

A defesa do meio ambiente de trabalho e da saúde do trabalhador pelo Ministério Público Estadual

JORGE LUIZ USSIER
Promotor de Justiça - SP

I - Apresentação do tema: ⁽¹⁾

I.1 - Do escopo jurídico na tutela jurisdicional do meio ambiente do trabalho

Acompanhando a evolução da tutela jurisdicional dos interesses difusos, impulsionada no Brasil a partir da década de 80, coloca-se hoje o Ministério Público diante do dever de proteger os interesses relacionados ao meio ambiente de trabalho e à saúde do trabalhador.

Até há bem pouco tempo, no plano jurisdicional, o Direito tratava parcialmente os conflitos de interesses relacionados a tais questões, enxergando-os apenas no âmbito dos interesses individuais dos trabalhadores, quando já tivesse ocorrido ofensa à capacidade de trabalho.

E ainda assim, na prática, de forma incompleta, pois esses interesses só podiam ser buscados no âmbito do seguro de acidentes do trabalho, já que a jurisprudência durante décadas só admitia a reparação dos danos por acidentes do trabalho pelo direito comum quando tivesse o empregador agido com dolo ou culpa grave (que é, segundo a jurisprudência, o quase dolo)⁽²⁾, o que só começou a mudar a partir da Constituição Federal de 1988, em vista do disposto no seu artigo 7º, inciso XXVIII ⁽³⁾

(1) - O objetivo precípuo do presente trabalho não é o estudo jurídico da tutela do meio ambiente de trabalho. O autor não é jurista, mas apenas um cidadão a quem, por força de circunstâncias legais e conjunturais, foi atribuída a tarefa de defender atualmente tal interesse social. Nas palavras de Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo: "O mundo jurídico é apenas uma das circunstâncias da vida. Uma parte dela. Todavia, não a esgota. Porque a vida não se limita aos estreitos e rígidos esquemas teóricos dos juristas" ("1990-1993 - Um Relatório de Reformas" - Ministério Público do Estado de São Paulo, publicação interna).

(2) - A Jurisprudência truncou, na prática, a possibilidade da indenização pelo direito comum, olvidando-se de que a partir da Lei nº 5.316/67, que integrou o seguro de acidentes do trabalho no regime da previdência social, custeado por toda a sociedade e não exclusivamente pelos empregadores, não havia mais fundamento jurídico, menos ainda razão legal para a manutenção do enunciado da Súmula nº 229 do Supremo Tribunal Federal, surgida apenas em face do disposto no artigo 31 do Decreto-Lei nº 7.036/44 para ampliar a incidência dessa norma que possibilitava a indenização pelo direito comum apenas quando houvesse dolo do empregador; não se esqueça que sob a égide desse decreto-lei quem pagava o seguro de acidentes do trabalho era exclusivamente o empregador, o que justificava juridicamente, o disposto em seu artigo 31 ao passo que com a socialização do seguro de acidentes do trabalho essa justificativa deixou de existir.

(3) - Humberto Theodoro Júnior "Acidente do Trabalho da Nova Constituição" - RT 635/116

Porém, o risco potencial daquela ofensa em decorrência de danos ao ambiente de trabalho não tinha tutela jurisdicional.

Muitos ainda não enxergam a existência dessa tutela jurisdicional e insistem em cingir aquelas questões apenas à esfera de proteção do Estado-administração, sob a ilusória crença no argumento da natureza protetiva das leis trabalhistas, esquecendo-se de que no mundo contemporâneo não há mais lugar para o "paternalismo" do Estado-administração - que na verdade, por sua própria concepção ideológica, sempre serviu aos interesses do poder econômico.⁽⁴⁾

De outra parte, ainda não há exata compreensão do escopo jurídico da tutela jurisdicional do meio ambiente de trabalho.

Tende-se a acreditar que ela se dá apenas no âmbito da tutela de interesses coletivos, como interesse de um grupo de trabalhadores de uma mesma fábrica ligados entre si pela relação empregatícia, buscando melhores condições de segurança no trabalho, estando assim circunscrita aos conflitos entre patrões e empregados.

Não é assim, porém

Há interesse social, difuso, na tutela dos danos causados ao meio ambiente de trabalho, principalmente em virtude de seus reflexos mais diretos, que são os acidentes e doenças do trabalho.⁽⁵⁾

Inicialmente, devemos lembrar que o Direito contemporâneo reconhece não só a existência de interesses próprios da sociedade civil, independentemente de sua corporificação como Estado, e ainda que em conflito com este, como também atribui a ela instrumentos jurídicos eficazes para a tutela desses interesses.

Neste sentido tem sido todo o desenvolvimento doutrinário e legal acerca da tutela jurisdicional dos interesses difusos.⁽⁶⁾

Não nos esqueçamos, ainda, que a dicotomia patrão (proprietário) empregado (não proprietário), não reflete mais o complexo de inter-relações da sociedade contemporânea.

Se por um lado, mais do que nunca, o capital deixou de ter nome, nacionalidade ou credo, por outro lado passou a ter identidade, deixando o anonimato e as sombras do poder político para se apresentar à sociedade, principalmente através dos grandes conglomerados econômicos, como a possível libertação (de si mesmo) e a salvação de todos os males da humanidade, valendo-se principalmente de pré-condições técnicas e ideológicas; nestas figuram, dentre outras, a "aceitação" do grande paradoxo capitalista que se traduz na abundância de riqueza em meio à mais cruel miséria, a impessoalidade (os grandes conglomerados econômicos com o passar dos anos deixam de ter proprietários, passando a ser donos de si mesmos, surgindo a empresa com vida e personalidade próprias) e a abertura social da empresa, através da preocupação em inserir suas finalidades nas da sociedade,⁽⁷⁾ como se a finalidade da empresa fosse mesmo a produção do bem comum e não o lucro. Dentre as pré-condições técnicas figura como mais relevante a tecnologia, com a informática à frente, que acabou por criar nova divisão social do trabalho.

Outrossim, a mídia e a comunicação global (misto de condições técnicas e ideológicas) possibilitou a instantaneidade e a massificação, nunca imaginadas, dessas pré-condi-

(4) - "O Estado aparece como a realização do interesse geral (por isso Hegel dizia que o Estado era a universalidade da vida social) mas, na realidade, ele é a forma pela qual os interesses da parte mais forte e poderosa da sociedade (a classe dos proprietários) ganham a aparência de interesses de toda a sociedade" - Marilena Chaut, "O que é Ideologia".

(5) - "Havendo o infortúnio, o reflexo do acidente interessa não apenas ao lesionado mas, como se percebe, a toda a coletividade de daí o interesse em evitá-lo." - José Luiz Dias Campos e Adeline Bitelli Dias Campos "Acidente do Trabalho - Prevenção e Reparação". Editora LTR.

(6) - "A Tutela dos Interesses Difusos", coordenação de Ada Pellegrini Grinover e outros. Série Estudos Jurídicos 1, Editora Max Limonad, 1ª Edição, 1984, notadamente páginas 27/45 e 78/84; "Acesso à Justiça" Mauro Cappelletti e Bryant Garth Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1988.

(7) - "O Novo Estado Industrial", John Kenneth Galbraith, Livraria Pioneira Editora; "A Formação da Sociedade Econômica", Robert L. Heilbroner Zahar Editores; "Os Sistemas Econômicos" Joseph Lajugie. DIFEL - Difusão Editorial S/A; "História da Riqueza do Homem" Leo Humberman Zahar Editores.

ções, tornando-se num dos principais instrumentos, senão o principal⁽⁸⁾ do novo capitalismo e da nova ordem social.

Ocorre que, paradoxalmente, esse instrumento também serviu à organização da sociedade civil, não mais apenas no plano ilusório, como instrumento legal de dominação dos poderosos, através do Estado⁽⁹⁾, mas sim no plano psicológico da conscientização de sua existência orgânica na humanidade; exemplos dessa consciência são as organizações não governamentais, e os inúmeros movimentos sociais das chamadas minorias, reflexo das notícias de jornais, revistas e telejornais, e nelas refletidas, a respeito dos problemas de interesse dos "aposentados", "consumidores", "contribuintes", "sem-terras", da "comunidade" desse ou daquele morro, bem como sobre os protestos dos "caras-pintadas", dos "meninos-de-rua", dentre tantas outras manifestações de massa.

Arrisca-se a afirmar, portanto, que hoje o conflito social também se dá entre a empresa e a sociedade civil.

E esse conflito configura-se claramente quando ocorre dano ao meio ambiente de trabalho.

O primeiro reflexo dos danos do ambiente laboral é o risco potencial ou concreto de ofensa ao trabalho⁽¹⁰⁾, principal elemento produtor das condições de existência da humanidade, uma vez que é através dele que a humanidade interfere e se relaciona com a natureza e com suas condições biofisiológicas⁽¹¹⁾, sendo reconhecido pela República Federativa do Brasil como primado base de sua ordem social (artigo 193 da Constituição Federal).

Não custa lembrar, ainda, que o seguro de acidentes do trabalho, por estar integrado à previdência social, é custeado e mantido por toda a sociedade (artigos 194, 195 e 201 da Constituição Federal, e artigo 10 da Lei nº 8.212/91).

A morte, pela queda do andaime, de um operário de construção civil, a mutilação de trabalhadores em prensas das indústrias metalúrgicas ou de material plástico, a silicose dos vidreiros e ceramistas, a leucopenia agora e o câncer futuro dos operários de indústrias químicas, a tenossinovite dos bancários e operários de linhas de produção, a surdez profissional, a precariedade absoluta do trabalho rural, causadora de mortes, mutilações e doenças crônicas de toda sorte, não podem continuar sendo vistas pela sociedade civil, apenas como acidentes, infortúnios, designios de Deus, obras do acaso, fruto da ignorância dos trabalhadores; responsabilidade do INSS e problema dos acidentados.

A brutal e cotidiana ocorrência desses fatos, traduzida em números oficiais alarmantes de mortes por acidente do trabalho, afeta diretamente a vida de cada brasileiro, pois de um lado lhe subtrai sorrateiramente a força de trabalho, sua principal condição de existência⁽¹²⁾, e de outro lhe obriga a pagar mais e mais impostos e contribuições sociais, para custear a previdência social, cujos recursos, mesmo assim, não conseguem suprir adequadamente a demanda para um amparo digno de seus segurados.

Portanto, qualquer pessoa com mediana consciência de sua cidadania é capaz de entender que a saúde do trabalhador é questão de saúde pública e a proteção do meio ambiente de trabalho torna-se imperativa, para a defesa da própria sociedade.

(8) - A propósito, lembre-se que a posse ou o poder sobre os meios de comunicação de massa é tão importante, nos dias de hoje, como a posse dos meios de produção. A ilha de edição do Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão talvez seja no Brasil um dos instrumentos mais poderosos para "formar a opinião" popular.

(9) - "O Estado é uma comunidade ilusória. Isso não quer dizer que seja falso, mas sim que ele aparece como comunidade porque é assim percebido pelos sujeitos sociais. Estes precisam dessa figura unificada e unificadora para conseguirem tolerar a existência das divisões sociais escondendo que tais divisões permanecem por intermédio do Estado." - Marilena Chauí "O que é Ideologia".

(10) - "...una de las consecuencias más significativas del accidente es la interrupción temporal o permanente para el trabajo que sufre la víctima lo que le acarrea la discontinuidad de su ingreso, lo que produce un efecto en cadena partiendo de él, a su grupo familiar a la empresa y la colectividad misma"; Héctor Humeres Magnan citado por José Luiz Dias Campos e Adeline Bitelli Dias Campos, ob. cit., página 21.

(11) - Segundo Marilena Chauí (obra já referida), citando Marx e Engels, "os homens distinguem-se dos animais porque produzem as condições de sua própria existência", sendo que "a produção e reprodução das condições de existência, por meio do trabalho (relação com a natureza), da divisão do trabalho (relação de intercâmbio e de cooperação entre os homens), da procriação (sexualidade e família), constituem em cada época o conjunto das forças produtivas que determinam e são determinadas pela divisão social do trabalho".

(12) - Sendo o trabalho a forma pela qual o homem se inter-relaciona com as condições naturais da existência da humanidade (as condições do meio ambiente e as biofisiológicas) arrisca-se a afirmar que se constitui no principal bem da sociedade.

Reflexo dos anseios sociais, a Constituição Federal de 1988 cuidou de garantir a proteção do meio ambiente de trabalho e da saúde do trabalhador, atribuindo-lhes natureza de saúde pública (artigo 200, II e VIII).

A legislação infraconstitucional circunscreveu definitivamente essas questões no conceito de saúde pública, como se pode conferir na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, artigos 2º, 3º, e 6º, incisos I, alínea "c", e V, e § 3º.

No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual assimilou com mais apuro os efeitos das questões relativas ao meio ambiente de trabalho e à saúde do trabalhador, como fatores de interferência direta na sociedade, assegurando meios e políticas públicas para a defesa de seus interesses (artigos 191, 193, inciso XI, 220, § 1º, 223, incisos II, alínea "c", e VI, e 229 da Constituição Estadual de 5.10.89, e artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Em resumo, temos que, mais que eventual interesse individual, ou mesmo coletivo, há interesse social na proteção do meio ambiente de trabalho, para a diminuição de acidentes e doenças laborais; interesse que se enquadra no conceito de interesse difuso pois a espoliação e aviltamento da força de trabalho da sociedade, por danos causados ao ambiente laborativo, e a crescente legião de mutilados e doentes, em razão deles, assomando aos cofres da previdência social, são circunstâncias de fato que unem toda a sociedade - de forma transindividual - no interesse - indivisível - de reprimi-las, pois, embora ainda subliminar no plano do inconsciente social, em razão da ideologia da sociedade contemporânea, não é possível deixar de ver que toda a sociedade - trabalhadores, contribuintes, cidadãos, crianças, homens, mulheres - sujeita-se "a uma idêntica condição desfavorável de vida"⁽¹³⁾ em razão dos danos ao ambiente de trabalho.

Assim, sob qualquer ângulo que se considere os conflitos de interesses relativos ao meio ambiente de trabalho e à saúde do trabalhador - interesse individual, interesse coletivo, ou interesse difuso - há possibilidade de sua defesa e tutela jurisdicional.

A propósito, veja-se a lúcida lição de Nelson Nery Júnior, que se aplica integralmente às questões relativas aos acidentes de trabalho e meio ambiente de trabalho: "Interessante notar o engano em que vem incorrendo a doutrina, ao pretender classificar o direito segundo a matéria genérica, dizendo, por exemplo, que meio ambiente é direito difuso, consumidor é coletivo, etc. Na verdade o que determina a classificação de um direito como difuso, coletivo, individual puro ou individual homogêneo é o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando se propõe a competente ação judicial. O mesmo fato pode dar ensejo a pretensão difusa, coletiva e individual. O acidente com o Bateau Mouche IV, que teve lugar no Rio de Janeiro no final de 1988, poderia abrir oportunidade para a propositura de ação individual por uma das vítimas do evento pelos prejuízos que sofreu (direito individual), ação de indenização em favor de todas as vítimas ajuizada por entidade associativa (direito individual homogêneo), ação de obrigação de fazer movida por associação de empresas de turismo que têm interesse na manutenção da boa imagem desse setor da economia (direito coletivo), bem como ação ajuizada pelo Ministério Público, em favor da vida e segurança das pessoas, para que seja interdita a embarcação a fim de se evitarem novos acidentes (direito difuso). Em suma, o tipo de pretensão é que clas-

(13) - Kazuo Watanabe, distinguindo interesses coletivos de interesses difusos, ensina: "Todavia, quando a relação entre as pessoas se estabelece por dados de fato, como a circunstância de serem habitantes de uma mesma região, ou de estarem sujeitos a uma idêntica condição desfavorável de vida ou ainda de serem consumidores de um determinado produto, há uma indefinição do número de pessoas e entre elas inexistente uma relação-base. Tem-se, aí, o chamado interesse difuso. Poderá eventualmente, existir uma relação-base, mas de forma extremamente genérica, e o "interesse que se quer tutelar não é função dele", conforme pondera Barbosa Moreira, que conclui a conceituação com as seguintes observações: "É impensável, aí, a decomposição do interesse comum a tais pessoas num feixe de interesses individuais que se justapusessem como entidades análogas mas distintas" e, por outro lado, "o conjunto dos interessados apresenta contornos fluidos, móveis, esbatidos, a tornar impossível, ou quando menos superlativamente difícil, a individualização exata de todos os componentes - e a diferenciar o presente caso por esse aspecto, do segundo a que antes aludimos, no qual a existência da relação-base perfeitamente caracterizada delimita melhor a coletividade e lhe dá maior coesão". "Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos - A legitimação para agir" em "A Tutela dos Interesses Difusos" coordenação de Ada Pellegrini Grinover editora Max Limonad 1984 página 87.

sifica um direito ou interesse como difuso, coletivo ou individual" (Nelson Nery Júnior, "Princípios do Processo Civil na Constituição Federal", Editora RT, 1992, página 111/112)

1.2 – O papel do Ministério Público

Um dos principais problemas ligados à tutela jurisdicional dos interesses difusos sempre foi a questão da legitimidade para agir.⁽¹⁴⁾

Porém, hoje essa questão está equacionada juridicamente, conquanto ainda não resolvida satisfatoriamente no plano social e político.

No atual ordenamento jurídico cabe ao Ministério Público a função de advogado da sociedade (artigos 127 e 129 da Constituição Federal), mas, acertadamente, não de forma exclusiva.

A atribuição ao Ministério Público dessas funções foi o caminho viável encontrado na Constituição de 1988, para a instrumentação da sociedade quanto à tutela jurisdicional de seus interesses.

Todavia, não há que se deixar de discutir o principal aspecto negativo de se ter conferido ao Ministério Público essa atribuição: a legitimação política.⁽¹⁵⁾

Talvez por isso, acertadamente, deixou-se de dar ao Ministério Público a exclusividade daquele papel. Todavia, em face do atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, era impossível deixar de atribuí-las de forma substancial ao Ministério Público.⁽¹⁶⁾

Portanto, a legitimidade para agir no plano da tutela dos interesses difusos e coletivos não lhe é exclusiva, tendo legitimidade concorrente a União, os Estados, e

(14) – Notadamente "porque os institutos ortodoxos do processo civil não podem se aplicar aos direitos transindividuais, por quanto o processo civil foi idealizado como ciência em meados do século passado notavelmente influenciado pelos princípios liberais do individualismo que caracterizam as grandes codificações do século XIX" – Nelson Nery Júnior, "Princípios do Processo Civil na Constituição Federal", RT, 1992, página 107) Vale conferir ainda, "A Tutela dos Interesses Difusos", obra já citada.

(15) – Há necessidade de se buscar essa legitimação política. Não se conhece outra forma de legitimação política, senão a do controle popular através da eleição. É certo que o Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, é escolhido de forma política isto é, é nomeado pelo Poder Executivo da União (que foi eleito pelo povo), após aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal (também eleito pelo povo). No Estado de São Paulo o Procurador-Geral de Justiça também é escolhido de forma política: é nomeado pelo Governador do Estado (eleito pelo povo), dentre três nomes indicados por todos os integrantes do Ministério Público Estadual, em eleição direta. Todavia, o Procurador-Geral é chefe administrativo da instituição, não podendo mandar ou interferir na atuação funcional de cada um de seus membros, que gozam de autonomia e independência, sendo que o exercício das funções institucionais hoje necessariamente deve ser político. Diz-se que a legitimação dos integrantes da carreira do Ministério Público se dá pelo ingresso através de concurso público. Essa forma de legitimação, contudo só poderia ser admitida como política se houvesse participação do povo, ainda que de forma indireta naquele concurso, através por exemplo, de inclusão, com critérios objetivos – o primeiro deles, notório conhecimento jurídico – nas bancas de concurso, de representantes dos Poderes do Estado, assim como já acontece hoje com a Ordem dos Advogados do Brasil que integra a banca de concursos, ou ainda, de forma mais avançada criar-se mecanismos para "sabatinas" da sociedade civil (através de organizações sindicais, não-governamentais, associações, etc.) com os "candidatos" numa última fase do concurso que seriam avaliadas pelos integrantes políticos da banca de concurso. Além disso, hoje em dia, pelo menos no Estado de São Paulo, o Conselho Superior do Ministério Público devido aos seus poderes de revisor das decisões de inquéritos civis, devia ser escolhido em escrutínio mais amplo do que apenas o do âmbito interno do Ministério Público; talvez um aperfeiçoamento do sistema atual, seria a inserção de "sabatinas" entre a sociedade civil e os eleitos pela instituição, sob o crivo do Poder Legislativo Estadual e a possibilidade do impedimento de seus integrantes.

(16) – Qualquer análise acerca do perfil institucional do Ministério Público, não pode ser feita à luz de uma análise fria do Direito Positivo; é preciso, antes de tudo ter em mente, de forma bem clara, qual o perfil da sociedade para a qual esse Ministério Público se destina. Desnecessário seria lembrar que a sociedade a que se destina o nosso Ministério Público, é a sociedade brasileira, mergulhada numa profunda e nunca vista crise de valores sociais, e liquidada economicamente, com índices de pobreza absoluta 100% maiores do que a média da América Latina, com trabalho escravo no final do século XX com 50% de sua população vivendo abaixo do nível da miséria (leia-se atentamente, os dados do "Anuário Estatístico do IBGE - 1992", e os dados publicados pela imprensa recentemente, de estudos da OIT e da FAO). Seguramente, a defesa de interesses, ainda que indisponíveis, por um órgão do Estado, como parte integrante de seu perfil institucional, só se justifica numa sociedade como a brasileira onde a cidadania é ainda tão utópica quanto o ideal de igualdade e liberdade na ordem mundial contemporânea. Cidadãos de verdade, munidos de substancial direito de igualdade e liberdade, em qualquer lugar do mundo ocidental, têm, de fato, a faculdade de agir conforme o direito, para a defesa de seus interesses, não precisando que o Estado atue por si na busca desse interesse. Entretanto, parece que é fato inegável que a sociedade brasileira em seu estágio atual necessitava de uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, para o exercício da defesa de interesses individuais e sociais indisponíveis. Concededor desses fatos o legislador constituinte, delineou o perfil institucional do Ministério Público Brasileiro, no artigo 127 da Constituição Federal, que não custa repetir: "Art. 127: O Ministério Público é 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".

Municípios, autarquias, empresas públicas, fundação, sociedade de economia mista ou associação que estejam constituídas a pelo menos um ano, e incluam entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (artigo 129, § 1º da Constituição Federal; artigo 5º da Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 8.078/90)

Assim é que, no plano da defesa do meio ambiente de trabalho, os sindicatos de trabalhadores, o INSS, a Fundacentro, os Municípios e os Estados, ou qualquer associação que vier a ser criada com o propósito de defender o ambiente de trabalho, têm legitimidade concorrente com o Ministério Público para a propositura de ação civil pública.

Arrisca-se a afirmar que foi sábia a solução encontrada pelo legislador brasileiro, quanto à legitimação ativa para a defesa dos interesses difusos e coletivos, atribuindo-a, de forma concorrente, a diversos organismos estatais e não-estatais.

A atribuição exclusiva a organismos estatais poderia ser frustrante muitas vezes, dada a característica de que a violação dos interesses difusos da sociedade civil no mais das vezes é causada pelo próprio Estado ou pelos detentores do poder econômico e político.

A atribuição exclusiva a um *ombudsman*, dadas as características atuais de organização e de mobilização política da sociedade brasileira, poderia possibilitar a mesma sorte de frustração, eis que este órgão seria essencialmente político.

A atribuição exclusiva a grupos, associações ou sindicatos, poderia causar o desvio de finalidade da própria legitimação, uma vez que não se deve perder de vista o que o sectarismo pode impingir a tais organizações, ou ainda que estas podem muitas vezes se constituir em centros de poder paralelo e de opressão a seus associados, influenciando, e pior, imiscuindo-se, nas esferas do poder político e econômico de forma não representativa dos anseios e vontade das camadas de que se dizem representantes.⁽¹⁷⁾

Assim, devendo o Ministério Público, por atribuição constitucional, agir para a defesa de quaisquer interesses difusos, tem o dever funcional de atuar na tutela jurisdicional do meio ambiente de trabalho e para garantia da saúde do trabalhador.

1.3 – O Ministério Público de São Paulo e o meio ambiente de trabalho

A assimilação de todos esses conceitos no seio do Ministério Público do Estado de São Paulo não é nova.

Desde a primeira metade da década de 80 o Ministério Público do Estado de São Paulo tem buscado proteger o meio ambiente de trabalho e a saúde dos trabalhadores,

16.1 – Segundo Hugo Nigro Mazzilli ("Manual do Promotor de Justiça", Saraiva, 1991), as atribuições do Ministério Público foram ampliadas durante os trabalhos da Constituinte quando se abandonou a opção cogitada pela criação de um novo órgão inspirado no *ombudsman* sueco.

16.2 – Devem ser lembradas as palavras de Antônio Aarão Ferraz Dal Pozzo: "O Ministério Público é um braço armado da sociedade contra o Estado, inserido dentro do próprio aparelho estatal" ("Propostas de Modificações na Estrutura e Forma de Atuação do Ministério Público", Edições APMP, 1990, página 14).

16.3 – Mas também não se pode perder de vista que o que hoje está escrito na Constituição a respeito do perfil institucional do Ministério Público, é fruto de árduo trabalho de muitos de seus membros em virtude de interesses corporativos, que conduziu o pensamento interno do Ministério Público, ao longo da década de 80, na busca da conquista de quaisquer espaços (propósito, confira-se Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz e João Lopes Guimarães Júnior, "A Necessária Elaboração de Uma Nova Doutrina de Ministério Público, Compatível com seu Atual Perfil Constitucional", APMP, 1992, bem como Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, "O Delimitamento Constitucional de um Novo Ministério Público, APMP 1992).

(17) – A propósito confira-se: "A Problemática dos Interesses Difusos", Ada Pellegrini Grinover, inserida em "A Tutela dos Interesses Difusos" obra citada: páginas 30-45; John Kenneth Galbraith, "O Novo Estado Industrial" obra citada: páginas 242-243.

através de possíveis e criativas medidas judiciais e extrajudiciais, nas esferas cíveis e criminais, objetivando a prevenção de acidentes e doenças do trabalho⁽¹⁸⁾

Em 1985 foi criada a Coordenação de Acidentes do Trabalho, através da Resolução PGJ nº 10/85. Essa resolução deixou claro que dentre as atribuições dos Promotores de Justiça encarregados de Curadorias de Acidentes do Trabalho, constavam: Artigo 4º, inciso IV - "Remeter à Diretoria Técnico do Serviço Regional de Relações do Trabalho, com abrangência na Comarca, informações, visando à prevenção e ao controle de acidentes do trabalho, nos meios urbano e rural; inciso V: "Providenciar, a seu juízo exclusivo, medidas administrativas ou judiciais cabíveis nas esferas cível, criminal e ou acidentária quando da remessa de procedimentos enviados pela Secretaria de Relações do Trabalho constatando casos de infração grave das normas e regulamentos atinentes à higiene e segurança do trabalho"

Faltavam-lhe porém, até há bem pouco tempo, instrumentos adequados para a efetiva tutela jurisdicional desses interesses, começando pela legitimação para agir.

A legitimação para agir em defesa do meio ambiente de trabalho só veio com a Constituição de 1988 que, em seu artigo 129, inciso III, previu como função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção de quaisquer interesses difusos e coletivos.

Em seguida, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), deu ao Ministério Público os instrumentos necessários para o exercício daquela legitimação extraordinária, aperfeiçoando a Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, reinserindo em seu texto o inciso IV do artigo 1º, que havia sido vetado em 1985, permitindo sua aplicação para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, além de garantir toda e qualquer espécie de ação capaz de propiciar a adequada e efetiva tutela desses interesses (artigo 110 e 117 da Lei nº 8.078/90).

Finalmente, a Lei Complementar nº 734, de 26 novembro de 1993, do Estado de São Paulo, cuidou de atribuir expressamente ao Promotor de Justiça de Acidentes do Trabalho as funções judiciais e extrajudiciais de Ministério Público quanto às "relações jurídicas de natureza acidentária, inclusive para a defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o meio ambiente de trabalho" (artigo 295, inciso II).

Veja-se que ao atribuir ao Ministério Público Estadual, especificamente ao Promotor de Justiça de Acidentes do Trabalho, as funções de Ministério Público quanto à defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o meio ambiente de trabalho, nada mais fez o legislador do que cumprir mandamento constitucional.

Em primeiro lugar, as questões relacionadas à saúde do trabalhador são questões de saúde pública, como já foi visto, e estão intimamente ligadas ao meio ambiente de trabalho, eis que este é o principal elemento condicionador daquela.

Observe-se que a Constituição Federal atribuiu de forma concorrente à União, Estados e Municípios a proteção da saúde (artigo 23, inciso II), estabelecendo ser atribuição do Sistema Único de Saúde as ações de saúde do trabalhador e a proteção do meio ambiente, incluindo o do trabalho (artigo 200, incisos II e VIII).

Em segundo lugar, não é possível dissociar das questões relativas ao meio ambiente as do ambiente de trabalho.

Sendo o trabalho o instrumento de ação e interação do homem com as condições naturais da existência humana (o meio ambiente e as biofisiológicas), é inegável que

(18) - José Luiz Dias Campos, "Ação civil pública - O Ministério Público e o ambiente do trabalho" - RT 635/122. Confira-se ainda, quando à evolução do pensamento institucional do Ministério Público, e sua assimilação na Constituinte de 1988, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, "Propostas de Modificações na Estrutura e Forma de Atuação do Ministério Público" APMP 1990).

essas condições são determinantes dos danos ao ambiente de trabalho, e estes determinantes daquelas.

Entretanto, a ideologia da sociedade contemporânea, manifestada através do silêncio de seus doutrinadores quer insistir em negar essa inter-relação⁽¹⁹⁾

O conceito legal de meio ambiente explica sua realidade, e exprime, por si só, por que as condições naturais são determinadas e também determinantes dos danos ao ambiente de trabalho: "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" (artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81).

O Constituinte de 1988, ao estabelecer no artigo 200, inciso VIII da Constituição Federal que o meio ambiente compreende o meio ambiente de trabalho, compreendeu essa complexidade, aceitando a indissociável inter-relação do trabalho com o meio externo⁽²⁰⁾

Observe-se que a Constituição Federal deu atribuição comum à União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente em qualquer de suas formas (artigo 23, inciso VI), a par de estabelecer também como atribuição do Sistema Único de Saúde a proteção do meio ambiente, incluindo o de trabalho, como já visto, com o que fica claro que as questões relativas ao meio ambiente de trabalho não são questões relativas apenas ao trabalho, cuja organização e inspeção seriam de competência exclusiva da União (artigo 21, inciso XXIV, da Constituição Federal).

Assim, verifica-se que a Constituição Federal deixou claro que a proteção do meio ambiente de trabalho e saúde do trabalhador não são questões afetas à órbita do Direito do Trabalho, uma vez que não estão circunscritas apenas à esfera de interesses dos trabalhadores, mas sim de toda a sociedade.

Em consonância com esses princípios maiores da Constituição Federal, a Constituição do Estado de São Paulo atribuiu competência à autoridade estadual para proceder à avaliação das fontes de risco no ambiente de trabalho para determinar a adoção das devidas providências para que cessem os motivos que lhe deram causa (artigo 229).

Portanto, fiel a esses ditames maiores e ao disposto no artigo 128, § 5º da Constituição Federal, cuidou a Lei Complementar Estadual do Ministério Público do Estado de São Paulo (Lei nº 734/93), de atribuir ao Promotor de Justiça de Acidentes do Trabalho as funções de Ministério Público para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente de trabalho.

(19) - Esquecido pela doutrina, de forma proposital ou não, o Meio Ambiente do Trabalho não vem sendo observado em face de sua real importância. Basta compilarmos as obras poucas obras nacionais sobre Direito Ambiental para constatar esta situação. Assim, embora a mídia e mesmo a doutrina não demonstrem interesse específico sobre o Meio Ambiente do Trabalho, não poderíamos nos olvidar de destacarmos o tema dentro do enfoque que ora debatemos. Em defesa de homens e mulheres no exercício regular de suas atividades laborais, nas fábricas, escritórios repartições públicas, no campo, etc. a Organização Internacional do Trabalho (OIT) sediada em Genebra vem editando, desde 1919, sucessivas orientações em âmbito mundial, relacionadas ao denominado Meio Ambiente do Trabalho. Dentre as Convenções da OIT poderíamos destacar a Convenção 155 (Segurança e Saúde dos Trabalhadores e Meio Ambiente do Trabalho - 1981), Recomendação 164 (sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores e Meio Ambiente do Trabalho - 1981), bem como as diversas Convenções e Recomendações a respeito de Substâncias e Agentes Tóxicos (Proteção contra Radiações, Benzeno, Câncer Profissional), além da conhecida Convenção 148 (sobre a proteção dos trabalhadores em face de problemas advindos da contaminação do ar, bem como problemas de ruído e vibrações no local de trabalho). Além disso a OIT editou uma série de outras orientações visando proteger determinados ramos de atividade como é o caso da Indústria de Edificação, Comércio e Oficinas, e Trabalhos Portuários. Quanto ao trabalho das mulheres, menores, trabalhadores idosos e mesmo os migrantes e índios, a OIT soube adotar, em face de suas especificidades, regras adequadas, de conteúdo material, de proteção ao denominado Meio Ambiente do Trabalho. No Brasil, já se começa a discutir este tema específico, e não só a Amazônia ou o "efeito estufa, em decorrência da realidade em que vivemos. No alvorecer do Século XXI, o Brasil, preocupado com estatísticas que o colocam como verdadeiro campeão de acidentes do trabalho e de moléstias as mais variadas ainda ceifando a vida de milhares de trabalhadores, se prepara para elaborar Códigos Estaduais, como é o caso de São Paulo, onde normas de proteção ao Meio Ambiente do Trabalho serão de conteúdo obrigatório, sob pena de violação de todo o sistema Constitucional e dos princípios que orientam o Direito Ambiental" - Celso Antônio Pacheco Fiorillo, "A Ação Popular e a Defesa do Meio Ambiente". Revista do Advogado, publicação AASP, nº 37, setembro de 1992, página 33.

(20) - Edis Milare, "Tutela Jurisdicional do Ambiente". Revista do Advogado, publicação AASP, nº 37, setembro de 1992, página 9.

II – A efetividade da defesa desses interesses

A entrada em vigor da Lei nº 8 078/90 – março de 1991 – coincidiu historicamente com uma experiência de mudança do perfil institucional do Ministério Público, no Estado de São Paulo, que, resumidamente, se propunha a intervir de forma preventiva, buscando solucionar os conflitos de interesses sociais ou individuais indisponíveis em suas fontes de origem

Em outras palavras, em matéria de acidentes do trabalho, passou a buscar o Ministério Público, por exemplo, a eliminação de prensas mutiladoras da sociedade, e não apenas a correta e justa indenização dos mutilados.⁽²¹⁾

Na linha dessa proposta de mudança do perfil institucional, e aparelhado instrumentalmente pelo Código do Consumidor e pela lei da ação civil pública aperfeiçoada por esse código, passou o Ministério Público do Estado de São Paulo, tanto na Capital como no Interior, a incrementar ações e inquéritos civis visando à prevenção de acidentes e doenças do trabalho, através da proteção dos interesses relativos ao meio ambiente do trabalho e à saúde do trabalhador, tendo hoje sob sua responsabilidade inúmeras ações civis públicas, inquéritos civis e procedimentos preparatórios, para a tutela daqueles interesses.⁽²²⁾

Interessante frisar que há bem menos ações civis públicas em andamento do que inquéritos civis, o que, paradoxalmente, é fruto da efetividade da defesa do meio ambiente de trabalho buscada na atuação do Ministério Público

Tem se mostrado muito eficaz o disposto no artigo 5º, parágrafo 6º da Lei nº 7 347/85, ou seja, a possibilidade de se tomar compromissos de ajustamento – expressão usada pela lei em substituição à palavra “acordo”. Na Promotoria de Justiça de Acidentes do Trabalho da Capital cerca de 85% dos casos são solucionados no curso do inquérito civil

Outra questão que parece se revestir de certa importância, quanto à efetividade da defesa desses interesses pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, é o enfoque que se dá ao trato daquelas questões: cuida-se da proteção de interesses difusos, de toda a sociedade, na linha de raciocínio exposta na primeira parte deste trabalho, e não na mera defesa de interesses individuais homogêneos ou de interesses coletivos dos trabalhadores

Nem poderia ser outro o enfoque do Ministério Público Estadual. Intervindo em demandas acidentárias desde os seus primórdios (Decreto nº 3 724, de 15.1.1919), conhece bem o Promotor de Justiça de Acidentes do Trabalho não só as agruras dos estropeados, mas mais que elas a sua grave repercussão social

Portanto, o Ministério Público do Estado de São Paulo atua para prevenir acidentes e doenças do trabalho; atua em defesa da saúde pública, do meio ambiente de trabalho, em suma, em defesa de uma melhor qualidade de vida de toda a sociedade

Em resumo, o enquadramento das questões relativas ao meio ambiente de trabalho e à saúde do trabalhador no conceito de interesse difuso da sociedade, a experiência do Ministério Público Estadual com as questões relativas a acidentes e doenças do trabalho, e a eficácia instrumental do inquérito civil como meio alternativo de solução de conflitos, passaram a permitir efetivamente a defesa do meio ambiente de trabalho e da saúde do trabalhador pelo Ministério Público no Estado de São Paulo

(21) – Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo. 1990-1993 - Um Relatório de Reformas. Ministério Público do Estado de São Paulo

(22) – Segundo relatórios da Promotoria de Justiça de Acidentes do Trabalho da Capital, e do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, Urbanismo e Acidentes do Trabalho do Ministério Público do Estado de São Paulo, havia em junho de 1994 cerca de 131 ações civis públicas em andamento e algo em torno de 586 inquéritos civis ou procedimentos investigatórios