

RELEITURA CONCEITUAL E ATUALIZAÇÃO DA AMPLITUDE OBJETIVA DO QUE SE DENOMINA “NORMA DE SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO” NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Luiz Gustavo Magalhães Costa Meneses¹

1 Introdução. 2 “Normas de saúde, higiene e segurança”: leitura convencional. 2.1 Sentido estritamente jurídico-formal da “norma de segurança e saúde no trabalho”. 2.2 Norma como mero “regulamento” da lei. 2.3 Normas regulamentadoras federais como fonte exclusiva do regramento de SST. 3 Releitura do significado e alcance de um conceito constitucional. 3.1 Essência técnico-factual da norma e legitimidade de inovação na ordem jurídica. 3.2 Aplicabilidade direta e imediata do inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal. 3.3 Natureza ambiental e sanitária das normas de SST: multiplicidade das fontes de produção normativa. 4 Conclusão. Referências.

RESUMO

O inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 proclama o direito fundamental à redução dos riscos inerentes ao trabalho, aludindo a “normas” como o meio apto a realizar o fim inscrito no comando. A leitura convencional do que se denomina “norma de saúde, higiene e segurança no trabalho”: a) recusa preceitos técnicos situados fora da regulamentação jurídico-formal; b) confina o conceito à ideia de “norma regulamentadora” ministerial, ato normativo infralegal que, segundo se sustenta, não inova a ordem jurídica; e c) infere que os regulamentos trabalhistas encerram em si toda a disciplina da matéria, negando o caráter de norma de segurança e saúde a disposições sanitárias e ambientais. Apoiado na lição de autores afinados com os princípios constitucionais do direito ambiental e com os pressupostos conceituais que informam o autêntico significado e alcance do que se intitula “norma” de segurança e saúde, o presente estudo propõe-se a demonstrar os equívocos daquela linha interpretativa e a evidenciar, com fundamento no enunciado do próprio inc. XXII do art. 7º e na articulação do conteúdo dos artigos 196, 200 e 225, todos da Lei Fundamental: 1) a normatividade suficiente do comando constitucional inscrito no inc. XXII do art. 7º, dotado de eficácia plena, embora aberto à regulamentação infralegal; 2) a legitimidade da inovação na ordem jurídica pela regulamentação ministerial; e 3) a multiplicidade das fontes de produção normativa do direito ambiental do trabalho.

Palavras-chave: Inciso XXII do artigo 7º da Constituição Federal. Normas de Segurança e Saúde no Trabalho. Normas Técnicas. Eficácia plena do inc. XXII do art. 7º da CF/88. Normas Ambientais e Sanitárias.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho, Graduado em Engenharia Civil, Graduado em Direito, Especialista em Direito e Processo do Trabalho, Especialista em Direito Constitucional. E-mail: lmgmagalhaescmeneses@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O direito a segurança e saúde no trabalho só alcança realização por meio de normas que prescrevam medidas concretas de prevenção de doenças e acidentes a serem adotadas pelas organizações. Esse truísmo inspira a estrutura lógico-discursiva do enunciado inscrito no inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual é direito fundamental do trabalhador brasileiro a redução dos riscos ocupacionais “por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

A leitura convencional do que se denomina “norma de segurança e saúde no trabalho” (norma de SST): a) não reconhece a natureza jurídica de preceitos técnicos situados à margem das fórmulas regulamentares das fontes estatais de produção normativa; b) reduz o conceito de norma de SST à ideia de norma “regulamentadora” (NR), ato normativo infralegal que deve se limitar a formular os pormenores necessários à plena aplicação da lei - avançando além desse papel subalterno, o regulamento criaria deveres às organizações, prerrogativa da lei *stricto sensu*; e c) infere que a regulamentação do órgão nacional competente em matéria de SST encerra em si toda a disciplina da tutela da saúde do trabalhador, ignorando as disposições sanitárias e ambientais atravessadas pelo tema.

Arrimadas em premissas inconsistentes e análises descontextualizadas, tais noções obstaculizam o entendimento adequado do termo e conferem caráter dogmático a percepções equivocadas, que assumem o *status* de consenso jurídico.

Duas acepções informam o conteúdo semântico do signo “norma”, inscrito no inc. XXII do art. 7º da Carta Magna: uma, jurídica; outra, técnica. No sentido jurídico, o termo identifica-se com “regulamento infralegal”; no técnico, revela-se como “preceito prático voltado a alcançar determinado fim” (no caso, a redução dos riscos relacionados ao trabalho). A interpretação convencional seduz-se, demasiadamente, pela primeira dimensão e, ainda assim, avalia mal sua amplitude objetiva.

Reputa-se premente a releitura conceitual da noção de “norma de saúde, higiene e segurança do trabalho”, o que implica apontar os equívocos de percepção e avaliação do paradigma convencional, fundamentado em um entendimento que ignora a natureza peculiar daquele instituto, síntese de carga jurídico-constitucional e conteúdo técnico-legal.

Com efeito, uma análise atenta do comando normativo em debate e do contexto ético-constitucional em que opera permite inferir as ideias-chave que conduzem à essência conceitual e à real amplitude jurídica da expressão inscrita no inc. XXII do art. 7º: a locução alude a normas técnico-factuais voltadas à proteção da vida, da saúde e da integridade, patrimônio jurídico ao qual se deve conferir o máximo de eficácia e proteção constitucional, e que apresenta, simultaneamente, natureza de direito sanitário e ambiental.

O presente estudo assume o propósito de desmitificar a interpretação convencional incidente sobre o significado e o alcance do que se denomina “norma de saúde, higiene e segurança” do trabalho, demonstrando: 1) a normatividade suficiente do comando constitucional inscrito no inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal para gerar efeitos sociojurídicos; 2) a legitimidade da inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial; e 3) a multiplicidade das fontes de produção de regras tutelares do meio ambiente de trabalho.

2 “NORMAS DE SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA”: LEITURA CONVENCIONAL

O comando constitucional que proclama o direito a segurança e saúde, no âmbito das relações de trabalho, pretende-se claro, quando reconhece que o controle dos riscos ocupacionais somente pode ser alcançado por meio de normas que prescrevam e orientem as medidas técnicas a serem adotadas pelas organizações². O dispositivo tem a seguinte redação: “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

² Prefere-se usar, neste artigo, o termo *organização*, em vez de *empresa*, pelo maior alcance semântico do vocábulo, apto a captar as mais diversas figuras de tomadores de serviço, independentemente da natureza da relação contratual entre estes e os trabalhadores. A própria Norma Regulamentadora nº 01 do MTE, que trata das “disposições gerais” sobre segurança e saúde no trabalho, adota o conceito, definindo organização como “pessoa ou grupo de pessoas com suas próprias funções com responsabilidades, autoridades e relações para alcançar seus objetivos”, apresentando lista exemplificativa que inclui, entre outros, “empregador”, “tomador de serviços”, “empresa”, “empreendedor individual”, “produtor rural”, “companhia”, “corporação”, “firma”, “autoridade” e “parceria”, independentemente da natureza pública ou privada.

Historicamente, as “normas regulamentadoras” (NRs), estabelecidas através de portarias, pelo órgão nacional competente em matéria de SST, têm desempenhado esse papel, em benefício, especialmente, do trabalhador subordinado (empregado), principal destinatário do arcabouço protetivo da legislação trabalhista.

Várias NRs foram editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego³, desde junho de 1978, data da publicação da Portaria MTb n.º 3.214, que desenvolveu o conteúdo do Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (“Da Segurança e da Medicina do Trabalho”), em intensa e contínua atividade normativa⁴, o que consolidou as NRs, no imaginário coletivo da comunidade jurídica, como fonte por excelência das prescrições técnicas relativas à promoção da saúde e à garantia da segurança do trabalhador.

No entanto, o protagonismo da regulamentação federal e o esforço ministerial em, de certo modo, esgotar a normalização de SST contribuíram, também, para a produção de ideias equivocadas acerca do conceito de “norma”, tal como referido no inc. XXII do art. 7º da Lei Fundamental, obstaculizando o entendimento adequado do termo e conferindo *status* dogmático a concepções geradas por equívocos de percepção e avaliação.

Três noções nucleares determinam a restritiva leitura conceitual acerca de normas de SST: primeiro, a percepção de que o termo “norma”, empregado pela Constituição, tem o estrito sentido de norma jurídico-formal; segundo, a ideia conforme a qual, como sugere o qualificador do sintagma, tais normas prestam-se à função meramente “regulamentadora” das disposições legais; e terceiro, a inferência de que o regulamento do órgão nacional competente em matéria de SST encerram em si toda a disciplina da matéria. Nos termos dessa equivocada análise, então, a norma ministerial limita-se a desenvolver o conteúdo da lei e se apresenta como a única fonte normativa em sede de tutela ambiental do trabalho. A “norma”, enfim, direito estritamente trabalhista, é mero regulamento, e o regulamento é tudo.

³ Órgão extinto pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que incorporou as funções de elaboração de normas de segurança e saúde e inspeção do trabalho à estrutura orgânica do Ministério da Economia.

⁴ Atualmente, contam-se 37 normas regulamentadoras relativas a segurança e saúde no trabalho.

2.1 SENTIDO ESTRITAMENTE JURÍDICO-FORMAL DA “NORMA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO”

O conteúdo semântico do signo “norma”, inscrito no inc. XXII do art. 7º da Carta Magna, é integrado por duas acepções: uma, jurídica; outra, técnica. No sentido jurídico, o termo identifica-se com “regulamento infralegal”; no técnico, revela-se como “preceito prático voltado a alcançar determinado fim” (no caso, a redução dos riscos relacionados ao trabalho). A interpretação convencional divisa somente a primeira acepção, reduzindo o termo “norma” a sua expressão jurídico-formal.

Na esteira dessa ilação, por mais evidentes que sejam a funcionalidade, a utilidade e a necessidade de determinados métodos, técnicas ou sistemas de proteção, a respectiva prescrição técnica só poderá ser exigível das organizações, na condição de norma jurídica, se, no mínimo, o regulamento ministerial assim dispuser.

Afirma-se, então, que o único modo pelo qual uma prescrição técnica voltada à tutela da saúde do trabalhador pode se tornar uma autêntica norma de SST, adquirindo juridicidade, é através da integração literal de seu conteúdo ao texto de uma norma regulamentadora, em que se realiza a disciplina jurídico-formal da matéria. Dito sinteticamente, todas as normas estão na regulamentação formal, e o que ali não estiver não são normas, na acepção jurídica do termo.

2.2 NORMA COMO MERO “REGULAMENTO” DA LEI

A segunda noção se deve a influxos do postulado da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, organizado em normas que mantêm entre si uma relação hierárquica de fidelidade de conteúdo e validade formal. Em sistemas assim, conforme lição de Bastos (2000, p. 47),

as normas componentes de um ordenamento jurídico encontram-se dispostas segundo uma hierarquia e formando uma espécie de pirâmide, sendo que a Constituição ocupa o ponto mais alto, o ápice da pirâmide legal, fazendo com todas as demais normas que lhe vêm abaixo a ela se encontrem subordinadas. Estar juridicamente subordinada implica que uma determinada norma prevalece sobre a inferior em qualquer caso em que com ela conflite.

Assim, a Constituição se apresenta como o fundamento de validade das leis, que, por sua vez, informam e delimitam o conteúdo de seus regulamentos - atos normativos expedidos pelo Poder Executivo. Na esteira do inveterado dogma positivista, normas infralegais (decretos, portarias, instruções normativas etc.) não podem criar direitos nem deveres, porquanto tal expediente é prerrogativa da lei em sentido estrito. Por essa razão, a norma ministerial relativa a segurança e saúde no trabalho, sendo típico regulamento, não dispõe de espaço ou autoridade para criar obrigações às organizações (empregadores e tomadores de serviço), restando-lhe apenas dispor os detalhes e as minúcias cartoriais minimamente suficientes para desenvolver o conteúdo da lei trabalhista.

A ideia de que as normas de SST, como típico regulamento infralegal, prestam-se, tão somente, a desenvolver o conteúdo do disposto nas leis arrima-se, ainda, no princípio da legalidade, estampado no inc. II do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O argumento adverte que, na medida em que se conferem direitos aos trabalhadores, impõem-se correspondentes deveres aos empregadores (organizações), o que, para a norma, implicaria transbordar os limites que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

A abordagem conservadora, nas palavras de um representante dessa linha de pensamento, pondera que

(...) é necessário que entre as duas espécies normativas citadas (Constituição e normas de higiene, saúde e segurança) medie uma terceira espécie normativa, que, tomando por fundamento de validade o texto constitucional, ligue-se a este último diretamente, e crie em concreto as obrigações e deveres aos particulares, possibilitando a existência, em um terceiro grau hierárquico, das normas de higiene (PEREIRA, 2005, p. 116).

Desenvolvimento a argumentação, o supracitado jurista esquematiza:

Assim, o que temos é um encadeamento hierárquico tríplex ou uma ligação escalonada de três espécies normativas, em nível de subordinação descendente, quais sejam: Constituição (norma de hierarquia superior) → Lei ou norma equiparada (espécie normativa mediadora) → Normas de higiene (explicitam o conteúdo dos deveres criados em lei), e não uma ligação direta entre duas espécies normativas nos seguintes termos: Constituição → Normas de higiene (PEREIRA, 2005, p. 116).

Segue por aí que, em sua visão,

a Portaria 3.214/78 cria, em vários de seus dispositivos, obrigações sem anterior fundamento legal, ou seja, trata-se de norma que, em muitos de seus dispositivos, extrapola o comando legislativo, prevendo deveres às empresas de forma autônoma e desvinculada (PEREIRA, 2005, p. 117).

Oliveira (2007, p. 117) comenta essa leitura doutrinária, nos seguintes termos:

Observamos, no dia a dia, que muitos operadores do Direito do Trabalho, apegados em demasia ao princípio da legalidade, não concedem a devida atenção às normas de segurança e saúde baixadas pelo Ministério do Trabalho ou então questionam a legalidade das previsões das portarias regulamentares.

Goza de certo prestígio, portanto, entre os profissionais do direito e mesmo entre os que se inclinam pelo direito ambiental do trabalho, a noção de que as normas de SST devem simplesmente “regulamentar” a lei *stricto sensu*, não podendo ir além de seu conteúdo imperativo. Residiria aí a razão de se chamarem, apropriadamente, normas “regulamentadoras”.

2.3 NORMAS REGULAMENTADORAS FEDERAIS COMO FONTE EXCLUSIVA DO REGRAMENTO DE SST

A terceira concepção acrítica, como se registrou, advoga que as NRs encerram em si toda a disciplina de SST: admitindo a premissa de que a redução dos riscos ocupacionais é um direito estritamente trabalhista, deduz que sua disciplina infralegal insere-se, exclusivamente, na competência do órgão federal especializado na concreção dos direitos trabalhistas, que, na forma e nos limites da lei, deve detalhar as normas de prevenção de doenças e acidentes por meio de regulamentação exaustiva.

Destarte, para muitos, as NRs ainda figuram como única fonte de normalização técnico-jurídica do direito a segurança e saúde; não constando em portaria ou ato equivalente do órgão nacional, a norma não será trabalhista - pode ser “sanitária” ou “ambiental”, mas não trabalhista.

As noções acima explicitadas extraem seus fundamentos de predicados inconsistentes e divorciados da ordem constitucional, do que decorre a premência de uma releitura do conceito e do alcance operacional do que o inc. XXII do art. 7º da

Constituição Federal intitula “norma de saúde, higiene e segurança do trabalho”, cujas proposições elementares esboçam-se a seguir.

3 RELEITURA DO SIGNIFICADO E ALCANCE DE UM CONCEITO CONSTITUCIONAL

Convém, de início, transcrever, uma vez mais, o inc. XXII do art. 7º, em seu contexto capitular na Constituição Federal de 1988, e, na sequência, outros três preceitos constitucionais de extremo interesse para o tema em debate, a saber, os arts 196, 200 e 225:

- 1) Inc. XXII do art. 7º, integrante do Título II, lugar dedicado aos **direitos e garantias fundamentais**: são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais (...): redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de **normas de saúde, higiene e segurança**;
- 2) art. 196: a **saúde** é direito de **todos** e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;
- 3) Art. 200: ao sistema único de **saúde** compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VIII - colaborar na proteção do **meio ambiente**, nele compreendido o do **trabalho**; e
- 4) Art. 225: todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifo nosso).

O comando enunciado pelo inc. XXII do art. 7º, como se nota, facilmente, pela literalidade das expressões verbais que o compõem e sua posição tópica na Lei Maior, visa à proteção da vida humana, como direito fundamental, em face dos perigos inerentes ao trabalho, posicionando-se, assim, entre os que exigem máxima efetividade.

Por outro lado, o dispositivo afirma que o trabalhador faz jus a “normas” que reduzam os riscos associados àqueles agentes nocivos, reconhecendo na normalização técnica um pressuposto factual inafastável a tal mister.

Além disso, conforme se depreende dos arts. 196, 200 e 225, as normas de SST revelam-se, também, preceitos de saúde pública e de direito ambiental, já que, como reconhece o próprio Estatuto Fundamental, o meio ambiente do trabalho é apenas um dos componentes do meio ambiente.

Resumindo, em breve síntese, o que, de tela, se infere do alcance conceitual de “normas de saúde, higiene e segurança”: trata-se de normas técnicas voltadas à realização de um patrimônio jurídico (vida, saúde e integridade) que exige máxima proteção constitucional e possui natureza, simultaneamente, de direito sanitário e ambiental, ideias-chave interconectadas, que desmitificam as concepções fossilizadas da leitura convencional, conforme argumentação a seguir desenvolvida.


3.1 ESSÊNCIA TÉCNICO-FACTUAL DA NORMA E LEGITIMIDADE DE INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA

Nos termos da leitura convencional acerca do conceito e do alcance das normas de SST, aferrada ao princípio da legalidade estrita, defende-se que a descrição da conduta obrigatória das organizações, em face dos riscos ocupacionais, somente pode ser feita por meio de lei *stricto sensu*; afinal - adverte-se -, a normalização, ao conferir direitos aos trabalhadores, estaria impondo, em contrapartida, deveres aos tomadores de serviço, o que lhe é vedado pela ordem constitucional. Caberia às normas infralegais, nessa perspectiva, apenas detalhar a regra legal.

A aplicação irrefletida desse raciocínio ao aparato normativo de SST resulta em uma perigosa distorção interpretativa - tão sutil quanto grave -, fundada na fixação de equivocadas premissas conceituais. Pode-se começar a calibrar a análise pondo em foco o termo “norma”, empregado no enunciado verbal do inc. XXII do art. 7º da Constituição da República, expressão cujo autêntico significado é a pedra de toque para a correta leitura do preceito constitucional.

Já se registrou que o referente do significante “norma”, no contexto do direito tutelar da segurança do trabalhador, pronuncia duas dimensões significativas: a técnica e a jurídica. De fato, a norma de SST sintetiza a essência de duas espécies distintas de proposições, que alguns autores, no epítome de Bobbio (2008), denominam, respectivamente, “prescrições jurídicas” e “normas técnicas” (“regras finais” ou “imperativos hipotéticos”).

Como “prescrição jurídica”, a proposição expressa no comando formal dispõe uma regra de conduta obrigatória garantida pela sanção estatal. Na acepção técnica,



o sentido é de preceito factual voltado a atingir determinada resultado prático, exprimindo, assim, uma necessidade “final ou teleológica”, que impõe uma ação “como boa para atingir um certo fim” (no caso, o controle dos agentes de risco presentes nos processos e ambientes trabalho) (BOBBIO, 2008, p. 133).

A interpretação convencional superestima a primeira acepção (ou divisa mesmo apenas tal aspecto), em detrimento da dimensão técnica, indispensável para a adequada leitura do conceito e a apreensão do alcance objetivo do que se denomina “norma de SST”.

O sentido técnico ora aludido, apto a revelar a substância e o núcleo semântico da palavra empregada pelo constituinte originário, articula-se, intimamente, com a realidade factual. Com efeito, o conteúdo de uma norma de SST é expressão direta de práticas, técnicas, métodos e sistemas desenvolvidos pelos mais diversos ramos da ciência, com destaque para a medicina, a psicologia, a engenharia e a ergonomia, em face dos riscos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, psicossociais etc. presentes nos processos laborais.

Assim, em última análise, a “norma” a que apela a Constituição Federal identifica-se com as próprias medidas de controle de riscos inerentes ao trabalho e seus pressupostos técnico-instrumentais, como meios suficientemente eficazes para alcançar a finalidade de prevenir eventos adversos.

Para conferir concretude ao raciocínio proposto, tomem-se, por exemplo, os riscos do trabalho em altura. Admita-se, hipoteticamente, que todas as normas regulamentadoras que prescrevem medidas de proteção contra queda com diferença de nível fossem revogadas (decisão que, afinal, malgrado os custos “políticos”, não exigiria mais que a “canetada” de um burocrata, ao pé de uma singela portaria, eliminando as NRs 18 e 35). Imagine-se, ainda, para fins do exercício cerebrino proposto, que não restasse qualquer norma jurídica que tratasse especificamente de proteção contra queda de altura.

Em face do quadro hipotético acima delineado, pergunta-se: seria admissível que as organizações se vissem livres do dever de evitar a queda de trabalhadores que realizassem suas tarefas na periferia de uma edificação em construção, à falta de um ato normativo jurídico-formal que “disciplinasse” a medida a ser adotada? A resposta, por óbvio, é negativa; mas, não havendo NR tratando da questão, o que fazer para

evitar a queda? Ora, nenhuma dúvida minimamente razoável poderia ser levantada sobre a solução técnica: instalar proteções contra queda, na periferia da obra. E essa é a “norma”.

Avançando no exemplo especulativo das proteções contra queda: uma vez que é incontestável que a proteção coletiva é mais eficaz que a individual, seria exigível, também, ainda que nenhum ato infraconstitucional o afirmasse expressamente, que a instalação de barreiras físicas coletivas contra quedas precedesse a adoção de medidas de cunho meramente individual, no planejamento da segurança, porque é consenso entre os estudiosos, técnicos e engenheiros de segurança do trabalho que as proteções passivas (coletivas) são mais eficazes que as ativas (individuais). Eis outra “norma”. Aliás, o próprio planejamento, sendo peça indispensável e verdadeiro requisito lógico para o bom funcionamento de qualquer sistema, é igualmente obrigatório, ainda que nenhuma lei (ou regulamento) o diga. É “norma”.

O mesmo caminho argumentativo pode ser empregado tomando-se, ainda, como exemplo, os preceitos incontornáveis segundo os quais se devem isolar condutores energizados com material dielétrico, para evitar o choque por contato, e enclausurar a zona de prensagem de uma máquina contra o ingresso das mãos, remetendo ambos os casos à necessidade subjacente de estudo, planejamento e projeto para a concepção de instalações elétricas e máquinas que sujeitarão seus operadores a riscos de acidentes. São meios de controle e pressupostos técnicos igualmente incorporadas pelas “normas regulamentadoras” (NRs nºs 10 e 12), mas imunes a qualquer vicissitude na ordem jurídico-formal que implicasse na tentativa de lhe retirar, artificialmente, o caráter de “norma”.

Finalmente, a pandemia de Covid-19, que afetou especialmente os trabalhadores, fornece mais um elucidativo ensejo para especulações didáticas: na medida em que a comunidade científica consolidava o entendimento sobre o vírus SARS-CoV-2 e os mecanismos de sua transmissão, revelavam-se, também, as medidas de prevenção do contágio, entre as quais, o distanciamento social, o uso de máscaras e a higienização das mãos; e as ações de apoio ao controle da disseminação viral, como a testagem e a medição da temperatura; logo, ainda que os órgãos legisladores ou regulamentadores não dispusessem normas jurídico-formais específicas, relatando aqueles preceitos, em benefício dos trabalhadores, o consenso

científico integraria o direito de exigí-las das organizações, em face do direito constitucional a normas de SST⁵.

Bem analisada - e sem a pretensão de estender a digressão -, a “norma técnica” ora referida é um gênero que compreende, como subcategorias, as medidas de controle propriamente ditas e seus pressupostos técnico-instrumentais. As medidas de controle são as barreiras - em suas mais diversas concretizações – que atuam diretamente contra os “riscos inerentes ao trabalho”, podendo ser, por sua vez, individuais, coletivas e administrativas ou de organização do trabalho. Os pressupostos técnico-instrumentais são diretrizes e requisitos de aplicação e otimização das medidas de controle, visando, ao cabo, ao melhor funcionamento do sistema sociotécnico em que se traduz a organização⁶. Assim, um anteparo físico instalado na borda de uma laje para evitar queda com diferença de nível, por exemplo, é uma norma do tipo “medida de controle” (mais especificamente uma proteção coletiva), assim como um treinamento dado para minimizar o risco de queda (medida de cunho administrativo); mas, como já se anotou, a organização há de priorizar a primeira (guarda-corpo instalado na periferia da edificação) em detrimento da segunda (treinamento), que comparece apenas como medida subsidiária ou complementar, porque a primazia da proteção coletiva em face das proteções individuais ou administrativas é um pressuposto técnico (diretriz instrumental) que otimiza a aplicação do conjunto de medidas voltadas a prevenção de queda de altura. Do mesmo modo, o reposicionamento, no leiaute de uma fábrica, de determinado posto de trabalho, afastando-o de um setor em que os níveis de ruído das máquinas estejam

⁵ Convém lembrar, a propósito, que somente em 18 de junho de 2020, através das Portarias Conjuntas nº 19 e 20 (Ministério da Economia e Ministério da Saúde), editaram-se normas federais que discorriam sobre medidas de “controle e mitigação dos riscos de transmissão da Covid-10”, nos ambientes de trabalho (reproduzindo os preceitos estabelecidos pelo consenso científico, como o distanciamento e o uso de máscaras), mais de quatro meses após a declaração de “emergência em saúde pública de importância nacional” (Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020). Não se coaduna com a ordem constitucional (para dizer o mínimo) o entendimento segundo o qual, naquele íterim, a vida de milhões de trabalhadores estivesse à mercê da boa vontade da comunidade empresarial, enquanto se esperava a edição de uma portaria “salvadora” que enunciasse o óbvio.

⁶ As próprias NRs reconhecem e prescrevem, amplamente, normas enquadradas na categoria de pressupostos técnico-instrumentais, a que chamam: “diretrizes e requisitos” (NR-01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais); “requisitos e condições” (NR-10 – Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade); “diretrizes” (NR-18 – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção); “requisitos” (NR-20 - Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis); “diretrizes” (NR-32 –Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde); “requisitos” (NR-35 – Trabalho em Altura).

ameaçando causar perda auditiva nos trabalhadores, é uma medida de controle (de ordem administrativa); para perceber a necessidade da solução, porém, a organização deve efetuar medições de ruído ambiental e realizar avaliação médica (exames clínicos e complementares) nos trabalhadores, pois tais providências são pressupostos (requisitos) incontornáveis da análise e dimensionamento do risco em questão, cujo resultado indicará ou não a adoção de medidas de controle.

Nota-se, sem nenhuma dificuldade, que, em qualquer caso (medidas de controle ou pressupostos técnico-instrumentais) e seja qual for o risco em questão, os preceitos técnicos basilares tomados como exemplo (e a série poderia ser estendida indefinidamente) apresentam a nota operacional de “norma técnica” voltada ao atingimento do fim preconizado pelo comando constitucional formulado no inc. XXII do art. 7º - a saúde e a integridade do trabalhador -, independentemente da decisão do órgão regulamentador ou mesmo do legislador em adotá-las (pelos processos formais de criação da norma jurídica) ou abandoná-las (por revogação da norma jurídica). A norma dada pelo conhecimento técnico-científico, portanto, é a legítima “norma” desejada pela Constituição, verbalizada no comando inscrito no inc. XXII do art. 7º.

Por outro lado, o papel reservado às normas jurídicas infraconstitucionais não é desprovido de importância, pelo contrário: cabe à lei em sentido estrito, entre outras tarefas (como estabelecer sanções, estruturar a inspeção do trabalho etc.), definir o órgão responsável pela elaboração dos regulamentos técnicos, que, por sua vez, assimilarão o conhecimento científico disponível, convertendo-o em preceitos técnico-jurídicos: a norma de SST em sua acepção jurídica, conforme acima adiantado. Cabe ao regulamento ministerial, portanto, captar a norma factual, tal como revelada por aqueles ramos das ciências, e conferir-lhe roupagem formal de norma jurídica, dotada de certeza, sistematização e disciplina⁷.

⁷ As medidas de controle de riscos ocupacionais e os requisitos de implementação dos sistemas de prevenção são, amiúde, adotados, também, por normas de organismos de normalização (a exemplo da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, da *International Organization for Standardization* - ISSO e da *International Electrotechnical Commission* - IEC), que elaboram regras, diretrizes e características de produtos e atividades, de adoção quase sempre voluntárias, com o fim de promover a padronização e subsidiar avaliações de conformidade (certificação), fato que reafirma a natureza eminentemente técnica das normas de SST. Alguns documentos técnicos produzidos por tais entidades são expressamente referidos nas NRs, que incorporam, assim, seu conteúdo normativo.

Ao se desincumbir desse mister, o órgão regulamentador, necessariamente, inovará a ordem jurídica. Com efeito, é certo que, como ora se sustenta, algumas “normas” já estão disponíveis, em fórmulas manifestas (notadamente as mais básicas, como a que determina a instalação de barreiras físicas contra queda ou o isolamento de condutores energizados contra descarga elétrica); outras, porém, não se revelam com a mesma obviedade ou admitem discussões sobre os diferentes modos de ser praticada. Assumindo, então, na esteira da vertente exposição, que as regras conspícuas já integram o patrimônio jurídico do trabalhador, note-se que, ao incorporar preceitos que não encerram a mesma unanimidade discursiva, adotar soluções específicas (em detrimento de outras, também dignas de aceitação) ou mesmo desenvolver o conteúdo das ditas prescrições uníssonas, a regulamentação do órgão competente reconhecerá direitos dos trabalhadores e imporá, *ipso facto*, deveres específicos às organizações.

A inovação jurídica, em sede de normas de SST, portanto, é legítima e devidamente amparada pela ordem constitucional, porquanto inerente à matéria e à atuação delegatária do órgão regulamentador, como explicita a lição da doutrina mais afinada com os princípios constitucionais do direito ambiental do trabalho. Nessa ordem, expõe, por exemplo, Oliveira (2007, p. 120):

A lei traça o núcleo do mandamento, as ideias básicas e delega competência a um órgão do Poder Executivo para completar e disciplinar os preceitos normativos, o que tem sido chamado doutrinariamente de discricionariedade técnica, deslegalização, competência normativa secundária ou delegação normativa. Naturalmente, o regulamento, mesmo inovando na ordem jurídica, não poderá afastar-se das razões objetivas da delegação recebida, nem contrariar qualquer preceito expresso ou implícito contido na lei delegante.

A delegação normativa – em razão da qual se opera a atividade inovadora, no campo específico da redução dos riscos inerentes ao trabalho - a um órgão especializado é um imperativo incontornável, pois somente órgãos técnicos possuem os atributos necessários à operação da síntese dialética entre os interesses do Estado e as incessantes descobertas e revelações científicas. Reproduza-se, a respeito, a fala de Clèmerson Merlin, *apud* Oliveira (2007, p. 119):

A importância do poder regulamentar vem aumentando, ultimamente, em virtude do desenvolvimento técnico da sociedade moderna, bem como da exasperação das responsabilidades do Estado. O número de matérias a exigir disciplina normativa cresce de modo assustador. Nas áreas de cunho

absolutamente técnico (composição química dos alimentos industrializados, por exemplo) o legislador, inclusive por não dispor da formação adequada, vê-se compelido a transferir ao Executivo o encargo de completar a disciplina normativa básica contida em lei.

Transcreve-se, ainda, a lição de célebre administrativista, endossando as ponderações vertentes, ao reconhecer que a regulamentação de matérias eminentemente técnicas não é tarefa do legislador congressional⁸:

Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se de especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 61).

Da pena de Oliveira (2011, p. 116) extraem-se, afinal, as seguintes ponderações:

Chama a atenção, nos textos internacionais recentes, a preocupação do legislador em manter a norma sempre atualizada, acompanhando o progresso científico. A saúde do trabalhador, como complemento inseparável do direito à vida, necessita de proteção imediata, logo que o risco surge, não podendo aguardar a morosa tramitação legislativa para o advento de novas regras de tutela. (...) Reconhecendo o intenso dinamismo das relações de trabalho e dos processos de produção, a técnica legislativa vem apresentando normas flexíveis que se atualizam automaticamente, amoldando-se com rapidez ao progresso da ciência ou às novas necessidades de proteção.

Assim, como advertem os autores acima, se as normas de SST advêm das fontes de produção do conhecimento científico, cujo dinamismo é ditado pelo ritmo acelerado e ininterrupto das atividades de pesquisa e estudos acadêmicos, o órgão estatal responsável pela interface com aquela fonte de saberes deve carregar em sua essência, notas características correlatas, a saber, a capacidade de avaliação crítica do conhecimento e a agilidade necessária para absorver as contribuições do estado-da-arte.

⁸ Além disso, a tarefa de detalhar medidas de proteção contra doenças e acidentes no trabalho não se coaduna com o caráter “político” da atividade legislativa congressional, permeável a ingerências de forças políticas e econômicas que têm poucas razões para deferência a questões eminentemente técnicas.

Em substância, conforme se intentou demonstrar, a norma de SST encerra uma dimensão técnica que ressalta em sua essência conceitual, assegurando legitimidade à atividade de inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial.

Além disso, com ou sem a assimilação da norma técnico-factual pelas fórmulas jurídicas regulamentadoras, a medida de controle e seus pressupostos de aplicação, irrefutavelmente amparados pelo conhecimento técnico-científico, já possuem força operante no ordenamento jurídico, por determinação do inc. XXII do art. 7º da Constituição.

Há uma irrefutável conexão, mediada pelo conhecimento técnico-científico, entre as normas técnico-factuais e o comando constitucional do inc. XXI do art. 7º, que, assim, independe da atividade normativa infraconstitucional para gerar seus efeitos básicos, o que, a propósito, traz à baila outro notável argumento em defesa da releitura do alcance operacional do conceito de “norma” de segurança e saúde do trabalhador, apresentado a seguir.

3.2 APLICABILIDADE DIRETA E IMEDIATA DO INC. XXII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Nos termos da leitura convencional, afirma-se que o termo “norma” a que se refere o inc. XXII do art. 7º da Constituição da República significa nada mais que um ato normativo formal regulamentador da lei *stricto sensu*. Desse modo, o referido ato infralegal depende de existência de regra legal, da qual extrai seu fundamento de validade e cujo conteúdo desenvolverá.

Conforme esse entendimento, portanto, sem lei que discorra sobre segurança do trabalhador não há que se falar em norma regulamentadora, que só existe em razão e por obra daquela; na ausência do regulamento infralegal, o direito à redução dos riscos não se efetiva, limitando-se a mera promessa constitucional. Se é assim, o inc. XXII do art. 7º depende do legislador ordinário para produzir plenos efeitos; sem a intervenção oportuna do Poder Legislativo, aquele preceito fundamental simplesmente não pode ser aplicado, revelando-se norma desprovida de efetividade.

Normas constitucionais que dependem de lei para serem aplicadas padecem do que se denomina de “eficácia limitada”. Com efeito, a doutrina constitucionalista

divide as normas constitucionais em duas categorias elementares, de acordo com a eficácia e a aplicabilidade de seus preceitos: normas de eficácia limitada e normas de eficácia plena⁹. Na lição de Cunha (2011, p. 167), normas constitucionais de eficácia limitada

são normas que (...) dependem da intervenção legislativa para incidirem, porque o constituinte, por qualquer motivo, não lhes emprestou normatividade suficiente para isso. Isto é, embora estejam irradiando efeitos jurídicos inibidores ou impeditivos de disposições em contrário, têm a aplicabilidade mediata, porque as normas assim categorizadas reclamam uma lei futura que regulamente seus limites. Em face disso, são consideradas de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

De acordo com o mesmo autor, normas constitucionais de eficácia plena, por sua vez,

são normas que, desde a entrada em vigor, incidem direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto, independentemente de integração legislativa, eis que dotadas de normatividade suficiente para atuar. Assim, são de aplicabilidade direta, imediata e integral.

Como se antecipou, a exigência de lei em sentido estrito para dar vida concreta ao inc. XXI do art. 7º, nos termos da interpretação convencional, implica assumir que tal comando é norma de eficácia limitada, meramente programática, desprovida de normatividade. A ser isso verdade, somente a intervenção discricionária do legislador garante condições para que o direito a proteção contra acidentes e enfermidades no trabalho seja concretizado; omitindo-se o Poder Legislativo no papel de regulamentar o comando constitucional, os efeitos da norma restringem-se à esfera estritamente jurídica¹⁰, sem que se alcance qualquer efetivação no mundo dos fatos.

Ocorre que é imponderável considerar a norma constitucional que estabelece o direito à vida e a integridade no trabalho como norma de eficácia limitada, simples promessa inscrita em um programa de ação futura, a ser concretizada conforme a “vontade política” do legislador... Nenhum direito fundamental com envergadura e premência equivalentes recebe esse tratamento hermenêutico, que flerta mesmo com o absurdo. Em um Estado social democrático de direito, a vida, a saúde, a integridade,

⁹ A primeira pode ser, ainda, de eficácia contida; a segunda, desdobra-se em programática e de princípio institutivo.

¹⁰ “Efeitos jurídicos inibidores ou impeditivos de disposições em contrário” (CUNHA JR., 2011, p. 169). Na prática, a normatividade limita-se a ensejar revogação ou declaração de inconstitucionalidade de atos normativos.

o bem-estar físico e mental, a liberdade em suas acepções nucleares (direito de ir e vir, liberdade de expressão, de culto etc.) são direitos que, ao menos em sua manifestação e fruição mais elementares, não podem ser condicionados ao arbítrio do legislador ordinário, tendo em vista sua própria natureza e a força normativa da Constituição (CUNHA JR., 2011).

Interpretar o dispositivo em comento como norma meramente programática, portanto, implica negar eficácia social ao direito fundamental do cidadão ao trabalho seguro, assumindo-se que, não havendo dispositivo legal que delineie as regras de proteção contra os riscos laborais, nada se poderia exigir das empresas no tocante à prevenção de acidentes e doenças. A assunção da ideia de estrita dependência de lei para incidência do comando constitucional que assegura o direito fundamental a normas de controle de riscos ocupacionais equivale a afirmar que o direito em tela não é autoaplicável, o que, conforme demonstrado, conduz ao absurdo de se reconhecerem, praticamente, livres as organizações, para expor os trabalhadores a toda sorte de agressões no ambiente de trabalho.

Com fartas evidências de equívocos crassos, esse entendimento deve ser rejeitado, e é o próprio texto constitucional que aponta, expressamente, o caminho: o art. 7º e seu inc. XXII integram o Título II da Carta Magna, em que se declinam os direitos e garantias fundamentais, e nessa condição, gozam da garantia estampada no art. Art. 5º, § 1º, segundo o qual “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Comentando o dispositivo constitucional em destaque, Cunha Jr. (2011, p. 636) afirma:

A nossa Constituição, dessa forma, alinhando-se ao modelo já consagrado em outras Constituições, como a Lei Fundamental da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 1º, nº 3), a Constituição de Portugal, de 2 de abril de 1976 (art. 18, nº 1) e a Constituição da Espanha, de 29 de dezembro de 1978 (art. 53, nº 1), e sob a inspiração delas, acolheu em seu texto o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais.

No mesmo compasso, ratifica o renomado jurista a defesa da “aplicação imediata de todas as normas definidoras de direitos (e garantias) fundamentais, independentemente do seu grau de eficácia”.

Sarlet (2020, p. 381), por sua vez, introduz o tema, em sua consagrada obra, observando que “(...) um dos esteios da própria fundamentalidade consiste, como já demonstrado, na força jurídica privilegiada das normas de direitos fundamentais, da qual o art. 5º, §1º, da CF é justamente um dos mais importantes indicadores”. Vale, então, transcrever os ensinamentos que, em seguida, consigna o mesmo autor (2020, p. 284):

Nesta perspectiva, por terem direta aplicabilidade, as normas de direitos fundamentais terão a seu favor pelo menos uma presunção de serem sempre também de eficácia plena, portanto – de acordo, pelo menos, com a convencional definição de normas de eficácia plena ainda prevalente no Brasil –, de **não serem completamente dependentes de uma prévia regulamentação legal para gerarem, desde logo, seus principais efeitos**, o que, à evidência, não faste eventual exceção, nos casos em que a própria Constituição Federal expressamente assim o estabelece. O dever de outorgar às normas de direitos fundamentais sua máxima eficácia e efetividade convive, por sua vez, com o dever de aplicação imediata de tais normas, razão pela qual se fala – neste ponto com razão –, no que diz com a aplicabilidade imediata, em uma regra que enuncia tal dever. Em termos pragmáticos, o que importa destacar, neste contexto, é o fato de que **um direito fundamental não poderá ter sua proteção e fruição negadas pura e simplesmente por conta do argumento de que se trata de direito positivado como norma programática e de eficácia meramente limitada, pelo menos não no sentido de que o reconhecimento de uma posição subjetiva se encontra na completa dependência de uma interposição legislativa** (grifos nossos).

Discorrendo, agora, sobre o âmbito de incidência do § 1º do art. 5º, os autores acima explicitam o alcance do conceito de “direitos fundamentais”, para que não se hesite em considerar de eficácia plena, igualmente, os direitos sociais, entre os quais o trabalho seguro, conforme segue.

Da lavra de Cunha Jr. (2011, p. 637):

Para nós, o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos fundamentais abrange todos os direitos fundamentais, até mesmo os não previstos no catálogo (Título II) e os não previstos na própria Constituição, desde que, quanto a estes, ostentem a nota distintiva da fundamentalidade material (...). Isto se dá não só porque o art. 5º, § 1º, refere-se textualmente a direitos fundamentais – fazendo uso da fórmula genérica “direitos e garantias fundamentais” – sem discriminá-los, mas também por conta de uma interpretação sistemática e teleológica que venha a recair na análise da referida disposição.

Nas palavras de Sarlet (2020, p. 381):

A despeito de alguma divergência, a doutrina e a jurisprudência reconhecem, em termos gerais, que o mandamento da imediata aplicabilidade alcança a

todas as normas de direitos fundamentais, independentemente de sua localização no texto constitucional, o que, além disso, guarda sintonia com o teor literal do art. 5º, § 1º, da CF, visto que este expressamente faz referência às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais e não apenas aos direitos individuais constantes do art. 5º. A Constituição Federal não estabeleceu, neste ponto, distinção expressa entre os direitos de liberdade (os assim chamados direitos civis e políticos) e os direitos sociais (...).

Recusar eficácia social elementar ao direito fundamental ao inc. XXII do art. 7º implica, de duas, uma: negar sua condição de direito fundamental ou refutar a tese de que os direitos fundamentais são dotados de aplicabilidade, proposições que, evidentemente, não se sustentam.

Assim, com base nas linhas diretivas da hermenêutica constitucional, nos princípios fundamentais da Lei Maior e, como se viu, notadamente, no comando manifesto inscrito no aludido § 1º do art. 5º, pacificou-se o entendimento de que aos direitos fundamentais, neles incluídos o direito a segurança e saúde no trabalho, é inerente um mínimo de efetividade, e o único modo de conferir aplicabilidade mínima ao disposto no comando segundo o qual é direito do trabalhador a redução de riscos de danos pessoais por meio de “normas” de SST é reconhecer que tais “normas” já estão no mundo dos fatos, ainda que de modo imperfeito, mas com elaboração suficiente para garantir proteção básica, direta e imediata contra as ameaças mais evidentes.

A eficácia social do dispositivo constitucional em análise é garantida pela norma factual relatada pelo conhecimento técnico-científico, conforme se expôs no tópico 3.1 deste artigo. No que concerne à incorporação de métodos e sistemas básicos de segurança e saúde ao patrimônio jurídico subjetivo do trabalhador, como direito humano fundamental exigível em face das empresas, nenhuma mediação legislativa infraconstitucional é necessária.

Sustenta-se, assim, que o comando inc. XXII do art. 7º é norma de eficácia plena, incorporando, por si só, ao patrimônio jurídico do trabalhador, as “normas técnicas” factuais de segurança e saúde, assim compreendidos os procedimentos, métodos, equipamentos e sistemas desenvolvidos e consagrados pelo conhecimento técnico-científico.

Por outro lado, se, em alguns casos e sob certos aspectos (como nas exigências de proteção básica contra descarga elétrica ou queda de altura, alhures

referidas), o entrosamento da regra técnico-factual (“norma”) com o disposto no inc. XXII do art. 7º, garantindo a aplicação imediata do comando constitucional, é linear e iniludível, em outros, a nota da generalidade e o caráter difuso que caracterizam determinadas “normas” tornarão sua aplicação imperfeita e hesitante.

Desponta, aqui, o papel da regulamentação do órgão ministerial competente: a assimilação e o desenvolvimento, pelo “regulamento jurídico” (“norma” no sentido estritamente jurídico), das “normas” prescritas pelo conhecimento científico. Esse fenômeno se dará, inevitavelmente, nos termos da lei, que definirá o órgão responsável pela produção normativa, as categorias de trabalhadores a quem se destina, as consequências sancionatórias e os agentes responsáveis pela fiscalização.

Reconheça-se, então, que a intervenção da lei e a elaboração do regulamento formal (“norma” jurídica no sentido estrito) são caríssimos para a plena realização do direito fundamental a redução dos riscos inerentes ao trabalho: no silêncio da lei, o disposto no inc. XXI do art. 7º, malgrado sua eficácia plena, não alcança todo o nível de efetividade que lhe é possível, tampouco sua máxima aplicabilidade.

A percepção acima introduzida implica cogitar que, apesar de gerarem efeitos sociojurídicos, as normas de eficácia plena, como o direito a normas de saúde, higiene e segurança, apresentam níveis variáveis de efetividade, conforme a colaboração do legislador ordinário, o que, de fato, se admite na doutrina.

Há, com efeito, normas constitucionais que, malgrado consideradas “plenas”, pois operam, por si sós, eficácia e efetividade, são passíveis de desenvolvimento pela lei, senão vejamos. Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Brito, citados por Cunha Jr. (2011) notaram uma importante subcategoria de normas constitucionais, que acomodaram entre as categorias da classificação tradicional - atribuída, no Brasil, a José Afonso da Silva -, que calha perfeitamente ao presente estudo. Os autores em questão chamaram de “normas de aplicação regulamentáveis” aquelas que, embora dotadas de eficácia plena (“de aplicação”) - incidindo, assim, “diretamente sobre os fatos regulados”, sem depender de “normação complementar” -, são “regulamentáveis”, ou seja,

a despeito de plenas e consistentes, admitem regulamentação infraconstitucional. Esta servirá apenas para auxiliar a norma constitucional à

sua melhor aplicação. A norma infraconstitucional regulamentadora apenas desdobrará os aspectos externos da norma constitucional regulamentada, não lhe podendo alterar o sentido, conteúdo ou alcance (CUNHA JR., 2011, p. 171).

Alinha-se, perfeitamente, à definição de “norma de aplicação regulamentável” o inc. XXII do art. 7º da Constituição da República: a proteção da vida e da integridade do trabalhador está minimamente assegurada pela norma constitucional, sem necessitar, para gerar seus efeitos básicos - repita-se -, da intervenção da lei; mas reclama desenvolvimentos legais, para que o alcance, a eficácia e a aplicabilidade possíveis e desejados daquele direito fundamental sejam atingidos¹¹.

À vista dos argumentos dissecados, sustenta-se, em suma, que o comando constitucional do inc. XXII do art. 7º é dotado de eficácia plena, sendo forçoso, por conseguinte, reconhecer a (pre)existência de normas técnicas, que colmatam as lacunas centrais da norma constitucional. A inexistência de leis, decretos ou portarias não implica, necessariamente, ausência de normas de SST, embora, como expressão dos diversos níveis de efetividade, densidade normativa e aplicabilidade que a norma pode apresentar, a intervenção do legislador seja fundamental para o alcance dos efeitos pretendidos pela Constituição, qual seja, a máxima redução dos riscos inerentes ao trabalho.

3.3 NATUREZA AMBIENTAL E SANITÁRIA DAS NORMAS DE SST: MULTIPLICIDADE DAS FONTES DE PRODUÇÃO NORMATIVA

As normas trabalhistas voltadas à proteção em face dos riscos ambientais do trabalho são, *ipso facto*, normas sanitárias e de direito ambiental. É o que a leitura conjunta dos arts. 196, 200 e 225 da CF/88 (já transcritos) impõe deduzir, e, quanto a isso, não há o mínimo dissenso na doutrina e na jurisprudência.

Entre os direitos sociais fundamentais do trabalhador, concebidos em razão de sua vulnerabilidade no âmbito da relação laboral, estão os relacionados à proteção contra os agentes potencialmente causadores de doenças e acidentes, isto é,

¹¹ Refinando a abordagem em tela, Sarlet (2020, p. 194) observa que os níveis de eficácia das normas constitucionais compõem uma linha de graduação contínua que vai das “normas constitucionais de alta densidade normativa” às “normas constitucionais de alta densidade normativa”.

proteção contra os riscos ambientais do trabalho. Acontece que o meio ambiente do trabalho compõe a noção mais ampla de meio ambiente, como, a propósito, há muito, afirma uma das maiores autoridades em direito ambiental do país: “encontramos pelo menos quatro significativos aspectos que já indicávamos desde a 1ª edição de nosso Curso (2000) e que acabaram sendo acolhidos pelo Supremo Tribunal Federal: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho” (FIORILLO, 2017, p. 56).

O mesmo autor (2017, p.61) define ambiente de trabalho como

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

Por conseguinte, as normas e princípios de direito ambiental amparam, também, o ser humano em suas atividades laborais, o que se dá, menos em razão da natureza jurídica da relação contratual em que se insere o trabalhador (relação privada de emprego, pública estatutária etc.), do que da própria “saúde ambiental”, legítimo objeto de tutela daquele ramo do ordenamento jurídico.

Os fatores que justificam o campo de incidência das normas protetivas do direito ambiental, portanto, são distintos dos que fundamentam a concessão dos direitos socioeconômicos, que compõem o objeto específico do direito do trabalho. A esse respeito, confira-se, uma vez mais, Fiorillo (2017, p. 62):

Importa verificar, todavia, que a proteção do direito do trabalho é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, porquanto esta última busca salvaguardar a saúde e a segurança do trabalhador no ambiente onde desenvolve suas atividades. O direito do trabalho, por sua vez, é o conjunto de normas jurídicas que disciplina as relações jurídicas entre empregado e empregador.

No mesmo sentido, outros mestres: para Figueiredo (2000, p. 239), “normas de saúde, higiene e segurança não são normas de direito privado atinentes exclusivamente ao contrato individual do trabalho”; entusiasta e profundo conhecedor da matéria, Melo (2013, p. 32) reverbera o discurso:

O meio ambiente do trabalho adequado e seguro é um direito fundamental do cidadão trabalhador (*lato sensu*). Não é um mero direito trabalhista vinculado ao contrato de trabalho, pois a proteção daquele é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, porquanto esta última busca salvaguardar a

saúde e a segurança do trabalhador no ambiente e que se desenvolve suas atividades. De conformidade com as normas constitucionais atuais, a proteção do meio ambiente do trabalho está vinculada diretamente à saúde do trabalhador enquanto cidadão, razão por que se trata de um direito de todos, a ser instrumentalizado pelas normas gerais que aludem à proteção dos interesses difusos e coletivos. O direito do trabalho, por sua vez, regula as relações diretas entre empregado e empregador, aquele considerado estritamente.

Por outro lado, a “redução do risco de doença e de outros agravos”, ou, simplesmente, o direito à saúde, é direito fundamental titularizados por todos, trabalhadores ou não, conforme art. 196 da Carta Maior, garantido por meio de ações e serviços (art. 197), entre os quais as de “vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador” (art. 200).

O fato que fundamenta e atrai a incidência do direito universal à saúde é a trivial e inalienável “condição humana”, mas, no contexto do trabalho, esse direito, em sua dimensão sanitária (arts. 196 a 200), densifica-se, mercê da relevância radical do valor social do trabalho (art. 1º, inc. IV, da Carta de 1988), e se amalgama ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de trabalho (saúde ambiental), para compor a tridimensionalidade difusa que marca a tutela da integridade física e mental do trabalhador.

Uma vez mais, vale atentar à lição de Melo (2013, p. 33):

O Direito Ambiental do Trabalho constitui direito difuso fundamental inerente às normas sanitárias e de saúde do trabalhador (CF, art. 196), o qual, por isso, merece proteção dos Poderes Públicos e da sociedade organizada, conforme estabelece o art. 225 da Constituição Federal. É difusa sua natureza, ainda, porque as consequências decorrentes da sua degradação, como, por exemplo, os acidentes de trabalho, embora com repercussão imediata no campo individual, atingem, finalmente, toda a sociedade, que paga a conta final.

A percepção desse fenômeno dialético intraconstitucional, cada vez mais propagada na doutrina e na jurisprudência, como se anotou, revela o caráter transversal do direito à segurança e saúde no trabalho, presente, simultaneamente, na esfera jurídica dos direitos trabalhistas, das normas imperativas de proteção do meio ambiente e da regulamentação sanitária de defesa da saúde pública.

Pois bem. A proteção do meio ambiente e da saúde pública também depende de normas para alcançar seu desiderato. Será por meio da atividade legislativa e regulamentadora que, nos termos e nos limites traçados pela Constituição Federal, os

órgãos competentes disciplinarão as regras ambientais e sanitárias de cumprimento obrigatório pelas organizações.

Nesse passo, vale transcrever os dispositivos constitucionais que distribuem as competências materiais e legislativas¹² sobre o meio ambiente e a saúde, em suas manifestações interseccionais com o universo do trabalho:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (...).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...) XII – previdência social, proteção e defesa da saúde (...).

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como se nota, a competência para realizar ações de proteção do meio ambiente de trabalho e da saúde do trabalhador (competência material, definida no art. 23) é comum entre todos os entes políticos da federação, enquanto a competência para elaborar normas sobre os mesmos temas (legislar sobre proteção ambiental e sanitária do trabalho, explicitada no art. 24) é concorrente, em caráter suplementar, entre União, Estados e Distrito Federal, devendo-se, ainda, invocar o art. 30 da mesma Carta (segundo o qual “compete aos Municípios [...] II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”), para considerar, também, a participação dos municípios na composição desse quadro sincrônico.

Melo (2013, p. 48) resume bem a formatação constitucional da competência legislativa – a que bem mais interessa aos propósitos deste estudo monográfico: “À União cabe legislar de forma geral, estabelecendo os pisos mínimos em matéria

¹² Competência material diz respeito à atuação direta dos órgãos públicos (Administração Pública) na defesa do bem jurídico tutelado, enquanto a legislativa refere-se à atribuição de produzir leis e outros atos normativos que tratem do tema em questão.

ambiental, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tratar de forma suplementar e residual a fim de suprir omissões daquela.”

Desse modo, inescapável reconhecer a natureza mista das normas de SST, que se inserem no conjunto dos direitos trabalhistas e, ao mesmo tempo, expressam conteúdo de normas sanitárias e ambientais, e, do mesmo modo, admitir que as normas de proteção da saúde do trabalhador encontram-se difusas na legislação federal, estadual e municipal, na medida da repartição de competências traçada pela própria Constituição Federal.

É o que, de fato, a própria legislação, amiúde, já declara, como se pode atestar em certa passagem da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/1943), que, apesar de anterior à Constituição Federal de 1988, identifica as dimensões ambientais e sanitárias das normas de proteção da saúde do trabalhador, admitindo, desde o texto conferido pela Lei nº 6.514/1977, que normas estaduais e municipais integram a legislação de segurança e saúde, nos termos que seguem.

Art. 154. A observância, em todos os locais de trabalho, do disposto neste Capítulo, não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de convenções coletivas de trabalho.

Em sintonia com o artigo celetista acima transcrito, a propósito, a Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais – repete o postulado:

Item 1.2.2. A observância das NR não desobriga as organizações do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios, bem como daquelas oriundas de convenções e acordos coletivos de trabalho.

Calha transcrever, nesse passo, a análise de Rocha (1997, p.281), que afirma, com assertividade:

O meio ambiente do trabalho deve ser sempre tomado como um bem difuso a ser tutelado. (...) o Direito Ambiental do Trabalho, quanto à sua natureza jurídica, nasce como disciplina que integra essa categoria de direitos; não se funda na titularidade de situação subjetiva meramente individual. Suas normas não têm natureza jurídica de Direito do Trabalho, como, aliás, decorre da própria CLT, cujo art. 154 diz que a observância, em todos os locais de

trabalho do disposto neste Capítulo [Capítulo V do Título II da CLT], não desobriga as empresas do cumprimento de outras obrigações que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos. Como se observa do exposto (...), existe competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar materialmente sobre o meio ambiente do trabalho (CF, art. 23, inc. VII), o que não ocorre com o direito do trabalho *stricto sensu*, cuja competência legislativa é exclusiva da União (CF, art. 22, inc. I). com efeito, não é supérfluo mencionar que não se ambiciona a realização de um interesse particular; ao contrário, reconhece-se que existe a necessidade de uma proteção metaindividual (tutela coletiva *lato sensu*).

Oportuno, ainda, um derradeiro registro de Raimundo Simão de Melo. O autor observa que, a princípio, registraram-se certa resistência e morosidade no Judiciário, em perceber a natureza complexa das normas de SST, nos termos ora delineados, e, conseqüentemente, a diversidade de suas fontes de produção, mas apraz-se em constatar que, afinal, os tribunais superiores aproam na direção correta:

Na ADIn n. 3.937, o plenário [do STF], apreciando questões sobre proibição do uso do amianto e competência legislativa, por votação majoritária negou referendo à decisão concessiva de liminar, proferida pelo min. Marco Aurélio, pleiteada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI, em face da Lei n. 12.684/07, do Estado de São Paulo, que proíbe o uso, no Estado de São Paulo, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros minerais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto na sua composição. (...) Assim, restou vencido o entendimento na linha de precedentes anteriores, no sentido de que a lei impugnada teria usurpado a competência concorrente prevista no inciso V do art. 24 da CF, por existir norma federal regulamento o tema (MELO, 2013, p. 50). (...)

O C. Tribunal Superior do Trabalho pela primeira vez enfrentou a questão, analisando a Lei Estadual de MG n. 12.791/97, que tornou obrigatória a instalação de dispositivos de segurança nas agências bancárias e nos postos de serviços das instituições financeiras, com (...) instituição de porta eletrônica e giratória de segurança (...); instituição de circuito interno de televisão; adoção de vidros laminados e resistentes ao impacto de projéteis de armas de fogo de grosso calibre; fornecimento, aos vigilantes, de coletes à prova de bala nível 3. Na Ação Civil Pública ajuizada, a pretensão do Ministério Público do Trabalho era fazer cumprir a referida lei estadual que prevê medidas de segurança, que acabam por alcançar o meio ambiente de trabalho, com regramento próprio que, de modo amplo, trata acerca da segurança pública em relação aos estabelecimentos bancários estaduais. Entendeu o TST que o poder legislativo estadual não usurpou de competência da União para legislar, eis que não cuidou sobre Direito do Trabalho, mas de normas de direito ambiental do trabalho e de proteção à saúde e à segurança das pessoas, incluindo os trabalhadores (MELO, 2013, p. 52).

Como se assentou, a doutrina especializada é uníssona na pronúncia da natureza transindividual do direito à proteção contra as agressões ambientais do

trabalho e, por conseguinte, na declaração da tessitura aberta de suas normas, ratificada, ademais, na própria legislação. Devem-se reconhecer, portanto, em matéria de segurança e saúde do trabalhador, a multiplicidade das fontes normativas e a consequente abertura de justo espaço para recepção de regulamentos sanitários e ambientais editados pelos órgãos competentes.

As normas regulamentadoras do órgão ministerial encarregado de questões trabalhistas não são o único foro de normalização de medidas de prevenção de acidentes e doenças e requisitos para um meio ambiente de trabalho saudável. O direito à redução dos riscos ocupacionais por meio de normas está declarado e reiterado, difusamente, na Constituição da República, e positivado na legislação trabalhista, sanitária e ambiental.

4 CONCLUSÃO

Desde junho de 1978, com a publicação da Portaria MTb n.º 3.214, instituindo as primeiras “normas regulamentadoras” relativas a segurança e saúde no trabalho, o órgão ministerial competente tem realizado intensa e contínua atividade normativa, quase sempre desenvolvendo o conteúdo do Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (“Da Segurança e da Medicina do Trabalho”), o que consolidou as NRs, no imaginário coletivo da comunidade jurídica e dos operadores práticos de suas fórmulas prescritivas, como a fonte por excelência de preceitos técnico-jurídicos relativos à prevenção de doenças e acidentes do trabalho.

Quando a Constituição Federal de 1988 declarou, no inc. XXII do art. 7º, como direito fundamental do trabalhador a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, não foi difícil inferir que, em face da preexistência de lei com farta disciplina sobre o tema e da inveterada e bem-sucedida experiência regulamentadora, ao comando constitucional bastaria a recepção das NRs e do capítulo celetista que lhe conferia “amparo legal”.

No entanto, a aceitação acrítica da tríade linearmente escalonada definida por 1) norma constitucional (em princípio) “programática”, 2) ato infraconstitucional regulador com força de lei ordinária (CLT) e 3) regulamento infralegal (NRs) contribuiu para a produção de ideias equivocadas acerca do conceito de “norma de SST”.


A leitura convencional do que se intitula “norma de saúde, higiene e segurança” assenta-se em três noções centrais: primeiro, a percepção de que o termo “norma” empregado pela Constituição tem o estrito sentido de regra jurídico-formal; segundo, a ideia conforme a qual, como sugere o qualificador do sintagma, tais normas prestam-se à função meramente “regulamentadora” das disposições legais; e terceiro, a inferência de que o regulamento do órgão nacional competente em matéria de SST encerram em si toda a disciplina da matéria.

Nos termos dessa equivocada avaliação, que extrai seus fundamentos de premissas inconsistentes e divorciadas da ordem constitucional, a norma ministerial limita-se a desenvolver o conteúdo da lei e se apresenta como a única fonte normativa em sede de tutela ambiental do trabalhado. A “norma”, enfim, direito estritamente trabalhista, é mero regulamento, e o regulamento é tudo.


O substrato pragmático-constitucional dos fundamentos argumentativos aduzidos a esta monografia revela-se no enunciado e contexto operante do próprio inc. XXII do art. 7º e na articulação do conteúdo dos artigos 196, 200 e 225, todos da Constituição Federal de 1988. Em máxima síntese, infere-se, acerca do significado e do alcance da locução constitucional em estudo, que “normas de saúde, higiene e segurança” podem ser definidas como normas técnico-factuais voltadas à realização de um patrimônio jurídico (vida, saúde e integridade) que exige máxima proteção constitucional e possui natureza, simultaneamente, de direito sanitário e ambiental.

Com efeito, a “norma” a que apela a Constituição Federal identifica-se com as próprias medidas de controle de riscos inerentes ao trabalho e seus pressupostos técnico-instrumentais, como meios suficientemente eficazes para alcançar a finalidade de prevenir eventos adversos: o conteúdo de uma norma de SST é expressão direta de práticas, técnicas, métodos e sistemas desenvolvidos pelos mais diversos ramos da ciência, com destaque para a medicina, a psicologia, a engenharia e a ergonomia, em face dos riscos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, psicossociais etc. presentes nos processos laborais.

A dimensão técnica ora referida assegura legitimidade à atividade de inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial, fundamental para o alcance dos efeitos pretendidos pela Constituição, qual seja, a máxima redução dos riscos inerentes ao trabalho.



Além disso, o comando enunciado pelo inc. XXII do art. 7º, consoante a literalidade das expressões verbais que o pronunciam e sua posição tópica na Constituição Federal, visa à proteção da vida humana, como direito fundamental, em face dos perigos inerentes ao trabalho, alinhando-se, assim, entre os que exigem irrestrita efetividade. Decorre daí que o referido dispositivo constitucional é norma de eficácia plena, incorporando ao patrimônio jurídico do trabalhador, por operação de sua aplicabilidade direta e imediata, as medidas de prevenção reconhecidas e consagradas pelo conhecimento técnico-científico. A tutela do trabalhador está minimamente assegurada pela norma constitucional, que prescinde, para gerar seus efeitos básicos, da intervenção da lei, embora reclame desenvolvimentos legais e infralegais, para que o alcance, a eficácia e a aplicabilidade ideais daquele direito fundamental sejam realizados.



Finalmente, conforme se depreende dos arts. 196, 200 e 225, as normas de SST revelam-se, também, normas de saúde pública e de direito ambiental, já que, como reconhece o próprio Estatuto Fundamental, o meio ambiente do trabalho é apenas um dos componentes do meio ambiente. Desse modo, é inescapável reconhecer que a regulamentação trabalhista (NRs) não é o único espaço de normalização da matéria, em face da natureza mista dos preceitos de segurança do trabalho, que se inserem no conjunto de direitos trabalhistas e, ao mesmo tempo, expressam conteúdo de normas sanitárias e ambientais. As normas de SST encontram-se difusas na legislação federal, estadual e municipal, na medida da repartição de competências traçada pela Lei Maior.

A pesquisa efetivada no bojo do estudo em tela, enfim, intentou demonstrar: 1) a normatividade suficiente do comando constitucional inscrito no inc. XXII do art. 7º da Constituição da República, dotado de eficácia plena, embora aberto à regulamentação infralegal; 2) a legitimidade da inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial; e 3) a multiplicidade das fontes de produção de normas de medidas de controle de riscos e requisitos para um meio ambiente de trabalho saudável.

Uma última observação se faz pertinente, à vista do que foi discutido no presente texto: divisa-se uma conexão ético-jurídica especial entre as normas de SST e a Constituição Federal ainda não apreciada devidamente (ou mesmo ignorada) pela

comunidade constitucionalista. A ligação é tão íntima quanto complexa e merece análise acurada, em pesquisa que se dedique exclusivamente à questão. Por ora, contenta-se com o delineamento elementar dessa relação.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 4. ed. São Paulo: Edipro, 2008.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 5 de junho de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria n.º 3.214, de 08 de junho de 1978, do Ministério do Trabalho e Emprego. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1978/portaria_3-214_aprova_as_nrs.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria n.º 6.730, de 09 de março de 2020, do Ministério do Trabalho e Emprego. Aprova a nova redação da Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-6.730-de-9-de-marco-de-2020-247538988>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria Conjunta nº 20, de 18 de junho de 2020, do Ministério da Economia e Ministério da Saúde. Estabelece as medidas a serem observadas visando à prevenção, controle e mitigação dos riscos de transmissão da COVID-19

nos ambientes de trabalho (orientações gerais). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-20-de-18-de-junho-de-2020-262408085>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Bahia: Juspodivm, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Estrutura Normativa da Segurança e Saúde do Trabalhador no Brasil. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.** v.45, n.75, p. 107-130, jan./jun.2007.

_____. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano, prevenção e proteção jurídica**. São Paulo: LTr, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

**CONCEPTUAL REVIEW AND UPDATE OF OBJECTIVE
AMPLITUDE OF WHAT IS CALLED "OCCUPATIONAL
HEALTH, HYGIENE AND SAFETY NORMATIVE RULE" IN
THE FEDERAL CONSTITUTION**

ABSTRACT

The article 7, item XXII, of the Federal Constitution of 1988 proclaims the fundamental right to the reduction of work-related hazards, referring to "normative rules" as the means to achieve that purpose. The conventional interpretation of the so-called "occupational health, hygiene and safety normative rule": a) refuses technical precepts located outside formal legal regulation; b) confines the concept to the idea of executive regulation, an infralegal rule act which, according to the argument, does not innovate the legal order; and c) infers that labor regulations contain the entire discipline of the subject, denying the character of occupational safety and health rule to sanitary and environmental provisions. Supported by the contributions of authors in tune with the constitutional principles of environmental law and with the conceptual assumptions which lead to the authentic meaning and reach of what is called occupational safety and health "normative rule", this study proposes to demonstrate the mistakes of that line of interpretation and to show, based on the wording of the item XXII of art. 7 and on the articulation of the content of the articles 196, 200 and 225 of the Fundamental Law: 1) the sufficient normativity of the constitutional clause inscribed in the item XXII of the art. 7, endowed with effectiveness, although open to infralegal regulation; 2) the legitimacy of the innovation in the legal order by means of executive regulations; and 3) the multiplicity of the sources of normative rules of work environmental laws.

Keywords: Article 7, item XXII, of the Federal Constitution. Occupational Health and Safety Normative Rules. Technical Rules. Art. 7, item XXII, of the Federal Constitution as a Self-Executing Right. Environmental and Sanitary Normative Rules.