



A JURISPRUDÊNCIA DO STF E OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENVOLVENDO O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: ALGUMAS REFLEXÕES

Ana Stela Vieira Mendes Câmara*
Laiz Mariel Santos Souza**

Resumo: O presente trabalho parte da construção do conceito de meio ambiente do trabalho como um das dimensões do conceito de meio ambiente e tem por objetivo refletir acerca das soluções que o Supremo Tribunal Federal tem dado, ao longo do tempo, a alguns conflitos envolvendo a competência privativa para legislar sobre direito do trabalho, em face da competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. Para tanto, identificam-se os possíveis critérios aptos a solucionar os impasses judiciais, assim como se analisam quais deles foram privilegiados em algumas decisões. Os resultados apontam para o fato de que a noção de federalismo cooperativo ainda não está plenamente consolidada, prevalecendo a centralização em torno da União e de suas competências. Contudo, o Supremo Tribunal Federal deu indícios de que é possível avançar em seus posicionamentos, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4066/DF, sobre o amianto crisotila.

Palavras-chave: Conflito de competências. Meio ambiente do trabalho. Supremo Tribunal Federal.

STF'S JURISPRUDENCE AND COMPETENCE CONFLICTS INVOLVING LABOUR ENVIRONMENT: SOME REFLECTIONS

Abstract: The present work starts from the construction of the concept of labour environment as one of the dimensions of the concept of environment and has as objective to reflect on the solutions that the Federal Supreme Court has given, over the time, to some conflicts involving the private competence to legislate on labor law, in the face of concurrent competence to legislate on the environment. In order to do so, we identify the possible criteria capable of solving judicial dilemmas, as well as analyze which of them were privileged in some decisions. The results point to the fact that the notion of cooperative federalism is still not fully consolidated, with centralization prevailing around the Union and its competencies. However, the Federal Supreme Court has given indications that it is possible to advance in its positions, from the judgment of the Direct Action of Unconstitutionality 4066 / DF, on chrysotile asbestos.

Keywords: Conflict of competences. Labour environment. Federal Court of Justice.

* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Centro Universitário Christus. Professora de Metodologia da Pesquisa e Direito Ambiental no Centro Universitário Christus e Coordenadora Geral de Pesquisa e Extensão na mesma instituição.

** Mestre em Ciências Jurídico-Empresariais – Menção em Direito Laboral pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professora na graduação e pós-graduação. Professora responsável pelo Núcleo de Direito e Saúde do Centro Universitário Christus. Advogada em atuação desde 2012. Pós-graduação em Direito Privado pela Universidade Cândido Mendes, UCAM, Rio de Janeiro, Brasil.



1 INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, o Brasil se tornou signatário da Convenção 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo a qual, periodicamente, os Estados se comprometem em reavaliar as suas políticas de proteção à saúde e segurança do trabalhador, bem como ao meio ambiente do trabalho.

Contraditoriamente, em 1999, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de admitir a existência de conflitos de competência em casos de legislações estaduais que tratem de medidas de saúde, higiene e segurança do trabalhador, dando prevalência à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, afastando a possibilidade de exercício da competência para legislar sobre meio ambiente por parte dos Estados e, com base nisso, declarou a inconstitucionalidade de lei Estadual que oferecia parâmetros mais protetivos à segurança, saúde e higiene do trabalhador¹.

A partir de 2005, com a ADI 3540/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a vertente doutrinária que defende a existência de dimensões do conceito de meio ambiente, dentre as quais estaria a dimensão laboral.

Mesmo após a adoção deste entendimento doutrinário, com aparentes tons de contraditoriedade, em 2015, o tribunal reiterou a existência de usurpação à competência privativa da união para legislar sobre meio ambiente do trabalho, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2609-RJ.

Contudo, com o recente julgamento da ADI 4066-DF, sobre a inconstitucionalidade do amianto crisotila no Brasil, parece se abrir uma possibilidade de avanço na jurisprudência da Corte.

Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo identificar o conceito de meio ambiente laboral, realizando um apanhado de possíveis critérios para resolução de conflitos de competências relativamente à matéria, buscando, ainda, por meio de uma leitura crítica, observar as respostas do Supremo Tribunal Federal aos conflitos de competência legislativa envolvendo direito do trabalho e meio ambiente.

O percurso metodológico, portanto, é de natureza qualitativa, com predominância da abordagem indutiva. O trabalho tem características descritivas e explicativas e se utilizou de técnicas bibliográficas e documentais.

¹ STF. ADI 1.893-MC-RJ. Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 23.04.1999, p. 2



2 DO CONCEITO DE MEIO AMBIENTE À DELIMITAÇÃO DE SUA DIMENSÃO LABORAL

O termo “meio ambiente” possui uma ampla significação. Há uma pluralidade de conceituações relativas a esta expressão que foram forjadas nas últimas décadas, sem que se tenha alcançado sobre ela um consenso científico-doutrinário (VIEIRA, 1998).

De acordo com Edis Milaré (2011, p. 141), a verdade é que se está a tratar de “uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”.

Feitas estas considerações, observa-se, no art. 3º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), o conceito legal de meio ambiente como sendo: “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”.

O legislador optou, como destaca Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2018), por uma noção ampla de meio ambiente, portanto, positivando aí um conceito jurídico indeterminado. Para José Rubens Morato Leite (1998, p. 57), o conceito peca na qualidade técnico-conceitual, porém, “abraça um conteúdo mais amplo, ao invés de uma definição restrita, que reduz à esfera de proteção ambiental”.

A amplitude da definição legal, assim, pode ser vista como um aspecto positivo, tendo em vista que reserva maiores probabilidades de aproximação da realidade com uma representação ampla, que com ela seja compatível. Por conseguinte, permite a formulação de um sem-número de propostas, de políticas e adequação de estratégias para a efetivação da proteção do meio ambiente, sendo também, neste sentido, uma definição útil àquilo que se propõe.

Em outras palavras, um dos méritos desta conceituação é o atendimento do princípio do *in dubio pro ambiente*, bem como a previsão das dimensões natural, cultural e artificial.

Além disso, a interpretação deste conceito legal conforme a Constituição de 1988 – ressalte-se que *este foi pacificamente recepcionado pela nova ordem* (FIORILLO, 2018) – fez com que Morato Leite (1998) identificasse outros caracteres importantes do que ele denomina de “conceito operacional de meio ambiente”, que envolve mais os seguintes elementos: a) genéricos: a interdependência homem-natureza; a transdisciplinaridade; o antropocentrismo



moderado; b) jurídicos: as noções de bem incorpóreo e imaterial (macrobem); de interesse público; de direito fundamental intergeracional, intercomunitário e solidário.

Paulo de Bessa Antunes (2012, p. 4) também reconhece que a noção de meio ambiente não deve se restringir à natureza, abarcando o ser humano e as modificações que este empreende no meio físico, expressa por um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas. Contudo, problematiza a adoção de um conceito amplíssimo de meio ambiente, como o teria feito Albert Einstein ao afirmar que o ambiente seria “tudo o que não seja eu”, pois assim, transformaríamos o direito ambiental em “uma espécie de Pandireito capaz de abarcar toda e qualquer atividade humana, o que, evidentemente, é um despropósito”. Felizmente, este não é o caso do conceito legal de meio ambiente no direito brasileiro, o qual reconhece, sim, a abrangência do objeto ora estudado, mas com o intuito de garantir a sua proteção.

Nesse sentido, a doutrina tem destacado a existência de dimensões do conceito de meio ambiente, que merecem tratamento jurídico especializado: o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente natural ou físico, de acordo com Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2018, p. 63), “é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora”.

Já o meio ambiente artificial abrange o espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações – espaço urbano fechado – e os equipamentos públicos – espaço urbano aberto.

O meio ambiente cultural, por sua vez, é delimitado pela Constituição da República de 1988, em seu art. 16, como:

bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória, dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem²:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações, e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

² A respeito deste assunto, interessante registrar o precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconheceu o futebol como bem cultural da nação, ao julgar a apelação n. 994.09.013383-3 em sede de ação civil pública ambiental.



Fiorillo (2018, p. 65) abre um espaço na dimensão cultural do meio ambiente para tratar ainda do meio ambiente digital, nos seguintes termos:

o meio ambiente cultural por via de consequência manifesta-se no século XXI em nosso país exatamente em face de uma cultura que passa por diversos veículos reveladores de um novo processo civilizatório adaptado necessariamente à sociedade da informação, a saber, de uma nova forma de viver relacionada a uma cultura de convergência (...) reveladora de uma nova faceta do meio ambiente cultural, a saber, **o meio ambiente digital** (grifos no original).

Por fim, tem-se o meio ambiente do trabalho, que pode se caracterizar como o local onde são desempenhadas atividades laborais, remuneradas ou não, cujo equilíbrio se baseia “na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores” (FIORILLO, p. 67), independentemente da condição hierárquica que estes ostentem.

Ainda no que se refere ao conceito de meio ambiente do trabalho, Arion Sayão Romita (ROMITA, 2012, P. 393) o define como “conjunto de condições, influências e intervenções de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida dos trabalhadores em seu labor, qualquer que seja a sua forma”. Ressalta o referido autor, ainda, que esse conceito deve ser apto a abranger as constantes transformações ocorridas nos últimos tempos no que se refere à organização dos trabalhos e aos processos produtivos os quais, cada vez mais, não se limitam ao espaço físico e interno dos estabelecimentos empresariais³.

Na Constituição de 1988 encontram-se alguns dispositivos que fazem menção a esta dimensão do meio ambiente, como o art. 7º, XXII, que garante a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança⁴, e no art. 200, VIII, que atribui competência ao Sistema Único de Saúde – SUS para, dentre outras coisas, colaborar na proteção do meio ambiente, nele incluído o do trabalho.

Ademais, a percepção de uma dimensão laboral ínsita ao conceito de meio ambiente também se alinha com as orientações contemporâneas do direito do trabalho, de que a proteção do trabalhador não deve se pautar por uma visão de proteção individual, tendo em vista a

³ Para maior aprofundamento sobre o processo histórico das transformações no mercado de trabalho, em especial àquelas decorrentes da globalização, ver Boaventura de Sousa Santos (2011).

⁴ Para um maior aprofundamento do instituto das normas de saúde e segurança previsto como direito constitucional fundamental no art. 7º, XXII da CF, ver Janaina Vieira de Castro (2018).



repercussão coletiva que os possíveis problemas podem alcançar, seja na esfera da saúde pública, ou atingindo a própria noção de desenvolvimento sustentável (em suas esferas social, econômica e ecológica). É o que se desprende da análise da Convenção 155 da OIT⁵, da qual o Brasil é signatário, e, ainda, das observações de Schinestsck (2009).

A classificação acima, rapidamente descrita, está sedimentada e pacificada entre os estudiosos do meio ambiente e tem como objetivo facilitar a identificação de problemas ambientais diversos, bem como operacionalizar as alternativas a serem fornecidas para cada contexto específico.

De fato, uma interpretação literal deste recurso pode levar a omissões, equívocos ou distorções no que diz respeito às possíveis e necessárias interações entre as diversas expressões do meio ambiente. Pressupõe-se, desta forma, que este equilíbrio não deve supervalorizar determinados aspectos em detrimento de outros.

Conforme explicita Paulo de Bessa Antunes, o aplicador do Direito Ambiental “deve ter a capacidade de captar os diferentes pontos de tensão (...) e verificar, no caso concreto, qual delas é a que se destaca e que está mais precisada de tutela em um determinado momento”⁶.

A despeito disso, ainda se identificam dificuldades de assimilação e operacionalização do conceito de meio ambiente do trabalho. Acredita-se, segundo Ney Maranhão (2016), que isto esteja relacionado ao fato de que poucos jusambientalistas e juslaboralistas tenham se dedicado com afinco à realização de uma sistematização técnica acerca dos pontos de convergência entre ambas as disciplinas, que culminam no conceito ora estudado.

Estas dificuldades parecem se manifestar também nas jurisprudências, pois apesar de o Supremo Tribunal Federal – STF⁷ reconhecer pacificamente a amplitude do conceito meio ambiente, bem como as suas expressões natural, cultural, artificial e laboral, este Tribunal não tem admitido que Estados e Municípios legislem sobre meio ambiente do trabalho, por entender

⁵ A Convenção 155 da OIT é internalizada no ordenamento brasileiro, por meio do Decreto 1254/1994. Segundo esta Convenção:

“1. Todo Membro deverá, em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e a prática nacionais, 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.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho”.

⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. op.cit., p. 11.

⁷ STF. ADI 3.540 - MC. Rel Min. Celso de Mello, DJ 03.02.2006, p. 14.



que a competência para legislar sobre direito do trabalho é privativa da União, devendo esta prevalecer sobre a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente⁸.

3 COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO X COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE: COMO SOLUCIONAR?

Embora explicitadas na Constituição as regras gerais de repartição de competências, na prática, nem sempre tem sido tarefa fácil estabelecer a quem se deve atribuir o dever fundamental de proteção ambiental.

Não raro os órgãos ambientais de esferas federativas distintas, ou, às vezes, até órgãos distintos de um mesmo ente, divergem sobre as suas atribuições, tomando decisões contraditórias entre si (ANTUNES, 2012).

Esta incerteza se deve a algumas razões: a natureza marcadamente difusa do meio ambiente; o caráter transfronteiriço dos eventuais danos ambientais oriundos do aumento da produção, circulação, uso e consumo de substâncias perigosas na sociedade do risco; a dificuldade de preenchimento técnico de conceitos jurídicos indeterminados como interesse nacional, regional, ou local; a menção constitucional indistinta ao meio ambiente e a alguns de seus elementos de forma fragmentada quando da repartição das competências; as omissões legislativas do Congresso Nacional em matéria ambiental, mesmo após a edição da Lei Complementar 140/2011; a confusão entre “normas gerais e política nacional”⁹, que implica na submissão dos Estados à política federal; Como explica José Afonso da Silva (2005, p. 478):

muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abranger dois ou mais deles. Os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguai, são exemplos que se citam na federação brasileira

Há, contudo, aspectos historicamente dificultosos no que diz respeito à construção do federalismo brasileiro, que possui fortes resquícios de uma estrutura centralizadora, que superdimensiona e valoriza as competências da União em detrimento das dos demais entes

⁸ STF. ADI 1.893-MC-RJ. Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 23.04.1999, p. 2.

⁹ Ibid., p. 106.



quando, na verdade, é patente a intenção da Constituição de 1988 de instituir um federalismo ambiental cooperativo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013).

Isso faz com que Antunes identifique precisamente a repartição das competências federativas ambientais como “o problema jurídico-constitucional mais complexo em matéria de proteção ambiental” (ANTUNES, 2012, p. 79).

Esta complexidade é perceptível quando estes conflitos chegam ao Judiciário e também são discutidos pela doutrina. Nestes percursos, têm sido examinados e solucionados, a partir da utilização de alguns critérios, a depender dos casos concretos (FURLAN; FRACALOSSO, 2010). Para cumprir os objetivos do presente trabalho, analisaremos alguns deles.

3.1 Critério da prevalência da competência privativa

É aplicado quando um Estado ou o Distrito Federal atua na esfera de competência exclusiva ou privativa da União. Uma das principais fontes da dúvida objetiva que aqui se instaura é exatamente o tratamento constitucional conferido ao “meio ambiente” e às suas partes.

Assim, por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro se julgou competente para legislar sobre segurança e higiene do trabalho, tendo em vista a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. Contudo, como se pode ver, prevaleceu no STF o entendimento de que teria havido invasão à competência exclusiva da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21, XXIV):

SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. Ao primeiro exame, cumpre à União legislar sobre parâmetros alusivos à prestação de serviços – artigos 21, inciso XXIV, e 22, inciso I, da Constituição Federal. O gênero “meio ambiente”, em relação ao qual é viável a competência em concurso da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do disposto no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, não abrange o ambiente de trabalho, muito menos a ponto de chegar-se à fiscalização do local por autoridade estadual, com imposição de multa. Suspensão da eficácia da Lei nº 2.702, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro (STF. ADI 1893 MC / RJ. Rel. Min. Marco Aurélio. DJ 23/04/1999, p. 2. A decisão final confirmou a da Medida Cautelar, a qual foi publicada do DJ de 04/06/2004.).



Segundo Antunes (2012, p. 100), o STF tem sido, até então, coerente na adoção deste critério, o que reforça, na prática, a postura centralizadora no que concerne ao exercício das competências ambientais na federação. Segundo ele, “é possível afirmar que a competência privativa exerce um direito de preempção sobre a competência concorrente e mesmo a comum, sempre que entre elas se identifique um ponto de contato”.

Em 2015, o Tribunal teve a oportunidade de se manifestar novamente sobre a questão:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.623/01 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre critérios de proteção do ambiente do trabalho e da saúde do trabalhador. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.623/01 do Estado do Rio de Janeiro, a qual estabelece critérios para determinação de padrões de qualidade no ambiente de trabalho e versa sobre a proteção da saúde dos trabalhadores. 2. Competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e sua inspeção, consoante disposto nos arts. 21, inciso XXIV, e 22, inciso I, da Constituição. Precedentes: ADI nº 953/DF; ADI nº 2.487/SC; ADI nº 1.893/RJ. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF. ADI 2609-RJ. Rel. Min. Dias Tóffoli. Julgado em: 07/10/2015. Tribunal Pleno. DJe 11/12/2015).

Conforme se viu, o STF manteve a posição anteriormente exposta acerca dois conflitos envolvendo a dimensão laboral do meio ambiente, apesar de o Brasil ser signatário de convenções internacionais que sugerem outras possibilidades de resposta a estes conflitos.

3.2 Critério do abrandamento da competência privativa

Este critério é utilizado nos casos em que se julgue estar diante de uma competência privativa da União, mas que também haja autorização constitucional explícita para que um ente possa legislar concorrentemente sobre aspectos específicos, pontuais, que eventualmente coincidam com a competência privativa da União, ocasiões em que se pode interpretar a de modo a garantir o abrandamento da competência privativa (FURLAN; FRACALOSSO, 2010).

Encontra-se aqui a motivação do STF, por exemplo, no julgamento da ADI 3.338, em que se declarou a constitucionalidade de lei distrital que regulamentava o controle do lançamento de gases poluentes na atmosfera, afirmando que não havia mácula ao exercício da competência privativa da União para legislar sobre trânsito, conforme se vê na ementa:



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.460. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INSPEÇÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS EM USO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. O ato normativo impugnado não dispõe sobre trânsito ao criar serviços públicos necessários à proteção do meio ambiente por meio do controle de gases poluentes emitidos pela frota de veículos do Distrito Federal. A alegação do requerente de afronta ao disposto no artigo 22, XI, da Constituição do Brasil não procede. 2. A lei distrital apenas regula como o Distrito Federal cumprirá o dever-poder que lhe incumbe --- proteção ao meio ambiente. 3. O DF possui competência para implementar medidas de proteção ao meio ambiente, fazendo-o nos termos do disposto no artigo 23, VI, da CB/88. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente (STF. ADI 3.338-DF. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 31/08/2005).

Esta matéria também veio a ser tratada pela Lei 10.203/2001, a qual, em seu art. 12, expressamente autorizou que normas estaduais e municipais estabeleçam, por meio de planos específicos, normas e medidas adicionais de controle de poluição do ar para veículos automotores em circulação (FURLAN; FRACALOSSI, 2010).

3.3 Critério da prevalência de lei federal

Utiliza-se este critério para dirimir conflitos oriundos do exercício da competência concorrente, especialmente, em duas situações: a) quando a União houver editado normas gerais sobre um determinado tema e se julgue que um Estado, o Distrito Federal ou o Município tenha extrapolado os limites da sua atuação suplementar, normalmente por fixar critérios gerais contrários aos previstos na lei federal; b) quando, por inexistência de lei federal, o Estado exerça a competência suplementar plena e, tempos depois, sobrevenha a lei federal, contrária a esta. Nestes casos, ainda que remanescentes as dificuldades para identificar o que venha a ser o significado da expressão “norma geral”, tem preponderado o entendimento de que a lei federal deverá prevalecer sobre as leis estaduais, distritais ou municipais que lhe contrariem, independentemente de serem mais benéficas ao meio ambiente ou não (FURLAN; FRACALOSSI, 2010).

Nesta linha, há algumas manifestações do STF, como a seguinte:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo,



a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente (STF. ADI 3.035/PR. Rel Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 06/04/2005).

Note-se que o Procurador-Geral da República se manifestou pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme se desprende do inteiro teor do acórdão¹⁰.

3.4 Critério da prevalência da lei regional ou local perante lei federal

À semelhança do anterior, este critério também pode ser utilizado no âmbito da competência concorrente, contudo, para determinar à lide resultado contrário, com a declaração de inconstitucionalidade da lei federal, nas ocasiões em que se verificar que, a pretexto do exercício de sua competência, a União extrapole os limites de produção de norma geral¹¹, a qual, segundo o entendimento ainda válido do Ministro Carlos Velloso, é aquela que deve ser possível, lógica, “e não minudenciar o assunto, sob pena de aniquilar inconstitucionalmente a competência dos demais entes federativos” (FURLAN; FRACALOSSI, 2010, p. 227).

Contudo, Paulo de Bessa Antunes (2012) afirma serem praticamente inexistentes as declarações de inconstitucionalidade de norma federal pela invasão de competência estadual, como fruto da visão centralizadora do exercício das competências ambientais no Brasil. Além disso, continua o autor, raras são as ocasiões em que as leis estaduais são mantidas por se considerar que atendem aos limites constitucionais estabelecidos para o exercício da competência concorrente, como ocorreu no julgado a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ESTADUAL E DA UNIÃO. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL DE CADASTRO DE AGROTÓXICOS, BIOCIDAS E PRODUTOS SANEANTES

¹⁰ STF. ADI 3.035/PR. Rel Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 06/04/2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363287>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

¹¹ Admite-se esta possibilidade nas discussões da ADI – MC 2.303/RS, especialmente nos debates entre os Ministros Moreira Alves e Nelson Jobim. “EMENTA: ALIMENTOS TRANSGÊNICOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO. LEI ESTADUAL QUE MANDA OBSERVAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL. 1. Entendimento vencido do Relator de que o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal. 2. Prevalência do voto da maioria que entendeu ser a norma atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor. Cautelar deferida.” (FURLAN; FRACALOSSI, 2010).



DOMISSANITÁRIOS. LEI Nº 7.747/2-RS. RP 1135. 1. A matéria do presente recurso já foi objeto de análise por esta Corte no julgamento da RP 1.135, quando, sob a égide da Carta pretérita, se examinou se a Lei 7.747/82-RS invadiu competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e apurou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual. 2. As conclusões ali assentadas permanecem válidas em face da Carta atual, porque as regras remanescentes não usurparam a competência federal. A Constituição em vigor, longe de revogar a lei ora impugnada, reforçou a participação dos estados na fiscalização do uso de produtos lesivos à saúde. 3. A lei em comento foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre a proteção à saúde. Atribuição que permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e a União (art. 24, XII da CF/88). 4. Os produtos em tela, além de potencialmente prejudiciais à saúde humana, podem causar lesão ao meio ambiente. O Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ao fiscalizar a sua comercialização, também desempenha competência outorgada nos artigos 23, VI e 24, VI da Constituição atual. 5. Recurso extraordinário conhecido e improvido. (STF. RE 286789/RS. 2ª T. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em: 08/03/2005).

Fica, portanto, a necessidade de reflexão sobre o melhor uso deste critério em prol do federalismo cooperativo e da proteção do meio ambiente, incluindo o do trabalho.

3.5 Critério da norma mais protetiva

De acordo com o que preceitua este critério, existindo um conflito entre normas ambientais, deverá prevalecer aquela que imponha limites ambientais mais restritivos, ou seja, que garanta o maior nível de proteção ambiental.

A utilização deste critério deverá respeitar alguns limites, como a atuação no âmbito de sua própria competência. Assim, Paulo de Bessa Antunes (2012), hipoteticamente sugere que, por mais bem intencionado que esteja um Estado, não poderá ele proibir a instalação de usinas nucleares em seu território, pois estará claramente usurpando uma competência exclusiva da União.

Assim, este critério é adequado às hipóteses de conflito entre competências concorrentes e, ainda assim, o ente federado não poderia, segundo Antunes (2012), descaracterizar completamente norma geral contida em lei federal, contrariando-a no sentido em que esta permita determinada atividade e lei estadual venha a proibi-la. Contudo, ressalvando o entendimento do autor, há que se fazer um importante registro acerca de pronunciamentos do STF acerca do tema.



Trata-se do imbróglio envolvendo o amianto crisotila, substância de alto nível de toxicidade para a saúde humana, especialmente a dos trabalhadores envolvidos em sua produção. Afinal de acordo com Fildadelfo (2017, p. 157):

faz necessário vislumbrar que, ao tratarmos um processo ou sistema de mineração, seja ela de urânio, de amianto, seja de ferro, existe um ambiente. E, muito além disso, existe um ambiente interno da mineração e da empresa que a controla, que, também, se encontra inserido no conceito geral de ambiente, porém aqui intitulado como meio ambiente do trabalho, o qual, além dos impactos ambientais, envolve, também, o ser humano que está ali imerso exercendo um labor.

Inicialmente, devem-se observar os julgamentos de medida liminar na ADI 3.937/SP e de Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 234, requerendo, respectivamente, a declaração de inconstitucionalidade e o afastamento da Lei 12.684/2007, do Estado de São Paulo, que proíbe a circulação *de amianto em seu território*.

Com base neste diploma, os fiscais do trabalho estavam impedindo o transporte da substância pelo Estado. Os autores das ações afirmam que seria competência da União legislar sobre transportes e também que a lei Estadual seria contrária à lei federal 9.055/1995, que não proíbe as atividades restringidas por lei estadual. Por fim, reflete o Ministro Carlos Ayres Britto, em trechos de seu voto, que a legislação brasileira estaria na contramão da Convenção 162 da OIT¹², da qual o Brasil é signatário, nos seguintes termos:

A conclusão é que, em razão desse caso peculiaríssimo – vamos usar o superlativo -, a lei estadual está muito mais próxima das convenções internacionais e muito mais serviente da Constituição Federal do que a própria lei federal. Ou seja, é um caso interessante em que a lei federal se contrapõe à normatividade da Constituição e às convenções internacionais de que o Brasil faz parte. *E, neste caso, me parece que a matéria “transporte” – de fato, compete à União legislar sobre transporte – perde densidade significativa* (grifou-se).

[...]

De sorte, Senhor Presidente, que me parece que, nessa matéria, bem avisado andou o Estado de São Paulo, bem sintonizado com o caráter fundamental do direito à saúde – artigo 6º da Constituição – e da compreensão de que não há desenvolvimento senão a partir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, a própria noção de desenvolvimento tem como elemento conceitual o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Bem avisou o Estado de São Paulo em editar essa lei, protetiva, portanto, desses dois valores fundamentais. Então, nessa medida, eu peço vênua ao eminente Relator para indeferir a liminar. (STF. ADPF 234 MC. Rel Min. Marco Aurélio. DJ 06/02/2012).

¹² "1 - A legislação nacional deve prescrever as medidas a serem tomadas para prevenir e controlar os riscos, para a saúde, oriundos da exposição profissional ao amianto, bem como para proteger os trabalhadores contra tais riscos." (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018).



Embora o voto tenha sido vencido e a liminar tenha sido indeferida, e as ações julgadas improcedentes, o relator foi acompanhado pelos Ministros César Peluso e Celso de Mello. Além disso, os Ministros Ricardo Lewandowski e a Ministra Cármen Lúcia se mostraram sensibilizados ao reconhecer a aparente inconstitucionalidade da Lei Federal 9.055/1995.

Outro sinal da possibilidade de mudança de postura do Tribunal quanto à discussão foi a realização, em 2012, de audiência pública para tratar do assunto, em que várias instituições contrárias¹³ e favoráveis¹⁴ ao uso do amianto tiveram a oportunidade de se manifestar.

Nas tentativas de aprofundar ainda mais o debate, em 2008, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho propuseram a ADI 4.066-DF, que ataca diretamente a Lei 9.055/1995.

Em agosto de 2017, quando do julgamento, quatro Ministros se pronunciaram pela improcedência da ação, e cinco por sua procedência. De acordo com o Ministro Celso de Mello, nesta ocasião, “o que está efetivamente em jogo neste processo é, em última análise, a vida de trabalhadores e a indispensável defesa de seu inalienável direito de proteção à saúde. Direitos que não podem ser desprezados ou desconsiderados pelo Estado” (PLENÁRIO..., 2017).

Apesar de a maioria ter se pronunciado pela inconstitucionalidade, a mesma não pôde ser declarada por falta de quórum, em respeito ao art. 97 da Constituição, já que dois ministros se declararam impedidos para votar.

Em novembro de 2017, com o julgamento da ADI, houve a instituição de uma situação *sui generis*: o Tribunal julgou improcedente a ação, e, incidentalmente, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, com efeito vinculante e erga omnes.

Diante desta nova realidade, acredita-se que pode haver um fortalecimento da aplicação do critério da norma mais protetiva para a resolução de conflitos de competência no âmbito do STF.

¹³ Por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, o Instituto Brasileiro de Crisotila, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Minerais não Metálicos de Minaçu-GO.

¹⁴ O próprio Ministério da Saúde, o Estado de São Paulo, a Associação Brasileira de Expostos ao Amianto, a Associação Brasileira de Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento e outros.



4 CONCLUSÃO

Percebe-se que a concepção da dimensão laboral do conceito de meio ambiente, tem sido amplamente vantajosa, tanto para promover a proteção do meio ambiente, quanto a saúde e o bem estar dos trabalhadores.

No entanto, a teorização não livrou a existência de conflitos de competência legislativa envolvendo o direito do trabalho (competência privativa) e o meio ambiente (competência concorrente).

Deste modo, identificou-se uma série de critérios que podem ser utilizados na resolução destes conflitos: o de prevalência da competência privativa, o de abrandamento da competência privativa, o de prevalência da lei federal, o de prevalência da lei local e o critério de prevalência da norma mais protetiva do direito ao meio ambiente.

Historicamente, identificava-se que o STF vinha adotando entendimentos muito mais favoráveis à preservação da competência privativa em detrimento da competência concorrente, motivo que levou à declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais mais benéficas para a saúde e segurança dos trabalhadores.

Tal postura se revelou digna de críticas, sobretudo por contrariar orientações de convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

Contudo, a partir da evolução da posição do Tribunal no que diz respeito ao caso do amianto crisotila, vê-se a possibilidade de fortalecimento das normas mais protetivas e, também, do abrandamento das competências privativas.

Acredita-se, assim, que o recente julgado traga perspectivas promissoras à promoção do meio ambiente laboral sadio e equilibrado.



REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, Janaína Vieira de. Normas de saúde e segurança e os direitos de personalidade nas relações de emprego, In: SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto (Coords.). **Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista**. São Paulo: Expressão popular, 2017.

FILADELFO, Fagner Sampaio. O meio ambiente de trabalho: um estudo sobre os processos trabalhistas já sentenciados que envolvem a mineração de urânio no Município de Caetité-BA. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 182, p. 157-172, out. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19. ed., rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, William. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. Introdução ao conceito jurídico de meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 170, p. 139-165, jun./jul 2016.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: Doutrina – jurisprudência – glossário**. 4 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 155**. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_155.html>. Acesso em: 02 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 162**. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_162.html>. Acesso em: 02 set. 2018.

PLENÁRIO conclui julgamento de ADI contra lei federal que permite uso de amianto crisotila. Brasília, 24 de agosto de 2017. **STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=353578>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas relações de trabalho**. 4.ed. São Paulo: Ltr, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.



SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. A competência constitucional legislativa em matéria ambiental à luz do "federalismo cooperativo ecológico" consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, v. 71, p. 55-116, jul. set./2013.

SCHINESTOCK, Clarissa Ribeiro. **A importância da visão integrativa e humanista do meio ambiente do trabalho para a saúde dos trabalhadores**. Dissertação (Mestrado em Direito). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 2009.

VIEIRA, Paulo Freire. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, Eduardo et. al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.