

O ALCANCE DO ARTIGO 120 DA LEI Nº 8.213/91

THE EXTENSION OF ARTICLE 120 OF LAW N.º 8.213/91

Andréa Filpi Martello

*Procuradora Federal atuante no Núcleo de Ações Prioritárias
da PRF3 e no GT Regressivas. Mestre em Direito.*

Renata Ferrero Pallone

*Procuradora Federal atuante no Núcleo de Ações Prioritárias
da PRF3 e no GT Regressivas. Especialista em Direito.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Natureza da ação regressiva acidentária; 2 Negligência, imprudência ou imperícia da empresa; 2.1 Breve sistematização do instituto; 3.2 Comprovação da negligência; 2.2.1 Normas Regulamentadoras (NR's); 2.2.2 Ação indenizatória na Justiça do Trabalho; 2.2.3 FUNDACENTRO – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho; 2.2.4 Instituto Nacional do

Seguro Social – INSS; 3 O Direito ao meio ambiente do trabalho saudável e equilibrado; 3.1 Princípio da dignidade humana e a tutela do meio ambiente do trabalho; 4 Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho – Princípios; 5 A análise do alcance do art. 120 da Lei 8.213/91, por meio dos princípios ético-diretivos da tutela do meio ambiente do trabalho e proteção do trabalhador; 5.1 Ação regressiva e a tutela estatal do meio ambiente; 5.2 Ação regressiva e os responsáveis pelo meio ambiente do trabalho; 5.3 Negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho; 5.4 Normas de proteção individual e coletiva; 6. Conclusão; Bibliografia.

RESUMO: A análise teleológica do artigo 120 da Lei n° 8.213/91 é feita com base nos princípios ético-diretivos da Constituição da República, cujo epicentro é o princípio da dignidade humana, o qual é indissociável do direito ao meio ambiente do trabalho sadio, que está inserido no gênero meio ambiente como um todo. Reconhece-se, portanto, que o direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado é um direito humano e social do trabalhador. Diante destas condições busca-se dar a máxima efetividade ao artigo em análise.

PALAVRAS-CHAVE: Interpretação Teleológica do art. 120 da Lei n° 8.213/91. Princípio da Dignidade Humana. Meio Ambiente do Trabalho.

ABSTRACT: The theological analysis of article 120 of Law 8.213/91 has been performed on the grounds of ethical-directive Constitutional principles, which epicenter bears on the principle of human being dignity connected to the right of healthy labor environment included in the broad concept of environment. It is acknowledged that the right of healthy labor environment is an employee's social and human right. In front of such conditions, this article aims to provide a major effectiveness to article under analysis.

KEYWORDS: Theological Analysis of Article 120 of Law 8.213/91, Principle of Human Being Dignity. Labor Environment.

INTRODUÇÃO

O Direito ao meio ambiente do trabalho saudável e equilibrado, com a efetiva proteção ao trabalhador, está constitucionalmente assegurado. Garantia esta de se ver tutelado pelo Estado e pelo responsável pelo meio ambiente em que atua. Nesta garantia de proteção, na tutela ambiental e na sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, é que se buscará o alcance do art. 120 da Lei n° 8.213/91.

1 NATUREZA DA AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA

A ação regressiva acidentária está prevista no art. 120¹ da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, sendo sujeito ativo o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e, sujeito passivo os responsáveis pelo meio ambiente de cujo desequilíbrio decorreu um acidente do trabalho.

Trata-se de uma ação de ressarcimento em que a Autarquia Previdenciária busca reaver todos os benefícios previdenciários pagos, além de outras despesas sociais que possa ter incorrido - como equipamentos ortopédicos e reabilitações - a segurado da Previdência Social, que tenha sofrido danos físicos ou psíquicos, temporários ou permanentes, ou ainda aos seus beneficiários - no caso de óbito - em razão de fato caracterizado como acidente do trabalho.

Por ser uma ação de ressarcimento, além da previsão na lei de benefícios supracitada, a ação regressiva acidentária também se subsume aos artigos 186 e 927, ambos do Código Civil.

2 NEGLIGÊNCIA, IMPRUDÊNCIA OU IMPERÍCIA DA EMPRESA

2.1 BREVE SISTEMATIZAÇÃO DO INSTITUTO

A negligência é mencionada no art. 120 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, como condição a autorizar o ressarcimento ao INSS pelo empregador, causado pela inobservância das normas padrão de segurança e higiene do trabalho. Para melhor compreensão, necessário se faz um breve intróito do tema na responsabilidade civil.

¹ Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

A responsabilidade civil, conforme Caio Mário da Silva Pereira², em menção ao art. 159 do Código Civil de 1916, se caracteriza por uma obrigação de reparar o dano imposta a todo aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito ou causar prejuízo a outrem.

Podemos resumir então a responsabilidade civil como sendo toda conduta humana voluntária que acarrete danos a terceiros, por culpa própria do autor do evento danoso (responsabilidade por fato próprio) ou por pessoa (responsabilidade por fato de terceiros) ou coisa sob sua guarda (responsabilidade pelo fato das coisas), ou ainda por imposição legal, devendo haver um liame entre a conduta e o dano dela decorrente.

A negligência *lato senso* é a inobservância do dever de cuidado a que todas as pessoas – físicas e jurídicas – estão sujeitas, cujas espécies são a negligência estrito senso, a imprudência e a imperícia. A negligência estrito senso é a abstenção de se fazer algo, quando era possível e desejado ao autor do dano, envidar todos os esforços possíveis na tentativa de evitar o evento danoso. Seria o caso de uma empresa que deixa de fornecer curso de capacitação específica ao empregado na utilização de equipamento que demanda algum conhecimento técnico. Essa prática é corriqueira com o manuseio de prensas manuais ou mecânicas, sendo esse um dos grandes fatores de acidentes do trabalho.

A imprudência se caracteriza como uma conduta contrária ao ordenamento jurídico existente, em especial as leis que determinam a estrita observância das normas padrão de segurança e higiene do trabalho, cujo resultado tenha acarretado alguma espécie de dano ao trabalhador. Significa agir sem as cautelas necessárias exigidas para o caso concreto. Neste sentido, conduta imprudente da empresa pode ser caracterizada em casos de obras de construção civil de condomínios verticais, onde o trabalhador exerce uma atividade em altura que demanda proteção especial – como cinto de segurança tipo paraquedista. Porém, ele é colocado num andaime a muitos metros do solo sem qualquer proteção, podendo vir a sofrer uma queda fatal.

A imperícia está associada à inaptidão técnica, na ausência de conhecimentos específicos para a realização de determinada tarefa. Neste caso, a empresa determina ao trabalhador para que este exerça função diversa daquela para a qual foi contratado – muito comum nos

casos de falta de funcionários de um determinado setor produtivo, que não pode ter a capacidade operacional reduzida – sendo de pleno conhecimento da empresa o completo desconhecimento do trabalhador para atuar naquela seara.

De onde se conclui, que a negligência do art. 120 da Lei 8.213/91 é aquela do gênero *lato sensu*.

2.2 COMPROVAÇÃO DA NEGLIGÊNCIA

Após uma breve introdução sobre o instituto da responsabilidade civil, passa a ser analisada a comprovação da negligência da empresa, que autoriza o INSS a pleitear o ressarcimento do benefício concedido.

A comprovação da negligência é constatada de diversas formas. A mais comum se refere ao descumprimento do ordenamento jurídico constitucional, trabalhista e securitário vigente.

A Constituição da República – CR dispõe ser direito fundamental do trabalhador a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança³. Tal dispositivo afirma a relevância da manutenção da integridade física e psíquica do trabalhador como corolário do princípio universal de dignidade da pessoa humana.

Mas não apenas a saúde física e psíquica individual do trabalhador assume conotações relevantes em nossa CR, mas também o direito da coletividade – trabalhador ou não – a um meio ambiente do trabalho equilibrado que não cause danos tanto aos seus trabalhadores, quanto a terceiros em geral⁴.

2.2.1 NORMAS REGULAMENTADORAS (NR'S)

No âmbito infraconstitucional, com a finalidade de aplicar de forma efetiva esses princípios constitucionais, encontramos o art. 157

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

[...]

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

4 Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

2 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. vol.I. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 420.

da CLT, como vetor mestre da observância das normas padrão de segurança e higiene do trabalho⁵.

Para dar efetividade a todas essas determinações, foram editadas no âmbito administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE as Normas Regulamentadoras (NR), cuja fiscalização na observação e cumprimento, é realizada pela Superintendência do Trabalho e Emprego nas respectivas circunscrições territoriais.

Compete a este órgão do MTE, além dessa função fiscalizadora na aplicação das normas vigentes, o poder de polícia para autuar as empresas que descumpram essas regras, compreendendo dentro dos seus atos administrativos de poder de polícia, a autoexecução de suas determinações, inclusive com a realização de embargos em obras e fechamento temporário de empresas até a completa adequação à legislação vigente.

Diante desse quadro, uma das comprovações da negligência da empresa, se dá através da autuação realizada pelo auditor do trabalho, instrumento da prova inequívoca da negligência perpetrada pelo empregador, na medida em que o relatório de acidente de trabalho ou de embargo elaborado pelo auditor do MTE, cuja natureza consiste em ato administrativo apresenta-se como prova de veracidade.

2.2.2 AÇÃO INDENIZATÓRIA NA JUSTIÇA DO TRABALHO

Outra forma de ser comprovada a negligência do empregador, amparada também na CR⁶, consiste nos elementos extraídos das ações de indenização propostas pelo próprio trabalhador acidentado ou seus dependentes, em razão de seqüelas causadas pelo evento danoso ocorrido no ambiente do trabalho.

Como tais elementos são elaborados em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, se tornam aptos a serem utilizados como prova na ação regressiva acidentária.

5 Art. 157 - Cabe às empresas:

- I - cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho;
- II - instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais;
- III - adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente;
- IV - facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente.

6 Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

[...]

VI- as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

2.2.3 FUNDACENTRO – FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO

A FUNDACENTRO é uma fundação de apoio vinculada ao MTE. A missão dessa fundação, conforme apresentada em seu sítio oficial⁷, consiste em:

Produção e difusão de conhecimentos que contribuam para a promoção da segurança e saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras, visando ao desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico, equidade social e proteção do meio ambiente.

A FUNDACENTRO, por ser uma fundação especializada no estudo e difusão de conhecimentos de meios que visem atenuar ou anular os riscos da ocorrência de acidentes do trabalho, também dispõe de extenso material de conteúdo probatório apto a instruir ações regressivas em defesa do INSS contra empresas lesivas ao meio ambiente do trabalho e aos trabalhadores de uma forma geral.

2.2.4 INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS

O INSS é a Autarquia Federal de maior relevância no cenário nacional, sendo responsável pela concessão e manutenção de todos os benefícios previdenciários e acidentários de todos os segurados vinculados à Previdência Social.

A relevância da ação regressiva acidentária mostra-se latente na medida em que encontramos dados alarmantes do número de benefícios concedidos pela ocorrência de acidentes do trabalho. Segundo informações colhidas no sítio da Previdência Social⁸, apenas no ano de 2007 foram registrados 653.090 acidentes e doenças do trabalho, entre os trabalhadores assegurados da Previdência Social, com a exclusão dos trabalhadores autônomos (contribuintes individuais) e as empregadas domésticas.

Estes eventos provocam enorme impacto social, econômico e sobre a saúde pública no Brasil. Entre esses registros contabilizou-se 20.786 doenças relacionadas ao trabalho, e parte destes acidentes e doenças tiveram como consequência o afastamento das atividades de 580.592 trabalhadores devido à incapacidade temporária (298.896 até 15

7 Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/conteudo.asp?D=CTN&C=19&menuAberto=1>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

8 Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=39>>. Acesso em 15 mar. 2010.

dias e 281.696 com tempo de afastamento superior a 15 dias), 8.504 trabalhadores por incapacidade permanente, e o óbito de 2.804 cidadãos.

Esta quantidade de acidentes ainda deve ser maior, na medida em que esses números até março de 2007 eram baseados na emissão das Comunicações de Acidente do Trabalho – CAT. Porém, a realidade demonstra que muitas empresas não emitem o respectivo documento e simplesmente permanecem com o trabalhador lesionado em suas dependências na tentativa de se evitar o seu afastamento, pois na hipótese do trabalhador ser afastado por doença ocupacional, remanesce para a empresa o cumprimento de obrigações acessórias inerentes ao contrato de trabalho, como o recolhimento ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Para se ter uma idéia dos números atribuídos à subnotificação – ausência de comunicação oficial sobre o acidente do trabalho – em abril de 2007 entrou em vigor a aplicação, pela perícia médica do INSS, do nexa técnico epidemiológico, previsto na Lei 8.213/91⁹. Somente nesse ano, conforme informações da própria Previdência Social¹⁰, com a inclusão desse nexa, houve um acréscimo de 138.955 casos. Isto significa um aumento no reconhecimento de eventos como de natureza acidentária, da ordem de 21,28%.

Os dados terminam com a seguinte conclusão:

Se considerarmos exclusivamente o pagamento, pelo INSS, dos benefícios devido a acidentes e doenças do trabalho somado ao pagamento das aposentadorias especiais decorrentes das condições ambientais do trabalho em 2008, encontraremos um valor da ordem de R\$ 11,60 bilhões/ano. Se adicionarmos despesas como o custo operacional do INSS mais as despesas na área da saúde e afins o custo - Brasil atinge valor da ordem de R\$ 46,40 bilhões. A dimensão dessas cifras apresenta a premência na adoção de políticas públicas voltadas à prevenção e proteção contra os riscos relativos às atividades laborais. Muito além dos valores pagos, a quantidade de casos, assim como a gravidade geralmente apresentada como consequência dos acidentes do trabalho e doenças profissionais,

9 Art. 21-A. A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexa técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID, em conformidade com o que dispuser o regulamento.

10 PEREIRA; Op. Cit.

ratificam a necessidade emergencial de construção de políticas públicas e implementação de ações para alterar esse cenário.

Por esta razão, se mostram de extrema relevância as medidas tomadas no âmbito do INSS, através da Procuradoria Geral Federal, que almejam o ressarcimento desses benefícios concedidos por ato lesivo das empresas, que descumprem as normas padrão de segurança e higiene do trabalho.

Feitas estas reflexões iniciais, passa-se à análise do alcance teleológico do art. 120 da Lei nº 8.213/91.

3 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO SAUDÁVEL E EQUILIBRADO

A sinistralidade laboral¹¹, decorrente da evolução do meio e modo no qual a atividade profissional se desenvolve, é um dos principais problemas propostos pelo Trabalho na modernidade.

Assim, o direito ao meio ambiente do trabalho saudável e equilibrado e a proteção do trabalhador, por meio da prevenção e controle dos riscos, é o ideal teleológico com o qual se busca a compreensão do disposto no art. 120 da Lei n. 8.213/91 e de todo o sistema jurídico a que concerne.

Tal análise se dará sob o lume da Constituição da República e de seus princípios ético-diretivos, como preceitua a valiosa lição de CARLOS ROBERTOS SIQUEIRA CASTRO, a esse respeito:

Com efeito, o caráter precipuamente principiológico da Constituição Federal de 1988, o que já foi tantas vezes acentuado pela doutrina, permite considerar, não só a ela, mas todo ordenamento jurídico brasileiro, por força dos eflúvios irradiados pela lei fundamental, como um sistema aberto, no qual convivem, em reciprocidade, e, em contínua interpelação mútua, *normas de natureza principiológica* – implícitas ou explícitas – e normas de natureza preceptiva (*aquelas vindo alargar, fecundar e comunicar novas possibilidades semânticas, novos horizontes deontológicos ao plano básico da previsão textual contida na respectiva redação*). Aliás, pode-se dizer que a *ambiência natural*

11 “O trabalho tem intrínseca e natural potencialidade de oferecer riscos que podem comprometer bens valiosos e que merecem toda a proteção do Direito, como a vida, a saúde e a integridade física de alguém. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito do Trabalho na Constituição de 1998*. São Paulo: Saraiva, p.19, 1991.

dos princípios jurídicos é mesmo o texto constitucional. E dentro deste contexto de abertura jurídica, como condição para o contínuo adensamento do fenômeno jurídico, impõe-se ao jurista o dever de desconfiar de leituras herdadas, e mesmo de se inquietar com elas, se já não se afinam como o sentimento de justiça, ou não mais traduzem as expectativas contemporâneas da sociedade. Em verdade, mais do que catalogar, *impõe-se*, hoje, talvez como nunca, não só à jurisprudência, mas sobretudo ao profissional do direito, *intensificar o conhecimento do fenômeno jurídico, encontrando novas conexões de sentido que as normas mantêm entre si e com os princípios éticos-diretivos do ordenamento jurídico, cujo epicentro repousa no princípio da dignidade humana*. Enfim, trata-se de um dever que incumbe e vincula a todos, Administração Pública e administrados, governantes e governados, Estado e sociedade.¹² (grifo nosso)

3.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Inicia-se, portanto, do princípio da dignidade humana, cuja concretização, quanto à proteção do trabalhador, somente se efetivará através do meio ambiente de trabalho sadio, cuja degradação pode afetar sua qualidade de vida, senão sua sobrevivência. Sobre esta interrelação, segue os ensinamentos:

A “terceira dimensão” refere-se aos direitos de solidariedade, pertinentes ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, à autodeterminação dos povos, à paz, à comunicação e à preservação do meio ambiente

7 Cf. ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional, cit., p. 117-118; REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 225. [...]

O fundamento dos direitos fundamentais relaciona-se com o valor jurídico supremo da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a previsão do art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988.

Como se pode notar, o “meio ambiente” pode ser visto justamente entre os chamados direitos fundamentais de “terceira dimensão”.

12 CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 52.

*Ao mesmo tempo, importantes direitos trabalhistas, diretamente relacionados à segurança e medicina do trabalho, fazem parte dos direitos sociais, os quais também figuram como direitos humanos fundamentais, normalmente conhecidos como de “segunda dimensão” ou “família”*¹⁰

10 Cf. ROMITA, Arion Sayão. Direitos fundamentais nas relações de trabalho. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 104-105.

Assim, observa-se nítida interdependência entre o meio ambiente do trabalho, a segurança e medicina do trabalho, o Direito do Trabalho, os direitos sociais, os direitos fundamentais e o próprio Direito Constitucional¹¹

11 Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Meio ambiente do trabalho: direito, segurança e medicina do trabalho. 2. ed. São Paulo: Método, 2009.

Nesse tema, cabe destacar, ainda, o mandamento constitucional de “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (art. 7º, XXII, da CF/1988).

*Observa-se, assim, a existência de sistema jurídico de tutela do meio ambiente do trabalho, reconhecido pela Constituição da República, em seu art. 200, VIII, e que integra o próprio meio ambiente em sentido global (art. 225 da CF/1988); a par disso, estão incluídas no importante rol dos direitos humanos fundamentais (art. 5º, § 2º, da CF/1988)*¹²

12 Cf. MELO, Raimundo Simão de. Direito ambiental do trabalho e saúde do trabalhador: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético. São Paulo: LTr, 2004. p. 31: “O meio ambiente do trabalho adequado e seguro é um direito fundamental do cidadão trabalhador (lato sensu)”. (grifos do autor)¹³

Como visto, em decorrência da indissociabilidade entre a dignidade humana e o meio ambiente do trabalho saudável, equilibrado e seguro, este se caracteriza como direito humano fundamental (no âmbito da Constituição da República está concretizado através dos artigos 225, caput, 7º XXII e 200, VIII). Ainda, por excelência e por literalidade, é um direito social, logo, tem vinculação normativo-constitucional, é

13 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Meio Ambiente do Trabalho e Direitos Fundamentais*: responsabilidade civil do empregador por acidentes do trabalho, doenças ocupacionais e danos ambientais. Disponível em: <<http://www.iobonlinejuridico.com.br>>. Acesso em: 15.3.2010.

parâmetro de controle judicial¹⁴, e é de eficácia horizontal, que orienta também a atividade privada¹⁵.

4 MEIO AMBIENTE GERAL E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO - PRINCÍPIOS

A proteção jurídica do meio ambiente do trabalho tem no art. 225 da CR, que tutela o meio ambiente geral, uma dimensão mediata ou geral, o que implica na aplicação dos princípios gerais ambientais ao meio ambiente do trabalho.

O ponto de partida é a tutela estatal do meio ambiente, que se cumpre essencialmente através dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente e da intervenção estatal obrigatória. Também informam a tutela estatal os princípios da participação da sociedade e da cooperação internacional.

Àqueles que têm domínio sobre o meio ambiente no qual o trabalho humano se desenvolve, se aplicam os princípios do desenvolvimento sustentável demonstrando a possibilidade da existência harmônica entre os princípios do trabalho digno e da livre iniciativa¹⁶; princípio do poluidor-pagador, o qual impõe responsabilidade ao empregador-

14 Do que se descreveu a propósito dos direitos sociais como direitos subjectivos constitucionais, poderemos e deveremos ver em que é que reside a força jurídico-constitucional dos direitos económicos, sociais e culturais. O AC. n.º39/84 do Tribunal Constitucional relativo à extinção legal do Serviço Nacional de Saúde fixou alguns traços juridicamente constitutivos das normas constitucionais consagradoras de direitos económicos, sociais e culturais: (i) os direitos fundamentais sociais consagrados em normas da Constituição dispõem de vincutividade normativo-constitucional (não são meros "programas" ou linhas de direcção política"); (ii) as normas garantidoras de direitos sociais devem servir de parâmetro de controlo judicial quando esteja em sua causa a apreciação da constitucionalidade de medidas legais ou regulamentares restritivas destes direitos; (iii) as normas de legislar acopladas à consagração de direitos sociais são autênticas imposições legiferantes, cujo não cumprimento poderá justificar, como já se referiu, a inconstitucionalidade por omissão; (iv) as tarefas constitucionalmente impostas ao Estado para concretização desses direitos devem traduzir-se na edição de medidas concretas e determinadas e não apenas em promessas vagas e abstratas; (v) a produção de medidas concretizadoras dos direitos sociais não é deixada à livre disponibilidade do legislador, embora se beneficie de uma ampla liberdade de conformação quer quanto às soluções normativas concretas quer quanto ao modo organizatório e ritmo de concretização, cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 4823.

15 Ibid. 483: "A teleologia intrínseca da Constituição portuguesa aponta para uma eficácia horizontal dos direitos económicos, sociais e culturais. Isto parece indiscutível em relação ao núcleo essencial de direitos sociais ligados à protecção da dignidade humana. O comércio jurídico privado, está, portanto, vinculado pelos direitos fundamentais sociais sobretudo no que respeita ao núcleo desses direitos intimamente ligados à dignidade da pessoa humana (ex: contratos lesivos da saúde da pessoa, contratos lesivos dos direitos dos consumidores)

16 FERNADES, Fábio. *Meio Ambiente Geral e Meio Ambiente do Trabalho: uma visão sistêmica*. São Paulo: LTR, 2009. p. 60.

poluidor, que assumiu o risco da atividade econômica, dirige a prestação de serviço e tem o controle da condição em que esta se desenvolve em solidariedade com aquele que direta ou indiretamente é responsável pela degradação ambiental¹⁷; princípio da correção do risco na fonte, educação e informação ambiental, estes intrinsecamente relacionados aos princípios da precaução e prevenção.

A precaução recomenda que, na incerteza sobre eventuais danos, a conduta deve ser obstada; prevenção determina a evitabilidade de qualquer perigo de dano ambiental. Sobre a aplicação destes princípios ao meio ambiente do trabalho, os ensinamentos de Raimundo Simão Melo:

Prevenção significa adoção de medidas tendentes a evitar riscos ao meio ambiente e ao ser humano. Precaução, em Direito Ambiental, tem a ver com risco, prejuízo, irreversibilidade e incerteza. Em outras palavras, mesmo na incerteza do risco, mas diante da irreversibilidade dos prejuízos eventuais ao ser humano, devemos adotar medidas preventivas, pois o aspecto humano prevalece em face do econômico (CF, art. 170).

[...]

No aspecto natural, por exemplo, a degradação do meio ambiente pode atingir direta ou indiretamente o ser humano, enquanto no meio ambiente do trabalho é o homem trabalhador atingido direta e imediatamente pelos danos ambientais, razão por que no âmbito trabalhista se deve levar à risca este princípio fundamental, expressamente previsto na CF (art. 7º, inciso XXII), que estabelece como direito do trabalhador urbano e rural a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Na aplicação deste princípio no âmbito trabalhista (o da prevenção), deve-se levar *em conta a educação ambiental a cargo do Estado, mas também das empresas, nos locais de trabalho, orientando os trabalhadores sobre os riscos ambientais e fornecendo-lhes os equipamentos adequados de proteção, como menciona a CLT no art. 157, podendo, inclusive, depois de bem orientar os trabalhadores sobre os riscos ambientais, puni-los pela recusa em observar normas de segurança e medicina do trabalho (art. 158 da CLT)*. (grifo nosso)¹⁸

17 FERNADES, op. cit., p.63.

18 MELO, Raimundo Simão de. *Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador*. São Paulo: LTR, 2006. p. 40.

5 A ANÁLISE DO ALCANCE DO ART. 120 DA LEI 8.213/91, POR MEIO DOS PRINCÍPIOS ÉTICO-DIRETIVOS DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E PROTEÇÃO DO TRABALHADOR

5.1 AÇÃO REGRESSIVA E A TUTELA ESTATAL DO MEIO AMBIENTE

O primeiro aspecto a ser analisado é o dever-poder que se impõe à Previdência Social de ajuizar a ação regressiva: como já dito, a tutela do meio ambiente do trabalho, é um direito humano fundamental de terceira (direito de solidariedade, que concerne ao patrimônio comum da humanidade) e segunda dimensão (direito relacionada à segurança do trabalho, um direito social), portanto que carrega em si um direito subjetivo constitucional, uma imposição legiferante, e não apenas configura um programa, mas também tem *vinculatividade* normativo-constitucional (vide supra nota 14).

O referido dever-poder decorre, portanto, dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente e da intervenção estatal obrigatória, pois agressão ao meio ambiente do trabalho alcança toda a sociedade que custeia a previdência social¹⁹.

Também decorre do princípio da prevenção, no aspecto que atribui ao Estado o dever de regulamentar o meio ambiente do trabalho, através de normatização, que priorize a prevenção e controle dos riscos ambientais e busque reparação quando nele ocorra um dano.²⁰

5.2 AÇÃO REGRESSIVA E OS RESPONSÁVEIS PELO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

A ação regressiva acidentária, em sua essência, é uma norma que busca através da responsabilidade civil que se evite dano à integridade física e psicológica do trabalhador e, até mesmo, à sua vida. Não é a simples transferência do dever do Estado de tutelar o meio ambiente do trabalho, pois, diante da dimensão e importância do risco social em questão, robustece o dever do responsável, isto é, daquele que tem o domínio sobre o meio ambiente no qual a atividade laboral se desenvolve, de prevenção e

controle dos riscos, logo é forma de efetivação do princípio ambiental da “internalização das externalidades”, para que os responsáveis considerem as variáveis ambientais em seus empreendimentos:

Trata-se da aplicação do princípio da internalização das externalidades, ou seja, uma vez que é o empregador que assume os riscos do empreendimento, é dele a responsabilidade pelas despesas tendentes ao fornecimento de um meio ambiente do trabalho sadio aos trabalhadores e, por isso, os custos dessa atuação a ele pertencem de forma exclusiva e não devem ser suportadas pelo sistema de proteção estatal.

No direito português, relata Raimundo Simão de Melo, a partir do início da década de 80 intensificou-se uma orientação generalizada no sentido da reintrodução da temática da responsabilidade civil, ao lado das responsabilidades administrativa e penal, no discurso dogmático do Direito Ambiental em face da existência de significativo déficit de execução e efetividade desse direito, o que justifica, como sustenta, José de Souza Cunhal Sendim, “... a internalização dos custos sociais decorrentes da autorização do ambiente contribuindo, deste modo, para a eficiência do sistema para a proteção do ambiente. *A revisitação das virtualidades preventivas da responsabilidade civil, visto ser claro que potenciais poluidores ao ter conhecimento que são economicamente responsáveis pela reparação dos danos que causam, têm forte incentivo para os evitar.* Constata-se assim, que o vector mais geral do direito do ambiente – a idéia de prevenção de danos – é suscetível de ser concretizado, quer por recurso ao direito administrativo e ao direito penal, quem de modo complementar, através do direito de responsabilidade” (SENDIM, 1998, p.14)²¹ (grifo nosso)

Este princípio da “internalização das externalidades” juntamente com os princípios da prevenção e do poluidor-pagador, leva à conclusão de que são responsáveis pelo meio ambiente do trabalho, aqueles que têm alguma ingerência no local onde a atividade laboral acontece, não necessariamente o empregador, assim, se justifica o imperativo do art. 120 da Lei nº 8.213/91: a ação regressiva será ajuizada contra os responsáveis.

É o empregador o principal responsável pela integridade de seu empregado. Contudo, é uma realidade do país o uso indiscriminado da terceirização, contrato de prestação de serviço e empreitada, cuja atividade laboral se dá no recinto do contratante, assume o risco da atividade

¹⁹ MELO, Raimundo Simão de. *Meio Ambiente do Trabalho: prevenção e reparação* - Juízo Competente. Disponível em: <<http://www.iobonlinejuridico.com.br>>. Acesso em: 15.3.2010.

²⁰ O capítulo V do Título II da Consolidação das leis do trabalho, reflete o princípio da prevenção, complementado pelas normas regulamentadoras (NRs) do Ministério do Trabalho e Emprego, em especial aquelas que determinam a inspeção prévia (NR2), Serviços Especializados em Engenharia e Medicina do Trabalho (SESMT), Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), Programa de Controle Médico de Saúde (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)

²¹ FERNANDES, op. cit, p.109-110.

econômica, dirige a prestação de serviço e, muitas vezes, tem o controle da condição em que o trabalho se desenvolve, não pode este se furtar de sua responsabilidade simplesmente por não ser o empregador direito da vítima.

5.3 NEGLIGÊNCIA QUANTO ÀS NORMAS PADRÃO DE SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO

O meio ambiente do trabalho seguro e sadio é um direito social, de eficácia horizontal, logo, vincula a atividade privada (vide supra nota 15), e institui, para aqueles que se encontram no entorno do meio ambiente do trabalho, um direito às prestações positivas daqueles que sobre este local têm alguma ingerência, a fim de minimizar o efeito negativo de todas as variáveis ambientais capazes de lesá-los.

Todos aqueles que se beneficiam do trabalho, portanto, tem objetivamente o dever de cuidado na prevenção e minimização dos riscos decorrentes da atividade laboral, sob pena de cometer ato ilícito que ensejará responsabilidades, tanto na forma comissiva, quanto na omissiva, resultantes da negligência.

Este dever decorre do princípio da prevenção, quando a ele se interrelaciona aos princípios da correção do risco na fonte, informação e educação ambiental.

Cabe, como obrigação primeira, aos responsáveis, a manutenção de um ambiente do trabalho equilibrado, cuja concretização se inicia da avaliação do risco e da aplicação das medidas preventivas subseqüentes:

De facto, é preferível, sempre que tecnicamente possível, *evitar os riscos* no seu conjunto, assegurando, para esse fim, a avaliação de riscos em momentos privilegiados, com seja, o momento da concepção dos locais de trabalho, do *lay out* produtivo, da definição da organização dos processos de trabalho, da introdução de novas tecnologias e da aquisição de máquinas, ferramentas e matérias primas e, em geral, em qualquer modificação significativa das condições de trabalho.

Combater riscos na origem é sempre mais eficaz, na medida em que se evita sua propagação ou se reduz a sua extensão – os danos e as vítimas potenciais (p. ex. não será de se aplicar um sinalização de piso escorregadio quando é possível sua substituição ou reparação...)²²

Além do combate aos riscos, cabe aos responsáveis informar e orientar os trabalhadores quanto à sua existência e evitabilidade, fiscalizar a observância dessas instruções, seja através da informação e educação ambiental, através das quais devem oferecer ao trabalhador a condição de avaliar e se prevenir dos riscos da tarefa que lhe foi atribuída, ainda, através do poder e dever de fiscalização, devem impor o uso das medidas de proteção, pois a lei dá aos responsáveis meios de coagir o trabalhador a cumprir as precauções a tomar, por meio da aplicação de sanção disciplinar e demissão por justa causa.²³

Normas de proteção e segurança devem ser tidas pelo consenso geral de conduta daqueles que se situam no meio ambiente do trabalho e visa a sua higidez (a elas devem ser atribuída sentido amplo). Logo, as normas negligenciadas a que se refere o art. 120 não se restringe às NRs, editadas pelo MTE.

Em decorrência dos princípios ambiental da participação popular e da prevenção, norma de proteção implicará em qualquer metodologia de redução de risco, a exemplo, das próprias normas de direito ambiental, normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, normas de autoregulação, convenção coletiva, chegando, até mesmo, às instruções do fabricante de um equipamento perigoso.

Também, por conta da necessidade de se dar máxima efetividade ao direito social fundamental ao meio ambiente de trabalho sadio, a negligência tratada pelo art. 120 da Lei n° 8.212/91, não está adstrita ao descumprimento de normas regulamentadoras, também concerne ao descumprimento de qualquer dever mínimo de cuidado, por exemplo: não combater todos os riscos dimensionados, não planejar a prevenção de maneira coerente, não demonstrar ao trabalhador o risco a que se submete em sua atividade, meios de evitá-lo e como agir face a ele, não priorizar a proteção coletiva, deixar de substituir uma metodologia de trabalho que é perigosa por outra menos perigosa ou isenta de perigo.

5.4 NORMAS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL E COLETIVA

Como não é possível um meio ambiente de trabalho isento de riscos, àqueles inevitáveis deve ser dado um planejamento coerente, a fim de que sejam tomadas medidas efetivas de proteção, seja individual ou coletiva.

²² ROXO, Manuel M. *Segurança e Saúde do Trabalho: avaliação e controlo dos riscos*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 115.

²³ CLT arts. 158 e 482, "h"

A NR 6.1 define como equipamento de proteção individual: “todo dispositivo ou produto, de uso individual utilizado pelo trabalhador, destinado à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no trabalho”.

Contudo, o uso de equipamentos de proteção individual deve ser complementar à adoção de medidas de proteção coletiva²⁴, que alcançam todos aqueles que estão inseridos no meio ambiente do trabalho:

Razões de eficácia no combate ao risco e, mesmo de eficiência de produtiva determinam uma opção de *prioridade na aplicação de dispositivos de proteção coletiva*, que satisfaçam requisitos de estabilidade, de resistência e de permanência no estado e no tempo, relativamente à proteção individual. De facto e tendencialmente a proteção individual implica:

- para os utilizadores, um incómodo;
- para a tarefa, um inconveniente;
- e, normalmente, um distanciamento considerável face à fonte do risco.

Uma tal ordem de prioridades não significa um demérito do equipamento de proteção individual, se tivermos em conta a possibilidade de existirem riscos residuais, a sua complementaridade face a outras medidas de controlo, a impossibilidade técnica demonstrada de não haver outra possibilidade preventiva, a presença de curta duração em zonas de risco, a utilização em procedimentos de emergência... Por isso, os equipamentos de proteção individual devem reunir, cumulativamente, propriedades de adaptação ao trabalho a realizar, aos riscos em presença e às características individuais dos seus utilizadores.”²⁵

Por fim, os responsáveis têm de zelar por todo o entorno do local em que está sendo desenvolvida a atividade laborativa, não se podendo colocar em risco qualquer pessoa da coletividade.

Daí, se conclui, conforme as normas constitucionais e princípios analisados, que a “proteção coletiva”, também deve alcançar àqueles que se encontram no entorno do meio ambiente do trabalho. Vejamos a lição de Fábio Fernandes:

²⁴ A complementariedade das medidas de proteção individual em relação às coletivas está regulamentada pela NR 6.3

²⁵ Roxo, op. cit., p. 117

Dar eficácia ao princípio da prevenção no meio ambiente do trabalho significa zelar pela saúde e segurança direta do homem trabalhador e também assegurar a tutela do meio ambiente “externo”, haja vista que a grande maioria dos danos ambientais origina-se no meio ambiente do trabalho.²⁶

Nesse sentido, a ocorrência de grande dano ambiental laboral, que atinge não só os trabalhadores que nele atuam, mas também toda a coletividade que sofre os impactos do evento danoso, impõe ao Estado a proteção da integridade física de tais pessoas.

Assim, terá a Previdência Social legitimidade ativa para propor ação regressiva, para se ver ressarcida de alguma prestação social implantada a segurado que estava no meio ambiente “externo” atingido por dano ocorrido no meio ambiente do trabalho, mesmo sem ter qualquer vinculação com a atividade laboral nele prestada.

6 CONCLUSÃO

O meio ambiente do trabalho, inserido no meio ambiente geral, por ser indissociável do princípio da dignidade de pessoa humana, tem natureza de direito humano fundamental e direito social, garantindo ao trabalhador o direito de se ver tutelado pelo Estado e o direito às prestações positivas daqueles que sobre este local têm alguma ingerência, a fim de minimizar o efeito negativo de todas as variáveis ambientais capazes de lesá-los.

Neste conceito se insere a ação regressiva acidentária, prevista no art. 120 da Lei nº 8.213/91, que é norma de responsabilidade civil, essencialmente de característica preventiva, pois potenciais descumpridores das normas de proteção ao se verem economicamente responsabilizados pelos danos que causarem, terão forte estímulo de os evitarem.

Para que cumpra sua função preventiva aos ditames do art. 120 da Lei nº 8.231/91, inclusive porque concerne também à proteção do meio ambiente do trabalho, cujo princípio fundamental é a precaução, deve ser dada a máxima efetividade a este dispositivo legal.

²⁶ FERNANDES, Fábio de Assis F. *A Constituição de 1988 e o Meio Ambiente do Trabalho*. O Princípio da Prevenção no Meio Ambiente do Trabalho. O Ministério Público do Trabalho e o Licenciamento Ambiental. Estudo Prévio e Relatório de Impacto Ambiental. Audiência Pública. CIPA e os Programas de Prevenção e Controle e Saúde e Segurança do Trabalhador. Disponível em: <<http://www.iobonline.juridico.com.br>>. Acesso em: 15.3.2010.

REFERÊNCIAS

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERNADES, Fábio. *Meio Ambiente Geral e Meio Ambiente do Trabalho: uma visão sistêmica*. São Paulo: LTR, 2009.

_____. *A Constituição de 1988 e o Meio Ambiente do Trabalho. O Princípio da Prevenção no Meio Ambiente do Trabalho. O Ministério Público do Trabalho e o Licenciamento Ambiental. Estudo Prévio e Relatório de Impacto Ambiental. Audiência Pública. CIPA e os Programas de Prevenção e Controle e Saúde e Segurança do Trabalhador*. Disponível em: <<http://www.iobonlinejuridico.com.br>>. Acesso em: 15.3.2010.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Meio Ambiente do Trabalho e Direitos Fundamentais: Responsabilidade Civil do Empregador por Acidentes Do Trabalho, Doenças Ocupacionais e Danos Ambientais*. Disponível em: <<http://www.iobonlinejuridico.com.br>>. Acesso em: 15.3.2010.

MELO, Raimundo Simão de. *Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador*. São Paulo: LTr, 2006.

_____. *Meio Ambiente do Trabalho: prevenção e reparação - juízo competente*. Disponível em: <<http://www.iobonlinejuridico.com.br>>. Acesso em: 15.3.2010

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito do Trabalho na Constituição de 1998*. São Paulo: Saraiva, 1991.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. I. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ROXO, Manuel M. *Segurança e Saúde do Trabalho: avaliação e controlo dos riscos*. Coimbra: Almedina, 2009.