, §1º, parte final).

A Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) ampliou de forma considerável o rol de legitimados para a proteção dos direitos nela constantes (meio ambiente, consumidor, bens de valor artístico, estético, histórico, turístico etc.), revelando uma das principais características do processo coletivo, que é a outorga de legitimação a pessoas diversas daquelas titulares do direito material controvertido.

Após, foi promulgada a Lei 8.078/90, que introduziu o Código de Defesa do Consumidor, promovendo alterações na Lei de Ação Civil Pública, e trazendo, no Título III, normas concernentes à defesa coletiva dos direitos do consumidor. Assim, conforme lecionam Didier Jr. e Zaneti Jr.<sup>179</sup> “A disciplina comum das ações coletivas no Brasil encontra-se, portanto, estabelecida no Título III do CDC, que representa, por ora, o ‘Código Brasileiro de Processos Coletivos’”.

Desta forma, pode-se afirmar que, no âmbito civil, o Código de Processo Civil assume papel de diploma residual. Nas lições dos processualistas acima mencionados<sup>180</sup> “seu efeito sobre o processo coletivo deve ser sempre reduzido, evitando disciplinar as demandas coletivas com institutos desenvolvidos para os processos individuais”.

Não se pode deixar de reconhecer, no entanto, que foi a Constituição Republicana de 1988 que conferiu aos direitos coletivos essa relevância que hoje desfrutam.

---

<sup>179</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de direito processual coletivo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 49.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 53-54.

Nesse sentido, o artigo 129 da Carta Magna dispôs que são funções institucionais do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Ao conferir essa legitimação ao *Parquet*, não a excluiu de outras entidades, consoante estatuído no parágrafo §1º do artigo supramencionado.

Assim, em linhas gerais, estes os principais instrumentos normativos que disciplinam institutos jurídico-processuais tutelares das pretensões metaindividuais, especialmente da proteção do meio ambiente, incluindo-se o do trabalho.

### 3.3 AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXXIII, dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, *ao meio ambiente* e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Assim, permite-se a chamada ação popular ambiental, que faculta ao cidadão a possibilidade de ajuizamento de ação visando anular ato lesivo ao meio ambiente.

Em sede de meio ambiente do trabalho, em face da concepção unitária que lhe atribui a doutrina ambientalista, reconhece-se a possibilidade de seu ajuizamento pelo cidadão, embora não se tenha notícia de sua efetiva utilização.

Evanna Soares<sup>181</sup> menciona que,

em tese, é possível imaginá-la para defesa do meio ambiente do trabalho, movida, por exemplo, por um cidadão trabalhador contra autoridade que edite ato autorizando a instalação de uma empresa (no caso co-ré) sem observância das exigências legais de utilização de dispositivos

---

<sup>181</sup> SOARES, Evanna. *Ação ambiental trabalhista*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, *apud*, FERNANDES, Fábio. *Meio Ambiente Geral e Meio ambiente do trabalho*. Uma visão sistêmica. São Paulo: LTr, 2009, p. 74.

antipoluentes e que venha a causar lesão ao meio ambiente laboral, afetando a saúde dos obreiros.

Raimundo S. de Melo<sup>182</sup>, embora também reconheça que esse instrumento não tem sido utilizado em face de dificuldades de ordem técnica, política e financeira, notadamente em face do medo do desemprego, informa que pode ser de grande valia a substitutiva atuação de um cidadão, exemplificativamente, “um ex-empregado de uma empresa, que, aposentado e sem qualquer receio ante a hierarquia patronal, num gesto de companheirismo e solidariedade, pode ajuizar uma ação popular para buscar melhorias das condições de trabalho para os seus colegas”.

Embora seja juridicamente possível a utilização da ação popular ambiental para proteção do meio ambiente do trabalho, não se conhece nenhum caso prático de efetivo ajuizamento.

### 3.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. INQUÉRITO CIVIL E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

A Constituição Cidadã de 1988 realçou o papel do Ministério Público, elevando-o à categoria de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127). Dentro dessa nova concepção institucional, ao Ministério Público foram atribuídas novas funções, voltadas essencialmente para a tutela dos interesses mais relevantes da sociedade.

Conforme ensina Raimundo S. de Melo<sup>183</sup>,

dentre tais direitos, avulta-se com extraordinária importância a tutela do meio ambiente do trabalho, da saúde e da integridade física e psíquica dos trabalhadores. [...] Ao Ministério Público do Trabalho, certamente o ramo do

---

<sup>182</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Direito Ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006, p. 72.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 76.

*Parquet* que sofreu a mais radical alteração nas suas funções, cabe a tutela desses direitos.

Dentre outras importantes funções, o legislador constituinte atribuiu ao MP a incumbência de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

### 3.4.1 Inquérito Civil

O inquérito civil tem previsão específica no parágrafo 1º do artigo 8º da Lei 7.347/85, onde se lê que “O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias”.

Na lição de Padilha<sup>184</sup>, o inquérito civil, consagrado constitucionalmente por força do artigo 129, III, da Carta da República de 1988,

configura-se em procedimento meramente administrativo, de caráter investigatório, destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção que possam fundamentar eventual propositura de ação civil pública. Desempenha, assim, relevante função instrumental, sem entretanto, se consubstanciar em condição de procedibilidade da ação civil pública, uma vez que sua instauração não obriga o Ministério Público ao seu ajuizamento, desde que sejam insuficientes os elementos de convicção arrecadados. E, por outro lado, quaisquer co-legitimados poderão promover a ação antes ou no curso do inquérito civil.

Da passagem acima, denota-se que o inquérito civil é instrumento de caráter administrativo, meramente investigatório, regido pelo procedimento inquisitório e de instauração facultativa pelo membro do Ministério Público. Diz-se facultativo porque, havendo elementos suficientes para a propositura da ação civil

---

<sup>184</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Do meio ambiente do trabalho equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002, p. 122.

pública, não está o *Parquet* jungido à sua instauração. A expressão “civil” adjetiva a função do inquérito para a investigação de fatos na esfera não penal.

O inquérito civil pode ter sua instauração deflagrada de ofício pelo membro do Ministério Público, ou mediante representação ou de notícia da existência de lesão a interesses transindividuais.

Fernandes<sup>185</sup> leciona que “a denúncia pode ser feita, também, por qualquer pessoa, física ou jurídica, permitida a denúncia anônima, mormente no âmbito trabalhista diante do estado de sujeição do empregado ante o seu empregador”. A esse propósito, dispõe o parágrafo 5º, do artigo 2º, da Resolução 69/2007, do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, que “para a preservação da integridade ou dos direitos do denunciante, o Ministério Público poderá decretar o sigilo de seus dados, que ficarão acautelados em Secretaria”.

Aos juízes e tribunais impõe-se o dever de comunicar fatos que possam ensejar a instauração de inquérito civil ou de ação civil pública. Nesse sentido é a disposição do artigo 7º da Lei de Ação Civil Pública: “Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura de ação civil, remeterão peças ao Ministério Público, para as providências cabíveis.

O artigo 6º da Lei de Ação Pública (Lei 7.347/85) diz que o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam (*ou possam constituir*) objeto da ação civil pública, indicando-lhe os motivos. O dever imposto ao servidor público consiste no fornecimento das informações sobre os fatos lesivos a direitos transindividuais, competindo ao membro do Ministério Público aferi-los, para propor a ação civil pública ou o inquérito civil, este último quando os dados forem insuficientes para a instauração daquela.

Insta salientar, como já exposto linhas atrás e sem dados numéricos que possam ser apresentados, que são os auditores fiscais do trabalho os responsáveis pelo encaminhamento da quase totalidade de notícias sobre lesões ao meio ambiente do trabalho, através de seus relatórios de inspeções realizadas nos

---

<sup>185</sup> FERNANDES, Fábio. *Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho*. Uma visão sistêmica. São Paulo: LTr, 2009, p. 223.

ambientes de trabalho. E isso não pode ser causa de espanto, eis que a estes é confiada, precipuamente, a missão de observar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente do trabalho. Pode-se dizer que a auditoria fiscal do trabalho é a *longa manus* do Ministério Público do Trabalho, eis que lhe incumbe fornecer os elementos indispensáveis para a adoção das providências necessárias para a fiel observância das normas atinentes ao meio ambiente do trabalho equilibrado.

Cabe ponderar que, mesmo reconhecendo-se ao inquérito civil o caráter de procedimento inquisitório, não se pode concordar com a posição de Fernandes<sup>186</sup>, que afirma que, “pode o órgão do *Parquet* determinar que os autos respectivos corram em sigilo, sem possibilidade de acesso do denunciado e, eventualmente, de outras pessoas, inclusive o advogado”. Nesse sentido, aplicável à hipótese, analogicamente, os termos da Súmula 14 do Supremo Tribunal Federal, que diz: “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”. Se o acesso aos autos não pode ser limitado nem mesmo em matéria penal, onde avultam valores jurídicos imateriais, não se pode restringi-lo em matéria cível, onde preponderam valores materiais.

Apesar de a lei atribuir a faculdade de instauração de inquérito civil apenas ao Ministério Público, os demais co-legitimados à propositura da ação civil pública podem dele se valer, louvando-se nos elementos nele colhidos, para ajuizarem-na. Ressalte-se, ainda, que os co-legitimados poderão ajuizar a ação civil pública, ainda que requerido o arquivamento pelo membro do Ministério Público.

Ao final do procedimento, três são as hipóteses que se abrem ao membro do Ministério Público condutor do inquérito civil para apuração de violação de normas pertinentes ao meio ambiente do trabalho :a) a proposição de arquivamento, se não restarem provadas as lesões denunciadas; b) a celebração do termo de ajustamento de conduta, para adequação da conduta do inquirido às exigências da legislação, normalmente consistentes em obrigação de fazer (proteger máquinas e equipamentos, providenciar medidas de proteção coletiva etc.), sob pena de

---

<sup>186</sup> FERNANDES, Fábio. *Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho*. Uma visão sistêmica. São Paulo: LTr, 2009, p. 224.

cominações ; c) ajuizamento da ação civil pública, que será instruída com as cópias do inquérito instaurado.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho, a instauração e a tramitação do inquérito civil regem-se pelas normas constantes na Resolução 69/2007, do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho.

Tem-se, pois, que o inquérito civil é um instrumento extrajudicial de resolução de conflitos de extrema repercussão no âmbito do meio ambiente do trabalho. Por intermédio dele, pode o Ministério Público do Trabalho (ou o Ministério Público Estadual ou Federal, se o meio ambiente do trabalho disser respeito a servidores públicos, estaduais ou federais, respectivamente, ligados por vínculo administrativo)<sup>187</sup> investigar a qualidade do meio ambiente do trabalho, coligindo provas que lhe permita aferir eventual agressão, com o objetivo de tomar o termo de ajustamento de conduta ou, se não houver concordância por parte do poluidor do meio ambiente do trabalho, da propositura da ação civil pública.

### 3.4.2 Termo de Ajustamento de Conduta

A Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), visando a proporcionar efetividade e celeridade à ação ministerial e dos demais órgãos públicos legitimados para propositura da ação civil pública, dispôs no parágrafo 6º do artigo 5º que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Este dispositivo, frise-se, foi criado no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, art. 113, e inserido na Lei de Ação Civil Pública.

---

<sup>187</sup> Entendimento que se extrai da decisão proferida pelo Ministro Nelson Jobim, na ADIN 3395-DF, em que este suspendeu, *ad referendum*, toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do artigo 114 da CF, na redação dada pela EC 45/2004, que inclua, na competência da Justiça do Trabalho, a apreciação de causas que sejam instauradas entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo.

A origem do termo de ajustamento de conduta é o artigo 55, parágrafo único, da Lei 7.244/84, conhecida como Lei das Pequenas Causas, que atribuiu ao acordo celebrado entre as partes, com o referendo do Ministério Público, natureza de título executivo extrajudicial. Assim dispunha a referida lei, hoje revogada: “Valerá como título executivo o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.

Ressalte-se, contudo, que este dispositivo tinha por objetivo conferir eficácia de título executivo extrajudicial à transação, celebrada entre pessoas capazes, tendo por objeto direitos individuais disponíveis. O termo de ajustamento de conduta, conforme escreve Rodrigues<sup>188</sup> “foi muito além dessa possibilidade ao se constituir em solução extrajudicial de conflitos de direitos transindividuais realizada pelo próprio Ministério Público (e não por outras partes e por ele referendada), e por outros órgãos públicos para conflitos relativos a direitos indisponíveis”.

Rodrigues<sup>189</sup> escreve que as posições doutrinárias acerca da natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta (TAC) podem ser agrupadas em duas: a primeira reputa que o TAC seria uma *transação*; a segunda, *um ato jurídico diverso*, no sentido amplo do termo.

Para os defensores do TAC como transação, esta não seria uma transação ordinária (como prevista no art. 840 do C.C.), mas sim uma transação especial, em face da indisponibilidade inerente aos direitos transindividuais, bem como da diversidade (separação) entre os titulares do direito material e os legitimados para a celebração do ajuste. Por isso, a realização das concessões mútuas - requisito das transações - só atingiria uma esfera accidental do exercício desses direitos, ou seja, só atingiria as condições de tempo (prazo), lugar e modo de sua realização, mas nunca poderia dispor sobre o núcleo do direito material. Para os defensores dessa posição (Rodolfo de Camargo Mancuso, Edis Milaré, Nery Jr., dentre outros), essa excepcionalidade não desnaturaria o instituto da transação, apesar do limite restrito da possibilidade de transigência, eis que o instituto teria a eficácia própria da transação: a de prevenir ou encerrar o conflito.

---

<sup>188</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 101.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 140.

Para uma segunda corrente, a natureza jurídica do TAC não é de transação – face à natureza indisponível e, em regra, extrapatrimonial desses direitos – mas de *ato ou negócio jurídico*. Para Carvalho Filho<sup>190</sup>, o TAC “muito mais se configura como reconhecimento implícito da ilegalidade da conduta e promessa de que esta se adequará à lei”.

Rodrigues<sup>191</sup> conclui que o TAC é um acordo, um negócio jurídico bilateral que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às exigências legais.

Embora o reconhecimento quanto aos fatos que ensejam a celebração do ajuste seja a regra, pode o mesmo não existir, como no caso do compromisso de cessação de atividades, previsto no revogado artigo 53 da Lei 8.884/94, que determinava que o compromisso não importaria confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada.

A esse propósito, vê-se constantemente em termos de ajustamento de conduta celebrados no âmbito laboral, sobre as mais diversas matérias, inclusive sobre meio ambiente do trabalho, a inclusão de cláusula prevendo, explicitamente, que a celebração do ajuste não importa em reconhecimento dos fatos objeto do termo de compromisso celebrado.

Essa atitude, reputa-se, facilita o convencimento do compromissado, conduzindo-o assinatura do acordo.

As disposições referentes ao termo de ajustamento de conduta têm plena aplicabilidade na seara trabalhista, por força do disposto no artigo 876 da CLT, que estabelece que os termos de ajuste de conduta firmados perante o Ministério Público do Trabalho serão executados perante o juiz que teria competência para o processo de conhecimento relativo à matéria. A competência material é, portanto, da Justiça do Trabalho e a funcional, das Varas do Trabalho, que teriam competência para o processo de conhecimento relativo à matéria.

Assim, apurado no inquérito civil que há agressão ao meio ambiente do trabalho, o termo de ajustamento de conduta é o instituto jurídico que permite ao

---

<sup>190</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública*. Comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995, p. 137, *apud* RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, p. 141.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 134.

agressor ajustar sua conduta às prescrições legais, evitando a propositura da ação civil pública. Nesse termo, segundo Raimundo S. de Melo<sup>192</sup>

O inquirido se compromete a dar, fazer ou deixar de fazer alguma coisa em respeito à ordem jurídica vigente, mediante cominação de multa estipulada pelo órgão condutor, em valor consideravelmente alto, cujo objetivo é o cumprimento do ajustado.

No âmbito do meio ambiente laboral, predominam as obrigações de fazer, consistentes, sobretudo, na obrigação empresarial de realizar intervenções no ambiente em que se desenvolve o trabalho, objetivando eliminar ou neutralizar os agentes agressivos à saúde do trabalhador, que podem ser das mais diversas ordens: físicos (ruído, calor, radiações, frio, vibrações, umidade), químicos (poeiras, gases e vapores, névoas e fumos), biológicos (microorganismos, vírus e bactérias), mecânicos etc. A par disso, obrigações de não fazer, como aquelas, *v.g.*, que impedem o funcionamento de máquinas obsoletas, como algumas espécies de prensas, e de dar, como entregar equipamentos de proteção individual, quando não for possível a adoção de proteção coletiva, também fazem parte do conjunto de obrigações que ordinariamente constam dos termos de ajustamento de conduta celebrados.

3.4.2.1 Legitimados para a celebração do termo de ajustamento de conduta

Mazzilli<sup>193</sup> apresenta o seguinte quadro sobre as três categorias de legitimados à celebração de termo de ajustamento de conduta, conforme expresso no art. 5º da Lei 7347/85 :

1. Os que, incontroversamente, podem tomar TAC: MP, Defensoria Pública (*acrescenta-se*), União, Estados, Municípios, DF e órgãos públicos, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos;
2. os que, incontroversamente, não podem tomá-lo: as associações, as fundações privadas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

<sup>192</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 69.

<sup>193</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 300-301 *apud* MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 70.

3. a dos legitimados sobre os quais é questionável possam tomar esses compromissos, como as fundações de direito público e as autarquias.

Ressalte-se que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal, tem expressa previsão para a celebração de compromissos de cessação de infração da ordem econômica (art. 8º, VII, da Lei 8.884/1994).

Para a esfera de proteção do meio ambiente laboral, reputa-se que os legitimados mais aptos a promoverem a celebração de termos de ajustamento de conduta são o Ministério Público, especialmente, o Ministério Público do Trabalho e a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Ministério Público, por seu ramo trabalhista, por ser o destinatário natural do encaminhamento de informações sobre agressões ao meio ambiente do trabalho (denúncias de trabalhadores, de sindicatos, de juízes e tribunais, de servidores públicos, especialmente os envolvidos com a questão laboral), é o órgão que tem capitaneado a celebração de termos de ajustamento de conduta. A prática revela que, se o número de ações civis públicas ainda não tem alcançado um resultado significativo, o número de termos de compromisso celebrados é bastante expressivo.

E isso é perfeitamente explicável: dos inúmeros procedimentos instaurados pelo Ministério Público do Trabalho, somente se convolam em ações civis públicas aquelas nas quais as condutas investigadas efetivamente se materializam como lesões a direitos transindividuais e, simultaneamente, os investigados se recusam à celebração de termos de ajustamento de conduta. Os procedimentos arquivados por não configurarem lesões a direitos coletivos *lato sensu* e aqueles nos quais é celebrado termo de ajustamento de conduta, quando cumpridos, encerram-se em uma fase extrajudicial.

Os investigados, na maioria das vezes, preferem negociar as condições a que se submeterão, negociando prazo e forma de cumprimento, a sujeitarem-se às decisões judiciais, onde tais possibilidades não há.

De fato, como pondera Raimundo S. de Melo<sup>194</sup> “o cumprimento do compromisso assumido será de maior aceitação pelo inquirido, em comparação com uma decisão judicial imposta pelo Estado”. Por outro lado, caso descumprida a obrigação, reduz-se consideravelmente a duração do processo, face à eliminação da fase de conhecimento .

A celebração de compromisso de ajustamento de conduta possibilita o saneamento do meio ambiente do trabalho de forma imediata e consensual – pelo menos quanto à forma de cumprimento – circunstância de extrema relevância em matéria de meio ambiente do trabalho, onde cada instante ganho representa a redução dos riscos inerentes à atividade, e, em conseqüência, à integridade física e à saúde do trabalhador.

A União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego e, na visão da doutrina ambientalista, do Ministério da Saúde, está legitimada à celebração de termos de ajustamento de conduta em matéria labor-ambiental

Não obstante a autorização legal, não se tem notícia da existência dessa prática no interior desses ministérios.

A esse respeito, Raimundo S. Melo<sup>195</sup> escreve:

Na esfera trabalhista, entendemos cabível a tomada de termo de ajustamento de conduta pela União, através do Ministério do Trabalho. Não aquele termo de compromisso de que fala o art. 627-A da CLT (*que se reporta aos procedimentos denominados de Mesa de Entendimento*- frase não incluída no texto), mas, na forma do disposto no §6º do art. 5º da Lei 7.347/85, mediante cominação de multa e com natureza de título executivo extrajudicial. Mas isto, no entanto, não tem ocorrido, pois o Auditor do Trabalho ou propõe um diálogo para solucionar a irregularidade trabalhista ou autua a empresa.

Depreende-se dessa citação que o seu autor entende possível a celebração de termo de ajustamento de conduta por Auditores-Fiscais do Trabalho e os empreendedores sujeitos à sua fiscalização, quando ocorrentes lesões ao ordenamento jurídico-trabalhista, com ofensa a interesses transindividuais.

Reputa-se que esse entendimento está em sintonia com o conjunto de atribuições outorgadas a esses agentes públicos.

---

<sup>194</sup> Melo, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 70.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 70.

Aliás, é até incongruente que os Auditores-Fiscais do Trabalho, agentes públicos a quem compete a fiscalização do cumprimento das normas relativas às condições de trabalho, não possam tomar dos infringentes da legislação trabalhista o compromisso de ajustamento de suas condutas àquele ordenamento.

Ressalte-se que a grande maioria dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público do Trabalho – afirmação que se consubstancia na prática, face à ausência de estatísticas conhecidas – e que redundam na celebração de termos de ajustamento de conduta são originários de relatórios de fiscalização elaborados pelos auditores-fiscais do trabalho, os quais, inclusive, são os responsáveis pela verificação do cumprimento das condições estabelecidas nos termos de compromisso, haja vista a presunção de legitimidade de suas afirmações e o poder lhes conferido para ingressarem em quaisquer estabelecimentos sujeitos ao regime da legislação trabalhista (art. 630, §3º, da CLT).

Desta forma, na generalidade dos casos, os auditores-fiscais do trabalho são os responsáveis pelo desencadeamento do procedimento investigatório do Ministério Público do Trabalho e pela verificação do efetivo cumprimento do termo de ajustamento de conduta celebrado. Neste último caso, atendendo a requisição daquele órgão ministerial.

Não obstante essas ponderações, cabe ressaltar que nem a CLT e nem os Decretos 4.552/2002 e 4.870/2003, que regulamentam o exercício da Auditoria Fiscal do Trabalho, trazem normatização sobre essa possibilidade de celebração de termo de ajustamento pelos Auditores Fiscais do Trabalho.

Assim, não havendo previsão constitucional e legal expressa nos instrumentos normativos que norteiam a inspeção do trabalho, os Auditores-Fiscais do Trabalho, face à vinculação ao princípio da estrita legalidade, encontram-se alijados da utilização desse importante instituto jurídico.

Avulta, para o êxito no cumprimento do termo de compromisso assumido, a importância da fixação da multa – as conhecidas *astreintes* do direito francês – em valores que desencorajem o compromissado à inexecução do termo celebrado.

Desta forma, as *astreintes*, conforme ensina Francisco Antonio de Oliveira<sup>196</sup>, “correspondem a uma coação de caráter econômico, no sentido de influírem no ânimo do devedor, psicologicamente, para que cumpra a prestação a qual se nega a cumprir”.

A multa tem o efeito de compelir ao cumprimento, não substituindo a obrigação principal.

Não cumprida a obrigação, e sendo compelido o compromissado a recolher os valores a título de *astreintes*, estes se revertem ao Fundo previsto no artigo 13 da Lei de Ação Civil Pública.

#### 3.4.2.2 Termo de ajustamento de conduta e autuação posterior de agentes da inspeção

Tópico interessante e que tem provocado discussões – mas com pouca literatura a respeito - diz respeito à possibilidade de, na vigência do termo de ajustamento de conduta, o compromissado poder ser fiscalizado e autuado pela inspeção do trabalho.

Em suma, o problema resume-se em saber se, celebrado termo de ajustamento de conduta entre o Ministério Público do Trabalho e uma empresa, em razão do qual foram estabelecidos prazos e condições para o saneamento das irregularidades apuradas, pode a Auditoria do Trabalho, por seus agentes, fiscalizar e lavrar autos de infração pelas irregularidades em relação às quais foi concedido prazo e fixadas condições para regularização, ou seja, aquelas que ensejaram a celebração do TAC.

---

<sup>196</sup> OLIVERA, Francisco Antonio de. *Astreintes – essa grande desconhecida*. In: Revista LTr, ano 64, nº 12, p. 1495, *apud* MELO, Raimundo Simão, *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 78.

A esse respeito, Raimundo S. de Melo<sup>197</sup> diz que o tema é novo, delicado e complexo, e a doutrina e jurisprudência sobre o tema são escassas. Apresenta duas ementas de decisões judiciais, proferidas em sentidos opostos:

1ª) “FISCALIZAÇÃO TRABALHISTA. Autuações da Delegacia Regional do Trabalho supervenientes ao TAC. Abuso de poder. Violação de direito líquido e certo.1. [...] uma vez vigente o TAC sancionando prazos, a superveniência de autuações da DRT configura evidente abuso de poder (TRT 10ª Reg. Proc. RO 00347-2005-021-10-00-1 – 3ª T).

2ª “MULTA APLICADA PELA DRT. TERMO DE AJUSTE DE CONDUCTA. ALCANCE LIMITADO DO INSTRUMENTO UTILIZADO PELO MPT. Frente ao quadro normativo, constitucional e legal, que confere ao auditor-fiscal do trabalho o poder-dever de aplicar multa administrativa, em observância, ainda, aos fundamentos previstos no art. 1º, III e IV, da Carta Política, não se vislumbra qualquer possibilidade de a mera confissão patronal e do TAC conferirem ao infrator um perdão pelas irregularidades antes praticadas. [...] O TAC não é instrumento adequado para esquecer e perdoar condutas as quais têm justa sanção pecuniária como resposta às irregularidades trabalhistas constatadas pela DRT (TRT 10ª - Proc. 00569-2006-013-10-10-00-0 – 3ª T).

Rodrigues<sup>198</sup>, embora não tratando especificamente do tema, escreve que não há nenhuma relação entre a celebração do ajuste e a fiscalização administrativa. Ressalta, no entanto, que a suspensão das sanções administrativas, neste caso, funciona como um estímulo para a adequação das condutas dos poluidores do meio ambiente. Para essa autora, “não há óbice algum ao violador da norma tomar a iniciativa da celebração do ajuste requerendo que o mesmo seja realizado, mas a lei não sufragou o direito adquirido de poluir”.

Essa parece ser mesmo a pedra de toque para a solução do problema. Não se confundem as ações e atribuições de cada Ministério. Ambos têm suas atribuições perfeitamente delineadas nas respectivas leis. Nenhuma relação de hierarquia há entre ambos, portanto, em princípio, não há nenhuma vinculação entre a celebração de um TAC pelo Ministério Público e a fiscalização e autuação pelos agentes administrativos. Essa solução aplica-se às diversas esferas do Ministério Público e dos Ministérios do Poder Executivo, como seria também o caso, v.g., do Ministério Público Federal ou Estadual e os agentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

<sup>197</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 81-82.

<sup>198</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 115.

É necessário, contudo, deixar assinalado que é inconteste que a empresa não adquire qualquer direito de não ser fiscalizada ao celebrar termo de ajustamento de conduta, quanto às obrigações que não são objeto do termo de compromisso. Nesse aspecto, aliás, não há discussões a respeito. A propósito, transcreve-se ementa de decisão proferida em mandado de segurança, que se aplica à espécie.

Ação civil pública. Ajustamento de conduta assinado entre a empresa e o Ministério Público. Mandado de Segurança para impedir, nesse período, que a empresa sofra fiscalização pela Delegacia Regional do Trabalho. Improcedência. Independência de motivos e resultados. Lei 7.347/85 e arts. 626 e ss. da CLT. Não há direito líquido e certo da empresa não ser fiscalizada. O procedimento preparatório do Ministério Público, na ação civil pública, com assinatura de compromisso de ajustamento da conduta, não inibe o Ministério do Trabalho de exercer sua fiscalização regular, já que ambos os Ministérios são independentes em suas ações e investigações. Não há ilegalidade ou abuso de poder que possa ser socorrido por meio de mandado de segurança. A ação é improcedente (TRT2ª - Proc. 00895.2006.080.02.00-3; Relator: Juiz Luiz Edgar Ferraz de Oliveira- 9ª Turma).

Analisando a segunda ementa retro transcrita, Raimundo S. de Melo<sup>199</sup> pontifica parecer correto o enfoque do acórdão, aduzindo que o TAC tanto pode solucionar o problema em relação ao passado e futuro ou somente para o futuro. Se dispuser apenas em relação ao futuro, como, v.g., a regularização de aspectos do meio ambiente do trabalho, diz que nada obsta a fiscalização pelo MTE, ou mesmo o ajuizamento de uma ação judicial pelos interessados individualmente ou por um legitimado coletivo buscando a devida reparação, porque os direitos transindividuais são indisponíveis.

Reputa que outra seria a situação se o TAC tivesse abrangido o passado, fixando uma indenização pelos danos genericamente causados, “os quais não podem realmente ficar sem resposta, pois assim seria um convite às empresas para descumprirem a lei e, quando inquiridas pelo Ministério Público, assinariam um TAC se adequando para o futuro, apenas”.

Não se comunga, integralmente, do entendimento esposado pelo procurador nessa última passagem. É que a celebração de TAC pelo Ministério Público, ainda que fixando indenização pelos danos já ocorridos, não tem o condão de afastar a responsabilidade administrativa do violador das normas de proteção ao

---

<sup>199</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 83.

trabalho. São distintas a responsabilidade civil, prevista no termo de compromisso, e a administrativa.

O autor conclui seu raciocínio sobre o tema assim se expressando<sup>200</sup>:

Diante do exposto, numa primeira reflexão entendemos que, assinado um termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público do Trabalho, a posterior atuação do Ministério do Trabalho só é válida em relação às questões não abrangidas pelo ajuste, sob pena de tornar-se inócua e sem qualquer valor a atuação do *Parquet*, que é um órgão independente funcionalmente e tem por funções defender a ordem jurídica como um todo, o Estado Democrático de Direito e os interesses sociais e individuais na esfera trabalhista, portanto, com uma visão muito maior do que a do MTE, que é um órgão administrativo do Poder Executivo, submetidos os seus Auditores-Fiscais a poder hierarquizado.

Relegando-se, como deve ser relegada, a segundo plano a discussão sobre a relevância de funções de cada órgão, o que de fato é essencial é uma efetiva atuação de ambas as instituições em prol da defesa dos direitos dos trabalhadores, em especial na busca de garantir um meio ambiente do trabalho equilibrado, o que, apesar dos esforços de ambas as instituições, ainda está longe de ser alcançado.

Tem razão Raimundo S. de Melo<sup>201</sup> quando escreve que, como boa política institucional, é preciso

que as duas instituições atuem mais em conjunto, que estabeleçam um canal de diálogo, inclusive com troca de dados e informações sobre a atuação de cada uma para evitar *bis in idem*, como já ocorrem em muitas regiões do país, pois assim sairão ambas prestigiadas e fortalecidas e o jurisdicionado terá maior segurança.

Este, de fato, deve ser o enfoque da atuação de ambas as instituições, tendo como objetivo maior o compromisso com melhoria das condições de vida e de trabalho de todos os trabalhadores.

---

<sup>200</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 84-85.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 84.

### 3.5 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Dentro do sistema de proteção do meio ambiente do trabalho, é relevante a posição desempenhada pela ação civil pública, instrumento jurídico processual de defesa dos direitos e interesses transindividuais: difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Ressalte-se que embora a proteção coletiva de direitos já encontrasse previsão em normas anteriores à Lei 7.347/85, como são os casos das leis 2.275/54, que alterou o artigo 872 da CLT (possibilitando a chamada ação de cumprimento, que autoriza os sindicatos de trabalhadores a reclamarem salários devidos em razão de sentença normativa, em benefício de trabalhadores, independentemente de outorga de poderes de seus associados) e da Lei 6.514/77 (que permite aos sindicatos pleitearem o adicional de insalubridade em favor de grupo de associados), conforme informa Sady<sup>202</sup>, foi aquela (Lei 7.347/85) que alavancou a defesa dos direitos transindividuais, ao trazer a disciplina desse instrumento processual de responsabilização por danos causados, dentre outros, ao meio ambiente.

Como pondera Padilha<sup>203</sup>:

No contexto em que se insere o meio ambiente do trabalho, de absoluta conflituosidade entre os relevantes valores sociais, avulta a importância das ações de tipo coletivo, especialmente a ação civil pública trabalhista, para a tutela dos interesses metaindividuais respeitantes ao “direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado”, em toda a dimensão em que tal interesse possa ser albergado, difuso, coletivo ou individual homogêneo.

A ação civil pública, portanto, tem por finalidade proteger, por intermédio da intervenção jurisdicional, os direitos e interesses metaindividuais. Esses direitos, que se constituem em interesses públicos primários da sociedade, normalmente não podem ser tutelados individualmente, seja em decorrência da hipossuficiência técnica, econômica ou psicológica ou mesmo porque a lesão, se encarada de seu prisma individual, apresenta pequeno valor econômico, não estimulando as vítimas a buscarem reparação.

---

<sup>202</sup> SADY, José João. *Direito do meio ambiente do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 85.

<sup>203</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Do meio ambiente do trabalho equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002, p. 82.

Em matéria de Direito do Trabalho e de meio ambiente laboral, essas condições são agravadas pela subordinação jurídica do empregado ao empregador, que, sob a angústia do fantasma do desemprego, não se “atreve” a buscar reparação no curso da relação de emprego.

Por essas razões, incensuráveis as palavras de Raimundo S. de Melo<sup>204</sup>, quando afirma que “a ação civil pública trabalhista representa uma adequada forma de acesso do cidadão ao verdadeiro direito de ação, que, individualmente, vem, em muitos casos, tornando simples retórica o comando do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal”, que prevê o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

### 3.5.1 A Legitimação para a Propositura da Ação Civil Pública

A legitimação para a causa nas ações coletivas é um dos aspectos mais importantes no tocante à diferenciação desta espécie de ação para aquelas de cunho individual.

#### 3.5.1.1 A Legitimação nas Ações Individuais

A análise da legitimação ativa para a propositura das ações coletivas requer uma abordagem, ainda que sumária, desta condição da ação no âmbito do processo individual.

Em nosso ordenamento jurídico-processual, em regra, é ao titular do direito material que se concede a faculdade de fazê-lo valer em juízo, conforme se

---

<sup>204</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 90.

depreende dos preceitos estabelecidos nos artigos 3º e 6º do Código de Processo Civil.

Mazzilli<sup>205</sup> escreve que “A clássica maneira de defender interesses em juízo dá-se por meio da chamada legitimação *ordinária*, ou normal, segundo a qual a própria pessoa que se diz lesada defende seu interesse”.

Como corolário da afirmação acima, só excepcionalmente se confere a alguém a possibilidade de levar ao Poder Judiciário uma pretensão material de que não seja o legítimo titular.

Câmara<sup>206</sup> preleciona que “em algumas situações, expressamente previstas em lei, terá legitimidade de parte alguém que não é apresentado em juízo como titular da relação jurídica deduzida no processo. Fala-se, nessa hipótese, em legitimidade extraordinária”.

A legitimação extraordinária poderá ocorrer, segundo a lição de Mazzilli<sup>207</sup>:

a) quando, em nome próprio, alguém esteja autorizado a defender direito alheio (na substituição processual); b) quando, numa relação jurídica que envolva vários sujeitos, a lei permite que um só dos integrantes do grupo lesado defenda o direito de todos (como nas obrigações solidárias).

A substituição processual é, portanto, espécie de legitimação extraordinária consistente na possibilidade de alguém defender em juízo, em nome próprio, direito alheio.

Calamandrei<sup>208</sup>, escrevendo sobre a substituição processual nos domínios do direito italiano, assim se expressou:

[...] é, pois, um instituto excepcional cuja característica, posta em evidência nesta fórmula legislativa, está na contraposição entre a pessoa que é titular do direito controvertido (“direito alheio”), que seria o substituído, e a pessoa que está legitimada para fazê-lo valer no processo “em nome próprio”, que seria o substituto.

<sup>205</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 61.

<sup>206</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, 130.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>208</sup> CALAMANDREI, Piero. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução Douglas Dias Ferreira. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2003, v. 2, p. 304.

Importante também diferenciar os institutos substituição e representação processual, tendo em vista os reflexos que projetam na atuação dos sindicatos.

Vale-se, uma vez mais, da lição do processualista italiano Calamandrei<sup>209</sup>:

[...] enquanto o representante faz valer em juízo direito alheio em nome alheio (ou seja, um direito do representado em nome do representado), o substituto faz valer em juízo um direito alheio em nome próprio (ou seja, um direito do substituído, em nome do substituto); isto significa que, enquanto na representação parte em causa é o representado, e não o representante, na substituição a parte em causa é o substituto, não o substituído.

As afirmativas do eminente processualista aplicam-se integralmente ao nosso direito.

### 3.5.2 A Legitimação nas Ações Coletivas

A ausência de um arquétipo processual desenvolvido adequada e especificamente para o enquadramento das demandas coletivas tem levado a doutrina e a jurisprudência a desenvolverem teorias várias objetivando dar tratamento científico e uniforme ao tema da legitimação ativa nessas espécies de ações.

Venturi<sup>210</sup>, após descrever sumariamente a perspectiva da aferição da legitimidade ativa nas ações individuais, assevera que:

[...] salta aos olhos a dificuldade de se enquadrá-la em matéria de proteção jurisdicional dos direitos meta-individuais, seja em função da inviabilidade de se atribuir a titularidade da pretensão material deduzida, com exclusividade, a quem quer que seja, seja diante da impraticabilidade da presença em juízo de todos os seus titulares.

Três são as teorias mais relevantes desenvolvidas em sede doutrinária. São elas: a) a teoria da legitimação extraordinária por substituição processual, que

<sup>209</sup> CALAMANDREI, Piero. *Instituições de direito processual civil*. Tradução Douglas Dias Ferreira. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2003, v. 2, p. 304.

<sup>210</sup> VENTURI, Elton. *A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Direitos Coletivos*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 164.

tem em Barbosa Moreira o seu expoente; b) a legitimação ordinária das associações e outros corpos intermediários. Esta teoria foi desenvolvida por Kazuo Watanabe, com base em uma interpretação larga do artigo 6º do CPC. Estas duas teorias foram elaboradas ainda antes da edição da Lei de Ação Civil Pública, que expressamente dispôs sobre o rol dos legitimados ativos para esta ação; c) a teoria da legitimação autônoma para condução do processo, que teve em Nelson Nery Jr. o seu precursor.

Barbosa Moreira apregoava a possibilidade da substituição processual em ações coletivas, que poderia ser depreendida do próprio sistema, ainda que inexistente expressa autorização legal. Segundo Didier Jr. e Zanetti Jr.<sup>211</sup>, para Barbosa Moreira, embasado em lição clássica de Arruda Alvim,

[...] o sistema poderia aceitar que a simples menção de legitimado diverso do titular de direito, ou a autorização legal (a exemplo dos dispositivos da CLT –art. 513 – e do Estatuto da OAB antigo – art. 1º, § 1º da Lei 4215, de 27.04.1963), mesmo não sendo expressa e taxativa a substituição, significaria a abertura para legitimação extraordinária. Isso ocorre porque o sistema brasileiro não prevê a obrigatoriedade de disposição expressa, como no sistema italiano (art. 81, CPC italiano).

Watanabe<sup>212</sup>, em 1984, expressou seu descontentamento com a impossibilidade de se pleitear direitos coletivos perante o Poder Judiciário, oportunidade em que pugnou por uma interpretação mais elástica do artigo 6º do CPC, objetivando que fosse permitido o ajuizamento de ações em benefício da sociedade pelas associações e outros entes eventualmente criados. Na oportunidade, assim se expressou o processualista:

Em que pese a essa douta ilação, ousou apresentar à crítica de todos os estudiosos da matéria uma conclusão mais otimista. Parece-me que é possível interpretar-se o art. 6º do Código de Processo Civil com maior abertura e largueza, extraindo de seu texto a legitimação ordinária das associações e outros corpos intermediários, que sejam criados para a defesa de interesses difusos.

Watanabe<sup>213</sup> fundamentava seu raciocínio afirmando que

Associação que se constitua com o fim institucional de promover a tutela de interesses difusos (meio ambiente, saúde pública, consumidor etc.), ao

<sup>211</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de direito processual coletivo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 190.

<sup>212</sup> WATANABE, Kazuo. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. A legitimação para agir. *Revista de Processo*. nº. 34, 1984, p. 200.

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 200.

ingressar em juízo, estará defendendo um interesse próprio, pois os interesses de seus associados e de outras pessoas eventualmente atingidas são também seus, uma vez que ela se propôs a defendê-los como sua própria razão de ser.

A terceira teoria, desenvolvida por Nery Júnior<sup>214</sup>, já com suporte na atribuição de legitimação feita pela Lei de Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, e subsidiado pela doutrina alemã, sustenta que a legitimação para a defesa dos direitos difusos e coletivos não é ordinária e nem extraordinária, mas representa uma legitimidade para a condução do processo, sendo, portanto, uma legitimação objetiva, independente da relação de direito material que veicula.

No momento atual, prevalecem na doutrina, no tocante ao tema, as teses apresentadas pela primeira (Thereza A. Alvim Wambier, Luiz Fernando Belinetti, Ricardo Barros Leonel) e terceira correntes (Mazzili e Pedro da Silva Dinamarco, entre outros).

Não obstante, considerando que as classificações mencionadas levariam em conta o enquadramento da legitimidade para ações coletivas em categorias desenvolvidas para a legitimação para ações individuais, alguns autores propõem uma nova classificação, como é o caso de Gomes Júnior<sup>215</sup>. Manifesta-se o referido autor asseverando que “o equívoco da doutrina [...] é tentar ‘encaixar’ as Ações Coletivas aos conceitos tradicionalmente usados no direito processual. Não se almejou criar algo novo para ser utilizado em uma nova categoria de ações, mas sim adaptar essas ao que já existia”. Para este autor, nas ações coletivas,

[...] estará sempre presente uma legitimação processual coletiva, que é justamente a possibilidade de almejar a proteção dos direitos coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos e individuais homogêneos), ainda que haja coincidência entre os interesses próprios de quem atua com os daqueles que serão, em tese, beneficiados com a decisão a ser prolatada.

Concorda-se neste trabalho com Girardelli<sup>216</sup> que, com base nas teorias supra, escreve que a legitimidade para a defesa dos direitos difusos e coletivos em

---

<sup>214</sup> NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 6. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 116 *apud* SPALDING, Alessandra Mendes. SPALDING, Alessandra Mendes. *Legitimidade ativa nas ações coletivas*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 59.

<sup>215</sup> GOMES JR. Luiz Manoel. *Curso de Direito Processual Civil Coletivo*. São Paulo: SRS, 2008, p. 84.

<sup>216</sup> GIRARDELLI, Adriana Carvalho. *A associação civil como garantidora da defesa do consumidor*. São Paulo: Aduaneiras, 2005, p. 140.

juízo não é extraordinária nem ordinária. Nesses casos, a lei elegeu alguém para a defesa de direitos porque seus titulares não podem individualmente fazê-lo. Já no caso de interesses individuais homogêneos, trata-se de substituição processual, pois o legislador tratou de legitimar outrem para a defesa em juízo, e em nome próprio, de direito alheio, cujo respectivo titular é identificável e individualizável.

### 3.5.3 Os Entes Legitimados

O estudo do direito comparado demonstra que são vários os critérios adotados pelos diversos países para a atribuição de legitimação coletiva aos diferentes entes.

Santos<sup>217</sup> informa que as diversas soluções apontam para a adoção singular (integral, única) ou mista (híbrida) dos seguintes sistemas: a) publicista (em que a legitimação é conferida a órgãos públicos); b) privatista (com a legitimação relegada à iniciativa dos indivíduos interessados), e; c) associacionista (que se fundamenta no conferimento da legitimidade aos grupos sociais ou associações privadas). E acrescenta que “A solução que mais vem sendo aplicada reside na gradual e crescente concessão de legitimação às associações, aos entes públicos e a grupos organizados de indivíduos”.

O nosso ordenamento jurídico - aqui analisada com especial ênfase a Lei de Ação Civil Pública - adotou, segundo o esquema supracitado, uma opção mista pelos sistemas publicista e associacionista.

Desta forma, a Lei 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, estabeleceu, em seu artigo 5º, os legitimados à sua propositura. Eis a sua atual redação: Tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública (ente incluído pela Lei 11.448/2007); III – a União, os

---

<sup>217</sup> SANTOS, Ronaldo Lima. *Sindicatos e ações coletivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 251-252.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 01 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, turístico e paisagístico.

Dentre estes legitimados, releva em importância, para a propositura das ações civis públicas para proteção do meio ambiente do trabalho, o Ministério Público do Trabalho e os sindicatos.

A União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego, embora detenha legitimidade para a propositura de ação civil pública para a defesa do meio ambiente do trabalho, não tem se utilizado dessa faculdade.

### 3.5.3.1 Legitimação do Ministério Público do Trabalho (MPT)

A legitimação do Ministério Público do Trabalho decorre das previsões constantes nos artigos 127 e 129, III, IX e parágrafo 1º, da C.F., 83, III, da Lei Complementar 75/93, e artigo 5º, I, da Lei 7.347/85.

Com relação à atuação do Ministério Público para a defesa de direitos difusos e coletivos, nenhuma dúvida há na doutrina e jurisprudência. Quanto aos individuais homogêneos, apesar de uma resistência inicial, sua legitimidade vem sendo amplamente reconhecida pelos tribunais, quando a matéria objeto da ação tiver relevância social.

Em matéria de meio ambiente do trabalho, as ações propostas pelo MPT, via de regra, postulam medidas com nítido conteúdo coletivo, consistentes em pedido para imposições de obrigações de fazer, não fazer e tolerar, objetivando afastar os agentes insalubres e/ou perigosos do ambiente laboral ou ainda implementar outras medidas para a proteção da integridade física dos trabalhadores.

Ações coletivas que objetivem tutelar direitos individuais homogêneos são ocorrentes, por exemplo, em situações em que o meio ambiente do trabalho está contaminado a ponto de impedir o prosseguimento da atividade, impondo-se sua cessação imediata e a rescisão dos contratos de trabalho, com o pagamento das indenizações individuais a cada um dos trabalhadores envolvidos, ou ainda, naquelas em que a empresa manteve por longo tempo ambiente de trabalho insalubre, sem o devido pagamento dos adicionais. Nesse último caso, a regularização do meio ambiente laboral não tem o efeito de afastar o direito individual dos trabalhadores à percepção do adicional pelo período anterior à regularização, podendo a ação ser proposta pelo MPT em benefício dos trabalhadores que ali laboraram.

### 3.5.3.2 Legitimação dos sindicatos

Deve-se esclarecer, inicialmente, que o artigo 5º da Lei 7.347/85 não menciona, expressamente, os sindicatos dentre os legitimados à propositura da ação civil pública. Sua legitimidade, contudo, decorre de sua natureza jurídica de associação civil. Os sindicatos são uma espécie de associação com destinação constitucional específica, conforme previsão no artigo 8º, III, que dispõe que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

A despeito de sua natureza de associação civil, submetem-se a peculiaridades próprias: a aquisição de sua personalidade sindical não decorre unicamente do registro de seu estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, mas do registro de seus estatutos no Ministério do Trabalho e Emprego; aos sindicatos compete a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da *categoria*. Por categoria entende-se a solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas (categoria econômica) ou a similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em

situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades similares ou conexas (categoria profissional), conceito legal extraído do artigo 511, §§ 1º e 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Rocha<sup>218</sup> escreve que o sindicato tem legitimidade ativa para propor ação civil pública ambiental, em face do dano causado no ambiente de trabalho, que provoque degradação da qualidade do ambiente e que, direta ou indiretamente, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar dos trabalhadores pertencentes à categoria que representa.

Se não há controvérsias sobre a atuação dos sindicatos em defesa dos direitos coletivos *stricto sensu* e dos individuais homogêneos, a doutrina se divide sobre a possibilidade, ou não, de um sindicato defender direito difuso. Há também questionamentos sobre a possibilidade de a ação sindical restringir-se, ou não, ao âmbito da categoria. Os temas estão umbilicalmente ligados entre si.

Bezerra Leite<sup>219</sup> inclui-se entre aqueles que advogam a impossibilidade de defesa dos direitos difusos pelos sindicatos, pelo menos de uma forma *imediata*. O referido doutrinador, forte no artigo 8º, III, da CF, conclui que o sindicato não tem legitimação para a *defesa imediata* de interesses ou direitos difusos, já que estes não se destinam especificamente a grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base, mas sim a pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato. Fundamenta a impossibilidade de defesa desses direitos pelas entidades sindicais em virtude da própria estruturação sindical em nosso ordenamento jurídico, que, em face da unicidade sindical, só pode defender os interesses individuais ou coletivos da categoria que representa.

Admite, contudo, que possa o sindicato, de forma *mediata*, amparar direitos difusos.

Raimundo S. de Mello<sup>220</sup> reputa necessária, para a defesa de direitos difusos pelos sindicatos, expressa previsão nos estatutos da entidade. Segundo seu

---

<sup>218</sup> ROCHA, Julio César de Sá da. Direito ambiental e meio ambiente do trabalho. Dano, prevenção e proteção jurídica. São Paulo: LTr, 1997, p. 73.

<sup>219</sup> BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *Ministério Público do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002, p. 187.

<sup>220</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2002 *apud* SANTOS. Ronaldo Lima dos. SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 260.

entendimento, pode o sindicato, em determinadas hipóteses, defender direitos difusos, mas não como fim imediato de sua ação. Exemplifica com o ajuizamento de ação civil pública para a implantação de portas eletrônicas em agência bancária visando à proteção dos trabalhadores da categoria. Nesse caso, a tutela obtida abrangerá, além dos próprios trabalhadores, todas as pessoas que têm acesso à agência bancária. Aduz que a própria natureza do direito implica extrapolação dos limites subjetivos da categoria, atingindo, de forma reflexa, todas as pessoas que tenham acesso à agência.

Mazzilli<sup>221</sup> diz que “embora a Lei Maior não seja expressa quanto à possibilidade de defesa de direitos difusos pelo sindicato, entendemos estarem incluídos dentro do sentido lato da expressão *interesses coletivos*”. E exemplifica dizendo que nada obsta a que os sindicatos defendam o meio ambiente do trabalho, onde estariam presentes interesses difusos.

Não se reputa correto afirmar que a constatação de insalubridade no âmbito de um estabelecimento empresarial possa se qualificar como lesão a direito difuso, eis que, normalmente, seus efeitos maléficis ficarão adstritos às pessoas que ali laboram. Entende-se que este tipo de agressão melhor se caracteriza como lesão a direito coletivo *stricto sensu*.

Para os limites deste trabalho, cabe apontar que existem, efetivamente, direitos difusos que podem ser defendidos pelos sindicatos, como seria o caso de ação para compelir a Administração Pública a regularizar a situação de trabalhadores contratados sem concurso público.

Portanto, de forma primária, a atuação dos sindicatos deve voltar-se para a defesa da categoria, o que não significa dizer que deva restringir-se a ela.

Essas considerações permitem inferir que a noção de categoria atua como uma condição necessária para a admissibilidade das demandas coletivas, uma vez que inadmissível a propositura de ação coletiva que não objetive proporcionar-lhe alguma utilidade, seja de forma direta, indireta ou conexa. É necessário, também, que a providência judicial pleiteada esteja inserida dentre os fins institucionais da entidade sindical.

---

<sup>221</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 302.

Se a defesa dos direitos difusos é objeto de grande celeuma na doutrina, o mesmo não ocorre com relação à defesa dos direitos coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. A defesa dos primeiros se constitui na essência da atividade sindical, eis que os sindicatos se constituíram pela organização dos trabalhadores para a defesa destes direitos, que dizem respeito ao grupo de trabalhadores. A referência prevista no artigo 8º, III, da CF evidencia que a atividade sindical deve voltar-se prioritariamente à defesa destes direitos.

Mancuso<sup>222</sup> salienta que as entidades sindicais são instituições previamente constituídas para a defesa de interesses coletivos, pois

[...] o grau de agregação dos interesses coletivos, mais intenso do que em relação aos difusos, os transforma num gênero mais delineado e afetado a segmentos e categorias sociais bem definidas, como o interesse dos metalúrgicos, dos têxteis etc. [...] e determinam a sua representação por essas espécies de instituições.

Os direitos individuais homogêneos de há muito encontram previsão expressa no ordenamento jurídico-trabalhista. Os artigos 872 e 195, §2º, ambos da Consolidação das Leis do Trabalho, permitem a atuação do sindicato como substituto processual da categoria, nas demandas que objetivem, respectivamente, o cumprimento de sentença normativa e o pleito de pagamento de adicional de insalubridade.

Deve-se registrar, por constituir-se em avanço para a atuação sindical em matéria coletiva, que o Supremo Tribunal Federal, em 12.06.2006, analisando o Recurso Extraordinário nº 193.503-1-São Paulo, em acórdão relatado pelo Min. Joaquim Barbosa, deixou assentado que:

O artigo 8º, III, da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam. Essa legitimação extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores. Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos.

Em defesa do meio ambiente do trabalho, os sindicatos podem, portanto, ajuizar ações civis, seja para compelir à adequação do meio ambiente às exigências

---

<sup>222</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. Conceito e legitimação para agir. . 4. ed. São Paulo: RT, 1998, p.148-149.

legais e regulamentares, em benefício de toda a coletividade de trabalhadores que ali mourejem (direito coletivo *stricto sensu*), seja para pleitear eventuais indenizações aos empregados que tenham sofrido alguma lesão decorrente da má qualidade do meio ambiente laboral (direito individual homogêneo). O manejo dessas ações pode, inclusive, envolver direitos difusos, de pessoas que circundem o ambiente laboral, importando-lhes em benefícios, como seria o caso de adoção de filtros pela empresa, reduzindo ou eliminando a poluição, interna e externa ao estabelecimento.

A atuação dos sindicatos nessa área, no entanto, tem-se mostrado bastante tímida.

#### 3.5.4 Competência para apreciação e julgamento

Competência é o poder de exercer jurisdição nos limites estabelecidos por lei.

É o âmbito dentro do qual o juiz pode exercer a jurisdição. É a medida da jurisdição<sup>223</sup>.

A competência para o julgamento da ação civil pública, prevista na Lei 7.347/85, encontra-se estabelecida no artigo 2º, que diz: “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. Parágrafo único: “A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto”.

---

<sup>223</sup> SANTOS, Moacir Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 1, p. 193-195.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.038/90), no seu artigo 93, estabeleceu as seguintes regras: Art. 93: "Ressalvada a competência da justiça federal, é competente para a causa a justiça local:

I) no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II) no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente".

Em matéria de ação civil pública voltada à defesa do meio ambiente do trabalho, o STF<sup>224</sup> já decidiu que competente para sua apreciação é Justiça do Trabalho:

COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDIÇÕES DE TRABALHO. Tendo a ação civil pública como causa de pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho.

A esse respeito, o STF editou a súmula 736, *in verbis*: "Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores".

Desta forma, materialmente competente para apreciação de ações civis públicas que tenham por objeto o meio ambiente do trabalho é, como regra, a Justiça do Trabalho<sup>225</sup>.

Cumprido apontar que a Emenda Constitucional nº 45, de 08/12/2004, alargou o âmbito competencial da Justiça do Trabalho, para nela inserir matérias afetas à relação de trabalho, ultrapassando, portanto, os limites da relação de emprego.

No âmbito do processo laboral, conforme leciona Bezerra Leite<sup>226</sup>, "à míngua de legislação específica, a ação civil pública deve ser proposta perante os

---

<sup>224</sup> BRASIL: Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 206.2201-1. Rel. Min. Marco Aurélio – 2ª T. 16.03.1999. *In* Informativo STF nº 142, março/1999.

<sup>225</sup> "Como regra", em vista dos termos da decisão proferida na ADIN 3.395-6, que exclui da apreciação do Judiciário Trabalhista as causas instauradas em relação ao Poder Público e seus servidores, vinculados por relações estatutárias ou de caráter jurídico administrativo.

órgãos de primeira instância, ou seja, as Varas do Trabalho do local onde ocorreu ou deva ocorrer a lesão aos interesses metaindividuais defendidos na demanda coletiva”.

Registre-se também que o Tribunal Superior do Trabalho, pela sua Subsecção de Dissídios Individuais 2 (SDI-2), editou a Orientação Jurisprudencial 130, que determina a aplicação analógica do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor . Diz o referido texto:

Ação civil pública. Competência territorial. Extensão do dano causado ou a ser reparado. Aplicação analógica do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. Para a fixação da competência territorial em sede de ação civil pública, cumpre tomar em conta a extensão do dano causado ou a ser reparado, pautando-se pela incidência analógica do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. Assim, se a extensão do dano a ser reparado limitar-se ao âmbito regional, a competência é de uma das Varas do Trabalho da Capital do Estado; se for de âmbito supra-regional ou nacional, o foro é o do Distrito Federal.

Essa orientação jurisprudencial é bastante criticada, e com razão, eis que impõe limitações superiores àquelas constantes no inciso II do art. 93 do CDC. Observe-se que o CDC dispõe que é competente para a causa a justiça do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se o Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente. Neste diploma legal, não há, como revela Fava<sup>227</sup> a correspondência entre dano regional e Capital do Estado e dano nacional e Distrito Federal, como o fez a Orientação Jurisprudencial 130 da SDI-2 do TST. Pelo CDC, portanto, é possível que o dano, ainda que tenha amplitude em vários Estados, possa ter sua reparação buscada em uma das capitais dos Estados em que tenha ocorrido o dano. Isso facilita a colheita da prova.

A Orientação Jurisprudencial 130 da SDI-2 conduz a situações que resultam em claro prejuízo para a instrução processual e representa a imposição de obstáculos ao acesso à justiça, isto porque obriga as partes a solucionarem os seus litígios em foro distante do local em que os fatos ocorreram, agravando os custos da demanda e dificultando a colheita da prova, como se vê da decisão proferida pelo

---

<sup>226</sup> BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *Ação Civil Pública na perspectiva dos Direitos Humanos*, 7ª ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 1072-1083. Material da segunda aula da Disciplina Tutela Coletiva e Processo do Trabalho, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato *Sensu* Televirtual em Direito e Processo do Trabalho – Anhanguera-UNIDERP/REDE LFG.

<sup>227</sup> FAVA, Marcos Neves. *Ação civil pública trabalhista*. São Paulo: LTr, 2005, p. 141.

Tribunal Superior do Trabalho no Conflito de Competência (CC) nº 2022426-69.2008.5.00.0000 e outros seis<sup>228</sup>.

Em matéria de ação civil pública para defesa do meio ambiente do trabalho podem ocorrer casos de os danos se pulverizarem por vários locais, como na hipótese do trabalho do corte de cana, sem a observância das disposições da N.R. 31, em frentes de trabalho em vários municípios de mais de um Estado.

Pugna-se que, no caso, tem aplicação o artigo 2º da Lei 7.347/85: competente será o juiz de qualquer das Varas do Trabalho em que tenha ocorrido o dano, que estará prevento para todas as ações posteriores que tenham a mesma causa de pedir ou mesmo objeto.

A competência funcional prevista no referido artigo tem por objetivo, sob o ângulo prático, segundo Barbosa Moreira<sup>229</sup>, “excluir a possibilidade de modificação pela vontade das partes” ou seja, trata-se de competência absoluta.

Desta forma, este artigo tem por objetivo tornar absolutamente incompetentes os foros diversos daquele indicado no texto.

---

<sup>228</sup> Nesse caso, uma ação civil pública foi proposta na 6ª Vara do Trabalho de Florianópolis, pelo M.P.T. da 12ª Região, contra a empresa Premium Tabacos do Brasil Ltda. e a Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), buscando, entre outros pedidos, obter a declaração de nulidade dos contratos de compra e venda de fumo em folha, o reconhecimento da relação de emprego entre a empresa e os produtores rurais por ela contratados e a garantia de adoção, pela empresa, de medidas contra o trabalho infantil. O juiz titular argumentou que a decisão atingiria não apenas os trabalhadores de Santa Catarina, mas também os do Paraná e do Rio Grande do Sul. Por este motivo declarou sua incompetência *ex rationi loci* (em razão do local) para o julgamento, e decidiu enviar a ação civil para uma das varas do Trabalho do Distrito Federal. A juíza titular da 6ª Vara do Trabalho de Brasília também declarou a sua incompetência territorial para apreciar o caso. O TST decidiu que o processo deveria tramitar na 6ª Vara do Trabalho de Brasília. Os outros seis conflitos com matéria idêntica tiveram o mesmo destino. Disponível em: <<http://www.amatra16.com.br/home/2010/sdi-2-decide-conflito-de-competencia-em-acao-civil-publica>>. Acesso em: 22 agos. 2010.

<sup>229</sup> BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafio*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 254.

### 3.5.5 Sentença e Coisa Julgada

A disciplina da sentença proferida na ação civil pública encontra-se prevista no artigo 16 da Lei 7.347/85: “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

Os efeitos da sentença proferida na ação civil pública projetam-se para todos, evidenciando um dos aspectos distintivos mais significativos do processo coletivo em relação ao individual, em que a sentença faz coisa julgada entre as partes às quais é dada (472, CPC).

O regime de intercâmbio existente entre a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, conforme previsto no artigo 21 daquela, autoriza sejam trasladadas para o âmbito da ação civil pública as disposições do artigo 103 e 104 da legislação consumerista.

Constata-se da redação dos incisos I e II do artigo 103 do CDC que não faz coisa julgada a sentença que julgar improcedente, por insuficiência de provas, o pedido formulado na ação civil pública que tenha por objeto direitos difusos e/ou coletivos. Neste caso, qualquer legitimado poderá propor nova ação, inclusive aquele que tenha tido o seu pedido anteriormente julgado improcedente, desde que a ação posterior se funde em nova prova. Diz-se, pois, que a formação da coisa ocorre *secundum eventum probationis*.

A doutrina majoritária, adotando uma interpretação literal do artigo 103, III, do CDC, assegura que, em se tratando de direitos individuais homogêneos, haverá a coisa julgada, mesmo no caso de insuficiência probatória, mas, apenas no plano coletivo, permitindo o ajuizamento das ações individuais, se for o caso.

Didier Jr. e Zaneti Jr.<sup>230</sup>, asseverando que a redação do artigo 103, III, do CDC, é lacunosa, escrevem que:

[...] aplicando o princípio hermenêutico de que a solução das lacunas deve ser buscada no microssistema coletivo, pode-se concluir que se a ação coletiva for julgada procedente ou improcedente por ausência de direito, haverá coisa julgada no âmbito coletivo; *se julgada improcedente por falta de provas, não haverá coisa julgada no âmbito coletivo, seguindo o modelo já examinado para os direitos difusos e coletivos* (grifo no original).

Assim, para estes autores, também não forma coisa julgada a sentença proferida nas ações que objetivem a tutela de direitos individuais homogêneos, quando a decisão fundar-se na insuficiência do quadro probatório. A sistemática do microssistema coletivo, portanto, permitiria afirmar que a situação é a mesma para as três espécies de direitos: a improcedência por falta de provas não conduziria à formação da coisa julgada.

Julgada procedente a ação civil pública que tenha por objeto direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, o resultado aproveita a todos os que se encontrarem na situação definida na sentença. Assim, embora a lei disponha que a sentença fará coisa julgada *erga omnes* nos casos de direitos difusos e individuais homogêneos, e *ultra partes* para os direitos coletivos *stricto sensu*, a distinção não se justifica, eis que, também nos coletivos, os efeitos são para todos, mas limitadamente ao grupo, classe ou categoria.

Os efeitos da sentença de procedência, inclusive as proferidas em ações que envolvam direitos difusos e coletivos, beneficiam os interessados a título individual (transporte *in utilibus* da coisa julgada), que não precisam ajuizar nova ação de conhecimento para demonstrar a ocorrência dos fatos, mas, tão-somente, promoverem a liquidação do julgado, demonstrando que se encontram na situação reconhecida pela sentença.

Em matéria de meio ambiente laboral, esses efeitos da sentença coletiva permitem, a um só tempo, havendo o reconhecimento de que o ambiente laboral é insalubre e/ou perigoso, a condenação do responsável, com a conseqüente imposição de obrigações, notadamente de fazer e não fazer, tendentes à adequação

---

<sup>230</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de direito processual coletivo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 358-359.

do local (direito coletivo *stricto sensu*), a estipulação de indenização por dano moral coletivo e por danos individuais aos trabalhadores que tiverem suportado prejuízos.

Essa sentença proferida será o título executivo a ser utilizado pelos lesados, que apenas necessitarão provar sua condição de trabalhadores do local (*cui debeat*) e informarem os dados necessários para a fixação dos valores devidos (*quantum debeat*).

### 3.5.6 Recursos

Ainda que de forma superficial, aponta-se o sistema aplicável às ações civis públicas que visem tutelar o meio ambiente do trabalho perante a Justiça do Trabalho.

Inicialmente, deve-se indicar que as decisões interlocutórias são irrecuráveis perante a Justiça trabalhista (art. 893, §1º, da CLT). Contudo, como preleciona Andrade<sup>231</sup>, “poderá a parte prejudicada por abusividade contida em decisão interlocutória, ou em razão do desrespeito de direito líquido e certo de que seja titular, impetrar mandado de segurança em face da decisão”

Das decisões definitivas proferidas pelas Varas do Trabalho cabe recurso ordinário (art. 893, II e 895, I, da CLT) para os Tribunais Regionais do Trabalho, no prazo de 08 (oito) dias.

Dos acórdãos lavrados pelos dos Tribunais Regionais do Trabalho cabe recurso de revista para o Tribunal Superior do Trabalho, nas hipóteses previstas nos três incisos do art. 896, da CLT, que são, basicamente, os casos de divergência jurisprudencial entre tribunais regionais ou entre estes e as decisões das seções do Tribunal Superior do Trabalho, e as decisões proferidas com violação de disposição de lei federal ou afronta direta e literal da Constituição Federal.

---

<sup>231</sup> ANDRADE, Laura Martins Maia de. *Meio ambiente do trabalho e ação civil pública trabalhista*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 165.

Os legitimados para recorrer contra as decisões prolatadas em ações civis públicas são as partes vencidas na ação e o Ministério Público do Trabalho, este mesmo não sendo parte, mas desde que demonstre interesse voltado à tutela de direitos coletivos *lato sensu*, nos termos do artigo 83, VI, da Lei Complementar 75/93, e o terceiro interessado (art. 499, CPC).

Os recursos, na jurisdição trabalhista, têm, em regra, efeito apenas devolutivo. O artigo 14 da Lei 7.347/85 afirma que o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte. Este dispositivo se coaduna com a sistemática do processo trabalhista e nele tem plena aplicação.

### 3.5.7 Liquidação, Execução e Fundo de Reparação

Sobre a execução de sentença que albergue direitos genuinamente metaindividuais, Venturi<sup>232</sup> escreve que “o procedimento adotado alicerça-se na Lei da Ação Civil Pública, aproveitando-se, ainda, no que se revelar compatível, as disposições da Lei 8.078/90, e subsidiariamente ainda o CPC”.

No entanto, este mesmo autor afirma que no tocante à tutela executiva, a Lei 7.347/85 pouco trata.

A esse propósito, diz o autor:

À exceção da disposição do artigo 11, que versa sobre a ação de cumprimento de obrigação de fazer e não fazer, e do artigo 13, que, rigorosamente, não versa sobre procedimento de execução, uma vez que apenas determina a destinação de eventual condenação em dinheiro, a única menção à tutela executiva refere-se à imposição ao Ministério Público e à faculdade aos demais legitimados do art. 82 do CDC quanto à propositura da execução, na hipótese em que a Associação autora da ação coletiva não o tenha feito em até sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória.

O artigo 11 da Lei de Ação Civil Pública, objetivando conferir efetividade às sentenças proferidas nas ações nela previstas, prescreve que: “Na ação que

---

<sup>232</sup> VENTURI, Elton. *Execução da tutela coletiva*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 92-93.

tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

Embora se argumente, com razão, que esse dispositivo foi superado pelo artigo 84 do CDC, eis que este trata com maior amplitude do mesmo objeto, não se pode deixar de registrar que esta determinação é de extraordinária importância no contexto do meio ambiente do trabalho, em que as obrigações de fazer e não fazer são as mais utilizáveis na prática, dotando o juiz de poderes para tornar factível o comando da sentença, seja por intermédio da fixação das *astreintes*, seja conferindo-lhe poderes para determinar a execução específica da obrigação.

Assim, da sistemática do microssistema de tutela coletiva, pode-se concluir que, em virtude da relevância do bem jurídico tutelado, objetiva-se a realização prática do direito transindividual reconhecido na sentença, o que requer a utilização da técnica da tutela específica, prevista nos art. 11 da Lei 7.347/85, 84 do CDC, 461 e 461-A, do CPC.

A imposição de multa diária como meio de compelir o devedor ao cumprimento das obrigações de fazer, não fazer ou entregar é fator decisivo, influenciando no ânimo daquele, a fim de alcançar-se a tutela específica.

Desta forma, na sistemática do microssistema coletivo, somente em casos excepcionais, por motivos intransponíveis, permite-se conversão da obrigação específica em obrigação de pagar. Nessa hipótese, os valores decorrentes da execução da obrigação devem ser revertidos ao Fundo previsto no artigo 13 da LACP.

No âmbito do direito do trabalho, as execuções são impulsionadas de ofício pelo juiz (art. 878 da CLT).

A execução da sentença genérica proferida em ação civil pública que contemple direitos individuais homogêneos é conduzida, ordinariamente, pelos titulares das pretensões individuais reconhecidas na sentença.

Possibilita-se, pois, aos trabalhadores que se encontrem na situação jurídica reconhecida na sentença genérica provar sua condição de trabalhadores do local (*cui debeat*) e informarem os dados necessários para a fixação dos valores devidos (*quantum debeat*).

É possível, no entanto, que as sentenças genéricas sejam liquidadas e executadas pelos próprios legitimados coletivos, conforme previsão constante no artigo 98, §§ 1º e 2º, II, do CDC. Nessas hipóteses, os legitimados coletivos, como exemplificativamente, os sindicatos, devem possuir os elementos necessários para provarem o *cui debeat* e o *quantum debeat*. Esses dados, via de regra, são fornecidos pelos próprios trabalhadores lesados.

Cabe salientar, ainda, que as ações coletivas de conhecimento promovidas por sindicatos em prol dos direitos e interesses de seus filiados podem ser por eles liquidadas e executadas, mediante substituição processual e não representação processual, como apontado por Schwaitzer<sup>233</sup>. Esse entendimento deflui da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 193.503/SP, em que, por maioria, o Pretório Excelso reconheceu que o artigo 8º, III, da C.F. assegura a ampla legitimidade ativa *ad causam* dos sindicatos como substitutos processuais na defesa de direitos individuais e coletivos das categorias que representam. Nesse julgamento, ficou assentado que os sindicatos agem como substitutos processuais não apenas no processo de conhecimento, mas também na liquidação e execução das sentenças em que tiverem atuado como substitutos processuais da categoria. Eis a ementa do acórdão<sup>234</sup>:

PROCESSO CIVIL. SINDICATO. ART. 8º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEFESA DE DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS OU INDIVIDUAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam.

Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores.

<sup>233</sup> BRASIL: Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Conflito de competência nº 8202.2008.02.0101253-0-4. Suscitante: Juízo Federal da 17ª Vara Federal RJ. Suscitado: Juízo Federal da 3ª Vara Federal RJ. Relator: Sérgio Schwaitzer. Rio de Janeiro, nov.2008. Disponível em: <<http://www.trf2.gov.br/iteor/RJ0108710/1/79/239959.rtf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>234</sup> BRASIL: Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 193503-SP. Recte: Sindicato dos trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema. Recda: Autometal S.A. Rel.: Min. Carlos Veloso. Brasília, 24.08.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 agos. 2010.

Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos.  
Recurso conhecido e provido.

Por fim, a respeito da execução de direitos individuais homogêneos, prescreve o artigo 100 do CDC que “Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida”. O produto dessa indenização reverterá ao Fundo referido no artigo 13 da LACP.

Essa disposição diz respeito à insuficiência de habilitações dos lesados individualmente, oportunizando aos legitimados coletivos a busca de uma indenização residual a título de “reparação fluida”

Em matéria trabalhista, os valores decorrentes das imposições de pagamento em dinheiro em execuções de condenações em ações civis públicas que versem direitos difusos e coletivos, sobretudo as condenações por dano moral coletivo, de termos de ajustamento de conduta, e desses valores residuais não reclamados em ações que versem direitos individuais homogêneos estão sendo recolhidos ao Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT.), instituído pela Lei 7.998/90, que é um fundo especial, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, e que se destina ao custeio do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

No entanto, como esclarece Raimundo S. de Melo<sup>235</sup>:

[...] está havendo uma grande tendência dos procuradores e juízes em não mais reverter esses valores ao FAT, porque não vêm os mesmos sendo aplicados adequadamente para os fins propostos no aludido artigo 13. A alternativa tem sido a remessa para outros órgãos públicos ou entidades privadas com atuação voltada à tutela dos interesses metaindividuais trabalhistas.

De fato, em inúmeros casos, têm-se destinado os valores decorrentes dessas condenações para estruturar órgãos que se dedicam à defesa dos direitos transindividuais, como o Ministério do Trabalho e Emprego, através de fornecimento de veículos, equipamentos de trabalho etc., o que - a par de revelar a ausência de

---

<sup>235</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na justiça do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 79.

efetivo comprometimento do Estado, que deveria prover, por si próprio, as necessidades de seus órgãos - tem contribuído para o combate a formas degradantes de trabalho, como o trabalho análogo ao de escravo, onde há verdadeiro descalabro com relação ao respeito ao meio ambiente do trabalho adequado. Outros órgãos e instituições também têm sido contemplados com os valores mencionados, como hospitais, creches, os Centros de Referência de Saúde do Trabalhador e os Fundos criados para defesa da criança e do adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente, arts. 88, inciso IV, 93 e 214).

## CONCLUSÃO

Ao final desta exposição, pode-se concluir que o direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado é direito fundamental de toda pessoa que se dedica a uma atividade profissional, eis que expressamente previsto no artigo 7º, XXII, da CF/88, que garante a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança. É direito de caráter transindividual, eis que seu conteúdo perpassa a esfera meramente individual de cada trabalhador, para atingir uma coletividade de pessoas.

Via de regra, o direito ao meio ambiente adequado classifica-se como direito coletivo *stricto sensu*, eis que normalmente os agentes maléficos presentes no ambiente laboral atingem a comunidade de trabalhadores que nele se ativam. Essa assertiva, contudo, não afasta a possibilidade de os danos ambientais-laborais extrapolarem os limites do grupo de trabalhadores, para atingir toda a comunidade do entorno do local de trabalho, como no caso indicado, que envolve as empresas Shell e Basf, em que outras pessoas, além dos trabalhadores, foram atingidas pelas substâncias tóxicas produzidas por essas empresas.

O desenvolvimento do trabalho que ora se encerra indicou que o meio ambiente do trabalho é um dos componentes do trabalho decente, expressão utilizada pela doutrina e preconizada pela OIT como o conjunto mínimo de direitos que permitem ao trabalhador viver com dignidade.

Foram apresentados alguns dos agentes que degradam a qualidade do ambiente laboral, como a insalubridade, a periculosidade e a penosidade, bem como as estatísticas sobre os acidentes do trabalho, a fim de demonstrar a necessidade de adoção de medidas efetivas de prevenção da ocorrência desses infortúnios.

A fim de se fixarem os contornos do meio ambiente do trabalho, foram expostas as definições existentes e indicados os principais instrumentos normativos que o disciplinam.

A exposição demonstrou a formação de duas concepções sobre o meio ambiente do trabalho: a primeira, denominada de ambiental ou ambiental-laboral, que, apregoando que o meio ambiente do trabalho é parte integrante do meio ambiente geral, pugna que a competência para a elaboração das normas e para a fiscalização do meio ambiente do trabalho é concorrente, da União, dos Estados, do DF e dos municípios. A segunda, chamada tradicional ou trabalhista, insere as normas sobre meio ambiente do trabalho no conteúdo do Direito do Trabalho e, por isso, reputa que a competência é privativa da União para legislar sobre estas normas, e exclusiva da União, por intermédio da inspeção do trabalho, é a competência para a fiscalização dos ambientes de trabalho.

A posição defendida, objetivando emprestar uma interpretação que preserve a unidade da Constituição e possibilite a harmonização de suas normas, pautou-se pela possibilidade de atribuir-se competência concorrente aos entes mencionados, não em face das normas sobre meio ambiente nela inscritas, mas em virtude das normas sobre saúde do trabalhador, também conferidas aos órgãos do SUS. Em decorrência do reconhecimento da possibilidade de legislação concorrente, admitiu-se também a possibilidade de fiscalização das normas sobre meio ambiente aos mesmos órgãos aos quais foi reconhecida a competência concorrente.

No entanto, a fim de se evitar a superfetação de atribuições e gerar insegurança jurídica, a fiscalização das normas pelos entes concorrentes deve se limitar ao âmbito específico da legislação por cada um deles editada. A dissertação exhibe decisões judiciais que demonstram a existência de sérias dissensões na interpretação da matéria, as quais podem ser superadas com a adoção da posição sustentada.

Examina-se o papel dos órgãos encarregados da tutela administrativa do meio ambiente do trabalho: a inspeção do trabalho realizada pelos auditores do MTE e atuação dos agentes do SUS.

São estudados os instrumentos extrajudiciais de proteção ao meio ambiente do trabalho, consistentes nos termos de ajustamento de conduta e nos inquéritos civis, objetivando demonstrar que estes mecanismos permitem tutelar de forma mais célere o meio ambiente de trabalho, notadamente, o termo de ajustamento de conduta.

Debruçou-se, finalmente, sobre o estudo da ação civil pública, principal instrumento judicial de tutela do meio ambiente do trabalho. Buscou-se, nessa etapa, abordar os principais tópicos do instituto, como a legitimação, destacando aqueles órgãos que assumem maior relevância na defesa do meio ambiente do trabalho, a competência para apreciação e julgamento, a sentença e a coisa julgada, os recursos cabíveis pertinentes à matéria, e a liquidação e execução dos julgados.

A pretensão deste escrito foi, portanto, além de chamar a atenção para alguns aspectos em que há intensa controvérsia sobre o meio ambiente do trabalho, a de afirmar que a sua proteção coletiva é um imperativo de ordem constitucional, face a sua inserção dentre os direitos fundamentais.

A vida, a saúde e a dignidade dos trabalhadores, fundamentos sobre os quais se erigem o direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado, são garantias outorgadas a todos os trabalhadores, e os operadores do direito têm a responsabilidade de bem conhecê-lo, para não permitir que as normas constitucionais sobre o tema se tornem mera retórica, desprovidas de eficácia na realidade concreta da vida de todos que se dedicam ao trabalho.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, LAURA MARTINS MAIA DE. *Meio ambiente do trabalho e a ação civil pública trabalhista*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. *Ministério Público do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. 2 ed. São Paulo: LTr, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL: Decreto-Lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL: Lei n. 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL: Lei n. 8.069, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL: Ministério do Trabalho e Emprego. *Anuário Estatístico de acidentes de trabalho*. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp?viewarea=seg\\_desemp](http://www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp?viewarea=seg_desemp)>. Acesso em: 23 agos. 2010.

BRASIL: Ministério do Trabalho e Emprego. *Inspeção do Trabalho no Brasil: pelo trabalho digno*. Brasília: MTE, SIT, 2005.

BRASIL: Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria 3.214/78. Aprova as Normas Regulamentadoras – NR – do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do

Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. *In: Segurança e Medicina do Trabalho*. 59ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL: Projeto de Lei n. 5.139, de 08 de abril de 2009. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Quadros/quadro\\_PL/2009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Quadros/quadro_PL/2009.htm)>. Acesso em: 10 set. 2010.

BRASIL: Supremo Tribunal Federal. ADIN nº 1893-9-RJ. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. Brasília 12.nov.2004. Disponível em:  
<<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 15 agos. 2010.

BRASIL: Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 193503-SP. Recte: Sindicato dos trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico de São Bernardo do Campo e Diadema. Recda: Autometal S.A. Rel.: Min. Carlos Veloso. Brasília, 24.08.2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 agos. 2010.

BRASIL: Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Conflito de competência nº 8202.2008.02.0101253-0-4. Suscitante: Juízo Federal da 17ª Vara Federal RJ. Suscitado: Juízo Federal da 3ª Vara Federal RJ. Relator: Sérgio Schwaitzer. Rio de Janeiro, nov.2008. Disponível em:  
<<http://www.trf2.gov.br/iteor/RJ0108710/1/79/239959.rtf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Recurso Ordinário. Recorrente: Aparecido Ribeiro da Cruz; Recorrida: Nova América S.A. Agrícola. Relatora: Mariane Khayat. Disponível em: <<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2010.

BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Recurso Ordinário. Recorrente.: Município de Jundiaí; Recorrida: Neumayer Tekfor Automotive Brasil Ltda. Rel. Des. Flávio Nunes Campos. Jan/2010. Disponível em:  
<<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.

BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Recurso Ordinário. Recorrente.: Município de Jundiaí; Recorrida: SCO Empreendimentos e Participações Ltda. Rel. Des. Elency Pereira Neves. Março/2009. Disponível em:  
<<http://www.trt15.jus.br>>. Acesso em: 21 set. 2010.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. São Paulo: LTr, 2004.

CALAMANDREI, Piero. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução Douglas Dias Ferreira. 2.ed. v. 2. Campinas: Bookseller Editora e Distribuidora, 2003.

CAMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. *Curso Elementar de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORREIA DE MELO, Demis Roberto. *Manual de meio ambiente do trabalho*. São Paulo: LTr, 2010.

CUNHA FERRAZ, Anna Cândida da. *Aspectos da positivação dos direitos fundamentais na Constituição*. Org. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca e CUNHA FERRAZ, Anna Cândida. *Direitos humanos e fundamentais: positivação e concretização*. Osasco /São Paulo: Edifício, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2006.

DECLARAÇÃO Direitos da Virgínia. In: Wikipédia, 2008. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki>>. Acesso em: 07 set. 2009.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2004.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Coletivo*. 4. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2009.

FAVA, Marcos Neves. *Ação Civil Pública Trabalhista*. São Paulo, LTr, 2005.

FERNANDES, Fábio. *Meio Ambiente Geral e Meio Ambiente do Trabalho. Uma visão sistêmica*. São Paulo: LTr, 2009.

\_\_\_\_\_. *A competência administrativa concorrente do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Saúde para a fiscalização das normas de medicina e segurança do trabalho. Integração da saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde. Artigos 21 XXIV e 200, II e VIII. Interpretação conforme a Constituição*. Disponível em: <<http://www.mpambiental.org>>. Acesso em: 14 set. 2010.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito Ambiental e a Saúde dos Trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- GIDI, Antonio. *Coisa Julgada e Litispendência em Ações Coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 26.
- GIRARDELLI, Adriana Carvalho. *A Associação Civil como Garantidora da Defesa do Consumidor*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.
- GOMES JR., Luiz Manoel. *Curso de Direito Processual Civil Coletivo*. São Paulo: SRS Editora, 2008.
- HERKENHOFF, João Baptista. *Curso de Direitos Humanos*. V. 1. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- LABOISSIÈRE, Paula. *Acidentes de trabalho no Brasil ainda supera média de países vizinhos, diz Confea*. 2008. Disponível em: <<http://www.Agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/04/28/materia.2008-04-28.9752303701/view>>. Acesso: 21.set.2009.
- MACHADO, Sidinei. *O Direito à Proteção ao Meio Ambiente do trabalho no Brasil*. LTr, 2001.
- MALCHER, Wilson de Souza. *Intervenção de Terceiros no Processo Coletivo*. Curitiba: Editora Juruá, 2008.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Interesses Difusos. Conceito e legitimação para agir*. 4. ed. São Paulo: RT, 1998.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Fundamentos de Direito da Seguridade Social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à CLT*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (Coord). *Processo civil coletivo*. São Paulo: *Quartier Latin*, 2005.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. São Paulo: RT, 2008.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.
- MELO, Sandro Nahmias. *Meio Ambiente do Trabalho: Direito fundamental*. São Paulo: LTr, 2001.
- MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos e Fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- NERY JR, Nelson *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, comentado pelos autores do anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco Antonio de. *Ação Civil Pública*. Enfoques trabalhistas. São Paulo: RT, 1999.
- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2010.
- OLIVEIRA SILVA, José Antonio Ribeiro de. *A Saúde do Trabalhador como um Direito Humano*. Conteúdo essencial da dignidade humana. São Paulo: LTr, 2008.
- ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em 18.out.2009, 23:15 hs.
- PADILHA, Norma Sueli. *Do Meio Ambiente do Trabalho Equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002.
- PARDO, David Wilson de Abreu. *Caminhos do Constitucionalismo no Ocidente: modernidade, pós-modernidade e novos conceitos*. In: DOBROVOLSKI, Silvio (Org.). *A Constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

PEREIRA, Alexandre Demetrius. *Inspeção do Trabalho por Autoridade Estadual ou Municipal: inconstitucionalidade. Entendimento do STF*. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1204>>. Acesso em: 20 agos. 2010.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Julio César de Sá da. *Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho. Dano, prevenção e proteção jurídica*. São Paulo: LTr, 1997.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

SADY, João José. *Direito do Meio Ambiente do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

SANTOS, Lenir. *Saúde do Trabalhador e o Sistema Único de Saúde. Conflito de Competência. União, Estados e Municípios. Interface Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde e Ministério da Previdência e Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/cesat/Legislacao/Conflito%20Competencias-CIST-CNS-MS-OPAS.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2010.

SANTOS, Moacir Amaral. *Pirmeiras Linhas de Direito Processual Civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e Ações Coletivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.

SÃO PAULO. Constituição do Estado. Disponível em: <<http://www.legislação.sp.gov.br>>. Acesso em:

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. *A administração pública e os direitos fundamentais*. Disponível em: <[www.trf4.jus.br](http://www.trf4.jus.br)>. Acesso em: 15 agos. 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA DOS SANTOS, Adelson. *Fundamentos do Direito Ambiental do Trabalho*. LTr, 2010.

SPALDING, Alessandra Mendes. *Legitimidade Ativa nas Ações Coletivas*. Curitiba: Juruá, 2006.

SUSSEKIND, Arnaldo *et al.* *Instituições de Direito do Trabalho*. 19. ed. São Paulo: LTR, 1999.

VENTURI, Elton. *A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil*. Perspectivas de um Código Brasileiro de Direitos Coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Execução da tutela coletiva*. São Paulo: Malheiros, 2000.

VIANA, Segadas *et alii.* *Instituições de Direito do Trabalho*. V. 2. São Paulo: LTr, 1999.

WATANABE, Kazuo *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - comentado pelos autores do anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 4. ed. São Paulo: RT, 2009.