

---

# **A POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO E SUA GUARIDA POR MEIO DAS AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS**

***THE PUBLIC POLICY FOR THE PROTECTION OF THE  
ENVIRONMENT OF WORK AND THEIR ACCURACY THROUGH  
THE ACCIDENTARIAN REGRESSIVE ACTIONS***

---

*Manuel Jasmim Correia Barros*

*Procurador Federal, mestrando em Direitos Sociais e Processos reivindicatórios do  
Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A Política Pública de Proteção ao Meio Ambiente de Trabalho; 2 Os Impactos dos Acidentes de Trabalho na Previdência Social; 3 O Direito de Regresso e sua Fundamentação Legal; 4 Agentes de Cooperação: A Participação Interinstitucional e sua Fundamental Importância; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Trata o presente artigo de análise da construção do conceito de meio ambiente do trabalho, sua proteção através de políticas públicas preventivas de acidentes laborais e o papel das demandas regressivas acidentárias como instrumento de sua proteção.

**ABSTRACT:** This article analyzes the construction of the concept of the work environment, its protection through preventive public policies of industrial accidents and the role of accidental regressive demands as an instrument of its protection

**PALAVRAS-CHAVE:** Meio Ambiente do Trabalho. Acidentes do Trabalho. Políticas Públicas. Ações Regressivas.

**KEYWORDS:** Work Environment. Accidents at Work. Public Policy. Regressive Actions.

## INTRODUÇÃO

Historicamente, é a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, que se atenta para a necessidade de um “critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano” (ONU, 1972).

A Declaração resultante de tal Conferência traz que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

De tal dispositivo, já é possível extrair dois aspectos do meio ambiente humano: o meio ambiente natural, constituído pela interação entre seres vivos e seu meio, e meio ambiente artificial, isto é, o “espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e dos equipamentos públicos” (SILVA, 2011, p. 21).

Os estudos desenvolvidos a partir de então dividem o meio ambiente, ainda, em mais dois aspectos: o meio ambiente cultural (“Patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, difere do anterior pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou” – conceito extraído da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 – incorporada ao direito pátrio pelo Decreto n. 80.978/1977) e o meio ambiente de trabalho (espécie de meio ambiente artificial, onde se desenvolvem as atividades de trabalho).

A tutela jurídica do meio ambiente ganhou especial destaque no Brasil com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, que expressamente trouxe, em seu art. 225, 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.

Além disso, ainda no âmbito constitucional, a tutela do meio ambiente é tratada dentre as obrigações do Sistema Único de Saúde, cujos objetivos, dentre outros, são “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” (CF/88, art. 200, II e VIII).

A proteção aqui referida, contudo, já era prevista no direito brasileiro, com destaque para a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que o define como “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” (Lei 6.938/1981. Art. 3º, I).

Dentro de um Estado considerado democrático, os direitos fundamentais se posicionam de forma central, de onde emana todo o ordenamento jurídico, além de vincular tanto o poder público, quanto entidades privadas (ROMITA, 2014, p. 242). O trabalhador, “como sujeito de uma relação de emprego, [...] desfruta simultaneamente o gozo dos direitos fundamentais, qualquer que seja a família de direitos a ser considerada” (ROMITA, *op. cit.*, p. 242).

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, também eleva a status maior a valorização do trabalho humano (art. 170), inserido como fundamento da ordem econômica. Além disso, o direito fundamental à saúde do trabalhador também encontra guarida constitucional expressa no art. 7º, que reconhece como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

Tal positividade é fruto das décadas de defesa de tal direito não só no Brasil, mas também no âmbito internacional, com especial destaque para a Declaração de Filadélfia, da OIT, realizada em 1944, em que se reafirmam os princípios fundamentais sobre os quais se funda a Organização, com especial realce para a percepção de que “trabalho não é uma mercadoria”.

A importância da Declaração de Filadélfia, que veio a substituir o art. 427 do Tratado de Versalhes, não se resume à autonomia científica do Direito do Trabalho, mas também ao aumento do dinamismo e da competência da Organização Internacional do Trabalho (SUSSEKIND, 2000, p. 23). Dentro desse novo dimensionamento da Organização, deixa-se de se preocupar somente com as condições de trabalho e os direitos previdenciários do trabalhador, passando-se a proteger diversos direitos humanos correlacionados com o trabalho (SUSSEKIND, *op. cit.*, p. 25).

A OIT prossegue com tal aprofundamento, ao estatuir, em sua Convenção n. 155, que “o termo ‘saúde’, com relação ao trabalho, abrange não só a ausência de afecções ou de doenças, mas também os elementos

físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho”.

## 1 A POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO

Fixado o conceito de Meio Ambiente de Trabalho, passa-se agora a analisar os conceitos que permeiam as políticas públicas.

O Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), na notória decisão que encerrou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 45, sugere que as políticas públicas são aquelas conduzidas com o intuito, no âmbito das finalidades do Estado, “realizar os objetivos fundamentais da Constituição”.

Tal conceituação, contudo, não é pacífica. Celina SOUZA (2006, p. 24), por exemplo, destaca que

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

A par desses conceitos, resume a autora que ao formular políticas públicas, “os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, *op. cit.*, p. 26).

Pode-se concluir, com efeito, que política pública é uma ação, ou um plano de ação, que concretiza uma decisão estatal acerca de um problema social.

As necessidades humanas (e conseqüentemente os problemas sociais) possuem tendências crescentes, mas os recursos públicos para satisfazê-las são limitados. Dessa forma, cumpre ao gestor público, dentro dos limites éticos e legais, realizar a escolha de efetivar qual a política pública pode solucionar um problema social, ou efetivar determinado direito, em um dado momento histórico. São as chamadas “escolhas trágicas” (GALDINO, 2005, p. 228).

Dentro desse conjunto de possibilidade, a OIT orientou na Convenção n. 155 que “(t)odo Membro deverá [...] formular, por em prática e reexaminar

periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho” (item I do art. 4º da Convenção).

Tal conceito foi fortalecido na Convenção n. 187, de 2006, que estabeleceu que

#### Artículo 3

1. Todo Miembro deberá promover un ambiente de trabajo seguro y saludable mediante la elaboración de una política nacional.
2. Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
3. Al elaborar su política nacional, todo Miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación.

Apesar de ainda não ratificada pelo Brasil, o país já adotou medidas que concretamente viabilizaram a implementação da predita Convenção, com especial destaque para a Portaria Interministerial n.º 152, de 13 de maio de 2008, em que os Ministros de Estado da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Saúde instituíram a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho, que tem como objetivos:

1. revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador - PNSST, elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial n.º 1.253, de 13 de fevereiro de 2004, de forma a atender às Diretrizes da OIT e ao Plano de Ação Global em Saúde do Trabalhador, aprovado na 60ª Assembléia Mundial da Saúde ocorrida em 23 de maio de 2007;
2. propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes; e

3. elaborar um Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social.

O terceiro objetivo foi alcançado na 9<sup>a</sup> reunião da Comissão, oportunidade em que foi aprovado o texto básico da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Tal proposta, após análise dos respectivos Ministros, foi encaminhada a Presidência da República e deu origem ao Decreto n. 7.602, de 07 de novembro de 2011.

Fundamentada também na Convenção n. 155 da OIT, foi instituída no Brasil, em 2011, a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST, por intermédio do Decreto acima referido. A PNSST consiste no conjunto de ações que “tem por objetivos a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador”, bem como “a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho” (item I do anexo do Decreto n. 7.062/2011).

## **2 OS IMPACTOS DOS ACIDENTES DE TRABALHO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A enorme quantidade de acidentes laborais não é um problema recente no Brasil. Desde a década de 1970, o país vem ocupando destaque em tal cenário, especialmente em 1975, quando registrou a marca de 1.869.689 acidentes, que geraram 4.001 mortes, e lhe ostentaram a alcunha de “campeão mundial de acidentes trabalhistas” (CORREIA, 2016, p. 43).

Dados mais recentes do Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho, desenvolvido e mantido pelo Ministério Público do Trabalho em cooperação com a Organização Internacional do Trabalho, indicam que 3.879.755 acidentes foram registrados, com e sem Comunicação de Acidentes do Trabalho - CAT, no período de 2012-2017<sup>1</sup>.

Durante o mesmo período, houve o registro de 14.412 mortes acidentárias notificadas.

Além disso, constatou-se que foram gastos R\$26.235.501.489 com benefícios acidentários (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-acidente - sequelas) concedidos no interregno entre 2012 e 2017. Estima-se que a cada sete minutos, a previdência gaste R\$

---

<sup>1</sup> Dados do tópico extraídos do Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho. Disponível em: <<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

1,00 (um real) com tais benefícios. Mais ainda, calcula-se que 305.299.902 dias de trabalho foram perdidos no aludido período quinquenal.

A maior parte de tais acidentes ocorreu no estado de São Paulo, com 1.129.260 comunicações de acidentes, seguido de Minas Gerais e Rio de Janeiro, com 306.606 e 239.827 comunicações cada, respectivamente. No que toca aos municípios, São Paulo ocupa o primeiro lugar, com 294.730 acidentes, seguida do Rio de Janeiro e de Curitiba, com 133.232 e 58.459 ocorrências, respectivamente.

De acordo com a OIT, tal quadro coloca o Brasil no quinto lugar no ranking dos países com maior número de acidentes, perdendo apenas para Colômbia, França, Alemanha e Estados Unidos. No que concerne às mortes decorrentes de acidentes laborais, o país salta para o quarto lugar, ficando atrás de Estados Unidos, Tailândia e China<sup>2</sup>.

### 3 O DIREITO DE REGRESSO E SUA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A primeira Constituição Brasileira a tratar de acidente de trabalho foi a carta 1934, que trazia em seu art. 121:

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Contudo, desde 1919 já existia legislação acerca de acidentes de trabalho no país, no caso o Decreto n. 3.724, de 1919, que foi regulamentado posteriormente pelo Decreto n. 13.498, de 1929. Tais normas legais, entretanto, não tratavam do seguro em face de tais infortúnios.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.protecao.com.br/materias/anuario\\_brasileiro\\_de\\_p\\_r\\_o\\_t\\_e\\_c\\_a\\_o\\_2017/mundo/AAjbAn](http://www.protecao.com.br/materias/anuario_brasileiro_de_p_r_o_t_e_c_a_o_2017/mundo/AAjbAn)>. Acesso em: 28 jun.2018

Dias antes da promulgação do texto constitucional de 1934, ainda sob a égide do Governo Provisório estabelecido pelo Decreto n. 19.398/30, foi editada a primeira legislação brasileira sobre acidentes de trabalho que trazia, também, a obrigatoriedade do seguro de proteção ao trabalhador para tais acidentes. Veja-se excerto do o Decreto n. 24.637, de 1934 :

Art. 2º Excetuados os casos de fôrça maior, ou de dolo, quer da própria vítima, quer de terceiros, por fatos estranhos ao trabalho, o acidente obriga o empregador ao pagamento de indenização ao seu empregado ou aos seus beneficiários, nos têrmos do capítulo III desta lei.

[...]

Art. 36 Para garantir a execução da presente lei, os empregadores sujeitos ao seu regime, que não mantiverem contrato de seguro contra acidentes, cobrindo todos os riscos relativos às várias atividades, ficam obrigados a fazer um depósito, nas repartições arrecadoras federais, nas Caixas Econômicas da União, ou no Banco do Brasil, em moeda corrente ou em títulos da dívida pública federal, na proporção de 20:000\$000 (vinte contos de réis), para cada grupo de 50 (cincoenta) empregados ou fração, até ao máximo de 200:000\$000 (duzentos contos de réis), podendo a importância do depósito, a juízo das autoridades competentes, ser elevada até ao triplo, si se tratar de risco excepcional ou coletivamente perigoso.

[...]

Art. 66 Serão impostas multas de 200\$ (duzentos mil réis) á 10:000\$ (dez contos de réis):

[...]

c) aos empregadores que, no prazo fixado pelo § 3º do art. 36, não realizarem depósito, ou não instituírem seguro, para garantia da indenização;

Em 1944, já sob a tutela da Constituição de 1937, a legislação acima é revogada pelo Decreto-Lei n. 7.036/44, *verbis*:

Art. 94. Todo empregador é obrigado a segurar os seus empregados contra os riscos de acidente do trabalho.

Parágrafo único. Os empregadores sujeitos ao regime desta lei deverão, sob pena de incorrerem na multa cominada no art. 104, manter afixados nos seus escritórios e nos locais de trabalho de seus empregados, de modo perfeitamente visível, exemplares dos certificados das entidades em que tiver realizado a seguro.

Art. 95. O seguro de que trata o art. 94 será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado.

É nesse momento que a norma passa a admitir a figura do direito de regresso da seguradora daquele que deu causa ao infortúnio:

Art. 100. O empregador ao transferir as responsabilidades que lhe resultam desta lei, para entidades seguradoras, nelas realizando o seguro fica desonerado daquelas responsabilidades ressalvado o direito regressivo das entidades seguradoras contra êle, na hipótese de infração, por sua parte, do contrato do seguro.

É importante destacar que, à época, a previdência social ficava a cargo de instituições privadas esparsas, assumindo cada uma delas o ônus securitário dos trabalhadores vinculados. O tema foi regulamentado pela Lei n. 1.985, de 1953:

Art. 1º O seguro de que trata o *artigo 94 do Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944*, será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado.

Art. 2º Assegurada a exclusividade das instituições de previdência social que já a possuem, os riscos de acidentes do trabalho continuarão sendo cobertos por apólices de seguro emitidas, indistintamente, por institutos e caixas de aposentadoria e pensões e pelas sociedades de seguro e cooperativas de sindicatos de empregadores, até esta data autorizadas a operar nesse ramo.

Art. 3º A Lei concederá exclusividade aos demais institutos e caixas que estiverem em condições de atender perfeitamente aos riscos de acidentes do trabalho em confronto com as entidades privadas.

Ambas as leis foram revogadas pelo Decreto-Lei n. 293, de 1967, que já previu a possibilidade de seguro pelo órgão de previdência social público:

Art. 2º O risco de acidente do trabalho é responsabilidade do empregador, o qual fica obrigado a manter seguro que lhe dê cobertura.

§ 1º Ao fazer o seguro de acidentes do trabalho, o empregador transfere, à Entidade Seguradora, a responsabilidade de que trata este artigo, da qual fica desobrigado, salvo o direito regressivo desta última, na hipótese de infração do contrato de seguro.

§ 2º O pagamento das indenizações do seguro de acidentes do trabalho não exclui os benefícios que o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS concede aos acidentados, seus associados, dentro dos planos normais.

Art. 3º Nos termos do art. 158, inciso XVII, da Constituição Federal, o seguro de acidentes do trabalho é um seguro privado integrando-se no sistema criado pelo Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

§ 1º O INPS poderá operar o seguro contra os riscos de acidentes do trabalho, em regime de concorrência com as Sociedades Seguradoras.

§ 2º É condição para as operações de que trata este artigo, subordinar-se ao regime de autorização, normas técnicas, tarifas e fiscalização estabelecido para as Sociedades Seguradoras.

Verifica-se, mais uma vez, estar garantido o direito de regresso da seguradora (parágrafo primeiro do artigo segundo, acima transcrito).

O referido Decreto-Lei n. 293, de 1967 teve vida curta e foi revogada meses depois pela Lei n. 5.316, de 1967, que inovou ao trazer para o país a responsabilidade da previdência social pela cobertura dos riscos dos acidentes do trabalho. A teoria do risco social vem sendo adotada pela legislação previdenciária desde então:

Art. 1º O seguro obrigatório de acidentes do trabalho, de que trata o *artigo 158, item XVII, da Constituição Federal*, será realizado na previdência social.

Parágrafo único. Entende-se como previdência social, para os fins desta Lei, o sistema de que trata a *Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960*, com as alterações decorrentes do *Decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966*.

A Lei n. 5.316, de 1967, foi posteriormente revogada pela Lei n. 6.367/76, que manteve o caráter público do seguro contra acidentes do trabalho, o que o caracteriza como um seguro social (MACIEL, 2015, p. 125).

A par da legislação securitária trabalhista, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, positivou no texto maior a responsabilidade do causador do dano, quando incorrer em dolo ou culpa:

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

[...]

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

Por essa razão, o atual Plano de Benefícios da Previdência Social (instituído através da Lei n. 8.213, de 1991), prevê a possibilidade de regresso em face de quem deu causa ao pagamento de benefício previdenciário acidentário. Veja-se:

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.

Muito embora não houvesse previsão expressa na legislação previdenciária anterior, há suficiente entendimento doutrinário e jurisprudencial de que a pretensão ressarcitória da Previdência Social em face do causador do dano já se encontrava amparada pelos arts. 159, 1.521, inciso III, c/c arts. 1.423 e 1.524 do Código Civil de 1916 (MACIEL, *op. cit.*, pp. 24-25).

A recepção constitucional de tal dispositivo, embora ainda não tenha sido objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, já encontra respaldo jurisprudencial nos Tribunais Regionais Federais e no Superior Tribunal de Justiça (MACIEL, *op. cit.*, pp. 142-145).

#### **4 AGENTES DE COOPERAÇÃO: A PARTICIPAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E SUA FUNDAMENTAL IMPORTÂNCIA**

A proteção ao meio ambiente de trabalho implica a participação, direta ou indireta, de todos os agentes responsáveis bem como dos beneficiados com a sua conservação. Daí se extrai que, acima de qualquer interesse individual, o meio ambiente de trabalho equilibrado e protegido impacta, ou reflete, em todas as esferas da sociedade.

Não é por outro motivo que desde as primeiras normas de proteção à saúde do trabalhador são estabelecidas não só direitos, mas também obrigações a todos os envolvidos, em especial empregador e empregado. Além deles, é de destaque também a participação da sociedade (responsável pela preservação de todo o meio ambiente, conforme art. 225 da CRFB/88) e do Estado.

Por esse conjunto de agentes envolvidos, assim como pelo número de atingidos nos reflexos das decisões tomadas e políticas implementadas, a proteção ao meio ambiente de trabalho é naturalmente interinstitucional e, somente com a soma de esforços e ações de todos eles, a saúde e higiene do trabalhador serão garantidos.

Veja-se o exemplo da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST). Instituída em 2008, a CTSST envolve ações conjuntas de três Ministérios do Poder Executivo, além de possuir, em sua composição, representantes dos empregados e empregadores. A Comissão formulou o texto base da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST.

De tal Política se extrai, a título de exemplo, de prioridade na participação interinstitucional (Decreto n. 7.062, de 2011):

III - Para o alcance de seu objetivo a PNSST deverá ser *implementada por meio da articulação continuada das ações de governo* no campo das relações de trabalho, produção, consumo, ambiente e saúde, com a *participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores;*

[...]

V - São *responsáveis pela implementação* e execução da PNSST os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da *participação de outros órgãos e instituições que atuem na área;*

[...]

IX - A gestão participativa da PNSST cabe à Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho - CTSST que é *constituída paritariamente por representantes do governo, trabalhadores e empregadores*, conforme ato conjunto dos Ministros de Estado do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social.

[grifo nosso]

Vale destacar que a interinstitucionalidade, no âmbito do direito brasileiro, não foi criado somente em 2011. Na Lei n. 8.213, de 1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social), já havia essa previsão, conforme se extrai do teor art. 119, que expressamente menciona a Fundacentro:

Art. 119. Por intermédio dos estabelecimentos de ensino, sindicatos, associações de classe, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança

e Medicina do Trabalho-FUNDACENTRO, órgãos públicos e outros meios, serão promovidas regularmente instrução e formação com vistas a incrementar costumes e atitudes prevencionistas em matéria de acidente, especialmente do trabalho.

A Fundacentro (Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho), criada em 1966, possui participação ativa na Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST:

Item IV. g) por intermédio da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO:

- 1) elaborar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador;
- 2) produzir análises, avaliações e testes de medidas e métodos que visem à eliminação ou redução de riscos no trabalho, incluindo equipamentos de proteção coletiva e individual;
- 3) desenvolver e executar ações educativas sobre temas relacionados com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho;
- 4) difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador;
- 5) contribuir com órgãos públicos e entidades civis para a proteção e promoção da saúde do trabalhador, incluindo a revisão e formulação de regulamentos, o planejamento e desenvolvimento de ações interinstitucionais; a realização de levantamentos para a identificação das causas de acidentes e doenças nos ambientes de trabalho; e
- 6) estabelecer parcerias e intercâmbios técnicos com organismos e instituições afins, nacionais e internacionais, para fortalecer a atuação institucional, capacitar os colaboradores e contribuir com a implementação de ações globais de organismos internacionais;

Não se olvide que as ações regressivas acidentárias, um importante instrumento de efetivação da PNSST e marcado por forte atuação interinstitucional, já estava previsto na legislação brasileira desde antes da criação de tal política (art. 120, da Lei n. 8.213, de 1991). Embora previstas há tanto tempo na legislação, essas ações somente passaram a ter tratamento prioritário em 2007, quando o Conselho Nacional da

Previdência Social editou a Resolução n. 1.291/2007, que recomendou ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que adotasse as medidas necessárias para ampliação da utilização do instituto.

Além da notória presença do INSS, que atua judicialmente pela Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), as ações regressivas englobam a participação efetiva de diversos outros órgãos, como especial decorrência do Protocolo de Cooperação Técnica subscrito pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho com o Ministério do Trabalho e Emprego, com o Ministério da Previdência Social, com o Ministério da Saúde e com a Advocacia-Geral da União. Tal protocolo permite que a comunicação de acidentes de trabalho à PGF seja tempestiva e eficaz nas hipóteses em que os acidentes são identificados no âmbito de ações judiciais trabalhistas.

O Poder Judiciário também contribui para a implementação da Política Nacional, em especial após a criação, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), do Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho, instituído por meio da Resolução n. 96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. O programa tem por objetivo “desenvolver, em caráter permanente, ações voltadas à promoção da saúde do trabalhador, à prevenção de acidentes de trabalho e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST”, nos termos da Resolução.

A participação interinstitucional do Programa do TST é feita de forma expressa:

CSJT. Resolução n. 96/2012. Art. 3º O Programa Trabalho Seguro será desenvolvido com a colaboração da Rede de Prevenção de Acidentes de Trabalho, constituída por todos os órgãos da Justiça do Trabalho e pelas entidades públicas e privadas que aderirem aos seus termos, inclusive sindicatos, universidades, associações e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes.

No plano internacional, além de todo o trabalho desenvolvido pela OIT, é notória a participação de outros organismos internacionais. A Organização Mundial de Saúde (OMS), por exemplo, aprovou em 2007 o “Plano de Ação Mundial sobre a Saúde dos Trabalhadores”. Em tal documento, é reforçada “a necessidade de seus Membros formularem uma política de saúde do trabalhador, que considere o disposto nas convenções da OIT e que estabeleça *mecanismos de coordenação intersetorial das atividades na área*” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014, grifo nosso).

## 5 CONCLUSÃO

O trabalho sempre esteve presente na vida do homem. É instrumento de sobrevivência, de convivência, de ascensão, de construção, enfim, de vida. O aumento do número de relações decorrentes de tal atividade gerou a necessidade histórica de que todos os envolvidos estivessem protegidos, em especial aqueles considerados hipossuficientes em tal relação, os trabalhadores.

Tanto é que a evolução do conceito de meio ambiente ganhou força na década de 1970, mas a proteção ao meio ambiente de trabalho surge em conjunto com as primeiras leis de proteção à saúde do trabalhador. Nesse contexto, o surgimento de instituições de proteção a tal instituto, em especial a Organização Internacional do Trabalho, fortalece não só esse importante direito adquirido, mas também serve de escopo para a criação de mais mecanismos internos e internacionais de acolhimento à saúde e higiene laboral.

Não restam dúvidas de que as condições que levaram à concepção das primeiras normas de proteção à saúde do trabalhador são muito diferentes das atuais. A globalização, com a conseqüente aproximação das experiências entre os povos, a evolução tecnológica e o crescimento científico em expansão, bem como a busca incessante da eficiência econômica nas relações trabalhistas, leva à necessidade de permanecer em atualização constante as normas de segurança e saúde do trabalho.

Aliada à evolução das relações trabalhistas, a evolução da legislação de proteção à saúde do trabalhador também deve ser constante, de modo a se efetivar ao máximo todos os direitos conquistados ao longo da história. Não à toa, o valor social do trabalho é trazido no texto constitucional logo no art. 1º, antes mesmo da organização do Estado.

Logo, percebe-se que a consolidação histórica de tais direitos, bem como a sua incorporação aos textos constitucionais, leva à mesma conclusão de Bobbio na problemática contemporânea no tocante aos direitos do homem: o desafio não é o de justificá-los, mas o de protegê-los (BOBBIO, 2004, p. 16).

O Brasil ocupa a infeliz posição de destaque no número de acidentes do trabalho no mundo desde a década de 1970. Mais recentemente, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2015, coloca o país como terceiro colocado no mundo em mortes por acidentes do trabalho (FILGUEIRAS, 2017, p. 19). De fato, não são meros números, mas vidas humanas. É cediço, portanto, que o país tem enfrentado de forma tímida a demanda que exige, inexoravelmente, que a evolução legislativa retratada neste trabalho não represente, tão somente, palavras vazias, mas políticas críveis e eficientes de proteção ao trabalhador.

Mesmo presente na legislação brasileira desde o surgimento dos primeiros mecanismos de seguro de acidente de trabalho, é apenas com a edição da Lei n. 8.213, de 1991, que o direito de regresso da Previdência Social ganha impulso como obrigação da entidade pública em buscar o ressarcimento dos prejuízos previdenciários suportados em decorrência dos infortúnios laborais.

Além do caráter eminentemente indenizatório, a ação regressiva acidentária possui inquestionáveis objetivos punitivos e preventivos (MACIEL, *op. cit.*). Afinal, as condenações nessas ações tendem a servir de medida pedagógica aos empregadores que, por motivos ora insondáveis, não se preocuparam em promover a fiscalização das normas de saúde e segurança do trabalho. De fato, a ulterior condenação em ação de regresso tem o condão de impulsionar a preocupação do empregador com a saúde de seus empregados, uma vez que a responsabilidade por eventuais acidentes inevitavelmente recairá sobre a empresa. É ela que suportará, alfim, os custos com os benefícios previdenciários decorrentes de infortúnios laborais.

O Estado, nada obstante dotado de autoexecutoriedade, não pode invadir o patrimônio do responsável por um acidente de trabalho sem recorrer ao Poder Judiciário. As ações regressivas acidentárias são, portanto, um exemplo de consolidação de política pública com participação do Poder Judiciário, não se caracterizando, com efeito, em uma forma de controle jurisdicional de política pública.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: *Presidência da República*. Legislação. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 80.978, de 12 de dezembro de 1977. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972. In: *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*. Legislação. Brasília. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/DecretoLei\\_n\\_80.978\\_de\\_12\\_de\\_dezembro\\_de\\_1977.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/DecretoLei_n_80.978_de_12_de_dezembro_de_1977.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.254, de 29 de setembro de 1994. Promulga a Convenção número 155, da Organização Internacional do Trabalho, sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho, concluída em Genebra, em

22 de junho de 1981. In: *Residência da República*. Legislação. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1254.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. In: *Presidência da República*. Legislação. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.062, de 07 de novembro de 2011. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. In: *Presidência da República*. Legislação. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.161, de 21 de outubro de 1966. Autoriza a instituição da Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho e dá outras providências. In: *Câmara dos Deputados*. Legislação informatizada. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5161-21-outubro-1966-349084-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: *Presidência da República*. Legislação. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 45. Decisão monocrática. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em 29.abr.2004. Publicado no DJ n. de 04 maio 2004. Disponível em: <[http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=base Monocraticas&url=http://tinyurl.com/bu3e9ae](http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=base+Monocraticas&url=http://tinyurl.com/bu3e9ae)>. Acesso em: 26 jun. 2018.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). Resolução n. 96/CSJT, de 23 de março de 2012. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*, Brasília, DF, n. 946, 26 mar. 2012. Caderno Judiciário do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, p. 12-15. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/21136>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

CORREIA, Larissa Soldate. *Ação regressiva acidentária: da proteção à saúde do trabalhador à responsabilidade social e civil do empregador*. Curitiba: Juruá, 2016.

COSTA, Nelson Nery. *Política de consumo: movimento social de defesa do consumidor no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. Saúde e segurança do trabalho no Brasil. In: FILGUEIRAS, Vitor Araújo (Org.). *Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil*. Brasília: Gráfica Movimento, 2017.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MACIEL, Fernando. *Ações regressivas acidentárias*. 3. ed. rev. amp. atual. de acordo com o novo código de processo civil (Lei n. 13.105/2015). São Paulo: LTr, 2015.

MINISTÉRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; DO TRABALHO E EMPREGO; E DA SAÚDE. Portaria Interministerial n. 152, de 13 de maio de 2008. In: FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO - FUNDACENTRO. Cartilha do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Brasília. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/arquivos/institucional/Cartilha%20Plano%20Nacional%20de%20SST.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Histórico da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho – CT-SST. In: FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO - FUNDACENTRO. Cartilha do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Brasília. Disponível em: <<http://www.fundacentro.gov.br/arquivos/institucional/Cartilha%20Plano%20Nacional%20de%20SST.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Observatório digital de saúde e segurança do trabalho. Disponível em: <<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. Junho de 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Declaração de Filadélfia: Declaração relativa aos fins e objectivos da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/europro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Convenção 187, de 2006. Sobre o marco promocional para a segurança e saúde no trabalho. Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312332](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312332)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. e. Ed. rev. amp. São Paulo: LTr, 2014.

SANTOS, Douglas Henrique Marin dos. *Judicialização da política: desafios contemporâneos à teoria da decisão judicial*. Curitiba: Juruá, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. In: *Sociologias*. ano 08, n. 16, Porto Alegre, jul/dez/2016. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

SUNDFELS, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. revisada, aumentada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009.

SÚSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.