

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): A controvérsia posta cinge-se a saber (a) se os Estados-membros se sujeitam às normas de saúde, higiene e segurança editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e (b) se, havendo tal obrigatoriedade, a Justiça do Trabalho seria competente para apreciar as controvérsias envolvendo a aplicação de tais normas no âmbito da Administração Pública estadual.

QUESTÕES PRELIMINARES

LEGITIMIDADE ATIVA

Reconheço a **legitimação ativa** do Governador do Estado do Espírito Santo (CF, art. 103, V). Tenho por configurado o vínculo de **pertinência temática** entre esta demanda constitucional e as atribuições desempenhadas pelo Chefe do Poder Executivo estadual (ADI 2.747, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 16.5.2007). De fato, o tema envolve a saúde e a segurança no meio ambiente de trabalho dos servidores públicos estaduais, a significar que a matéria diz respeito às atribuições do Governador como órgão de direção superior da Administração Pública estadual.

SUBSIDIARIEDADE

A arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar lesão** a preceito constitucional fundamental resultante de comportamento ativo ou omissivo dos órgãos e entidades do Poder Público (CF, art. 102, § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, *caput*).

É preciso enfatizar, contudo, que o uso da arguição de descumprimento está sujeito à observância da **cláusula de subsidiariedade** (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), ou seja, o emprego da ADPF somente se justifica quando não houver qualquer outro meio processual disponível, capaz de resolver — **de maneira ampla, geral e**

imediate — a controvérsia constitucional envolvendo situação de risco de dano ou de perigo de lesão a preceito fundamental (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005).

Sobre esse aspecto, acha-se satisfeito o critério da subsidiariedade, uma vez que o autor demonstrou existir grande pluralidade de ações judiciais (individuais e coletivas) envolvendo a aplicação das normas regulamentares do MTE no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Espírito Santo. Nesse contexto, somente por meio da ADPF será possível a resolução da controvérsia de maneira ampla, geral e imediata, evitando decisões contraditórias e instabilidade administrativa.

Superadas as questões preliminares, conheço da arguição de descumprimento.

Aprecio o pedido.

MÉRITO

DESTINATÁRIOS DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Sustenta-se que as normas de saúde e segurança (NRs) editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego não se aplicariam às relações entre a Administração Pública e seus servidores, pois tais normas teriam por destinatários apenas os empregados celetistas.

Pois bem. A Constituição Federal consagra o direito social à “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*” (CF, art. 7º, XXII). Cuida-se de tutela constitucional à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana, **enquanto trabalhador**, em suas interações com os diversos elementos naturais e humanos existentes no **meio ambiente de trabalho**.

Trata-se de preceito constitucional relacionado à proteção do **meio ambiente de trabalho equilibrado**, cujo conteúdo normativo — transcendendo a esfera das relações estritamente celetistas — dialoga, diretamente, com os princípios da ordem social concernentes à **proteção**

do meio ambiente (CF, art. 225, caput) e **da saúde** (CF, arts. 195, caput; e 200, VIII).

Não se trata, portanto, de norma restrita às relações entre empregado e empregador, tanto que a Constituição prevê expressamente sua aplicação também aos servidores públicos (CF, art. 39, § 3º, c/c o art. 7º, XXII).

A proteção ao meio ambiente acha-se estruturada, no texto constitucional, com a maior amplitude possível, compreendendo o meio ambiente **natural** (solo, água, ar, fauna, flora), o meio ambiente **artificial** (cidades e espaços urbanos construídos), o meio ambiente **cultural** (bens e manifestações de caráter histórico, científico, artístico, simbólico ou cultural) e, por fim, o meio ambiente **do trabalho** (espaços destinados ao trabalho humano).

Consiste o meio ambiente do trabalho, segundo FIORILLO, no espaço onde as pessoas exercem suas atividades laborais, remuneradas ou não, *“cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc)”* (Celso Antonio de Pacheco Fiorillo, *“Curso de Direito Ambiental Brasileiro”*, p. 757, item n. 2, 23ª ed., 2023).

As normas de saúde e segurança do trabalho objetivam a proteção da integridade física, psíquica e moral de **um grupo indeterminado** de pessoas expostas a condições de trabalho semelhantes. Não importa, para esse efeito, tratem-se de celetistas, terceirizados, autônomos, servidores públicos ou categoria diversa. É a exposição a fatores de risco comuns, decorrentes de condições ambientais similares, o motivo pelo qual estão todos sujeitos à proteção jurídica homogênea.

Disso resulta que, **em matéria de saúde e segurança do trabalho**, não importa a natureza do vínculo jurídico que reúne os profissionais no mesmo ambiente de trabalho. O simples fato de estarem expostos a riscos comuns é suficiente para que todos estejam sujeitos a **idêntico regime protetivo**. No mesmo sentido, o magistério de DO VALE e LACERDA (Silvia

Teixeira do Vale e Rosangela Rodrigues Lacerda, “Curso de Direito Constitucional do Trabalho”, p. 508, 2ª ed., 2023):

“O meio ambiente do trabalho engloba um conjunto de fatores que asseguram a qualidade de vida do trabalhador, sendo imperioso destacar que as suas normas abarcam tanto o empregado, regido pela CLT, do setor público ou do setor privado, quanto todas as demais pessoas que empregam sua energia laboral e pessoal para a consecução dos objetivos de um empreendimento, público ou privado. **Assim, as normas de proteção ao meio ambiente laboral sadio e seguro dirigem-se também aos servidores públicos estatutários, autônomos, associados e cooperativas, estagiários, intermitentes, teletrabalhadores etc.**”

É comum, especialmente no âmbito da Administração Pública, o compartilhamento do ambiente de trabalho entre diversas categorias profissionais. Em um Tribunal de Justiça, *p. ex.*, convivem magistrados, servidores efetivos, comissionados, terceirizados, advogados, estagiários, autônomos *etc.*

Sendo o meio ambiente do trabalho **uno e indivisível** (incindibilidade do meio ambiente do trabalho) **não faz sentido fragmentar** as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho **em tantos estatutos jurídicos diversos** quantas forem as categorias profissionais existentes. Isso violaria o princípio da isonomia e implicaria grave insegurança jurídica, com a multiplicidade de regras metaindividuais incidindo sobre o mesmo espaço laboral.

Daí porque a Constituição Federal conferiu **tratamento comum** ao direito social à saúde e segurança no trabalho, não restringindo seu âmbito normativo apenas aos empregados celetistas. Na realidade, o texto constitucional contempla como destinatários dessa proteção os **trabalhadores rurais** (CF, art. 7º, *caput*), os **empregados domésticos** (CF, art. 7º, parágrafo único) e os **servidores públicos** (CF, art. 39, § 3º), apesar de tais categorias terem diferenças em seus regimes jurídicos. A

enumeração constitucional é meramente exemplificativa, **pois o meio ambiente do trabalho equilibrado é direito titularizado por todos** (CF, art. 225, *caput*), independentemente da espécie de atividade laboral desempenhada.

Como se vê, o direito à saúde e segurança no trabalho **transcende** a esfera dos interesses meramente individuais (titularizados por pessoas certas) ou coletivos (restrito a categorias determinadas). Na realidade, o direito ao meio ambiente de trabalho equilibrado consubstancia **direito difuso** assegurado, indistintamente, a todas as pessoas.

Por isso as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho **não integram**, propriamente, **o universo do direito individual do trabalho** (restrito às relações celetistas), **nem tampouco o ramo do direito coletivo do trabalho** (próprio às negociações contratuais coletivas), **muito menos o âmbito normativo do regime jurídico dos servidores públicos** (relativo aos princípios e regras regentes da relação funcional entre a Administração Pública e seus servidores).

Em suma: todos as pessoas, em virtude de sua dignidade inerente, são titulares do direito à saúde (CF, art. 196, *caput*) e ao meio ambiente equilibrado (CF, art. 225, *caput*), **nele compreendido o do trabalho** (CF, art. 200, VIII), independentemente da condição jurídica ostentada individualmente (celetistas, autônomos, servidores públicos efetivos, comissionados, terceirizados, profissionais liberais, estagiários etc). Sendo **uno** o ambiente de trabalho e **intrinsecamente idêntico** o valor humano, não há como distinguir os destinatários das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho em razão da categoria profissional, pois todos são dotados da mesma dignidade.

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Questiona-se a competência da Justiça do Trabalho para julgar as ações civis públicas nas quais se discutam questões relativas à saúde, à higiene e à segurança do trabalho quando a controvérsia envolver “*o ambiente de trabalho dos servidores públicos*”.

Não é demais reiterar, no ponto, que não existe meio ambiente próprio e específico dos servidores públicos. O meio ambiente é comum a todos, uno, incindível. Nas sedes dos órgãos e entidades da Administração Pública — como em qualquer outro espaço de trabalho coletivo — diversas categorias de profissionais compartilham o mesmo ambiente de trabalho. O regime jurídico de pessoal pode ser estatutário ou celetista; as instalações físicas podem ser públicas ou privadas, dependendo da natureza da entidade prestadora do serviço (Poder Público ou concessionárias); o meio ambiente de trabalho equilibrado, contudo, é bem especial de uso comum do povo, **a significar que não pertence a indivíduos ou a entes públicos, mas a toda coletividade**, devendo ser preservado para a fruição de todos, inclusive das gerações futuras, por se tratar de bem essencial à qualidade de vida humana (CF, art. 225, *caput*).

A jurisprudência desta Corte assentou a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações fundadas no descumprimento das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho:

Súmula nº 736/STF:

Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores.

Busca-se, nesta demanda, restringir o espectro de aplicação da Súmula nº 736/STF, de modo que sejam **excluídas** da competência da Justiça do Trabalho as **ações civis públicas** ajuizadas contra órgãos e entidades públicas visando à observância das normas regulamentares de saúde, higiene e segurança do trabalho editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Mostra-se evidente, de plano, **não** estar em discussão os direitos individuais dos servidores públicos **decorrentes da relação jurídico-estatutária** com a Administração Pública.

Com efeito, as normas regulamentares do Ministério do Trabalho e

Emprego **são normas técnicas, voltadas à redução dos riscos inerentes ao trabalho**, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. As normas em questão dispõem sobre edificações (NR-8), Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (NR-9), instalações e serviços de eletricidade (NR-10), ergonomia (NR-17) proteção contra incêndios (NR-23), condições sanitárias dos locais de trabalho (NR-24), entre outras. Limitam-se a padronizar normas técnicas especializadas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais.

Nada dispõem sobre provimento ou vacância; posse e exercício; vencimentos, vantagens, indenizações ou ajudas de custo; férias, licenças ou afastamentos; poder disciplinar; **enfim, as NRs não tratam de nenhum aspecto relacionado à relação jurídico-estatutária entre os servidores e a Administração Pública.**

Sequer poderia o Ministério Público pleitear, mediante ação civil pública, a defesa em juízo de direitos individuais dos servidores (indenizações, gratificações, vantagens etc), pois aquele instrumento processual destina-se, precipuamente, à defesa de interesses transindividuais. Ainda que possível cogitar, em tese, da tutela de direitos homogêneos, a atuação ministerial, em tal hipótese, pressupõe a existência de interesse social relevante, transcendente aos interesses meramente econômicos dos servidores públicos.

Na realidade, as ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Trabalho objetivam a tutela do **macrobem jurídico ambiental** (meio ambiente do trabalho), de modo que, mesmo quando ajuizadas contra o Poder Público, visam a sujeitar os órgãos e entidades da Administração Pública às normas destinadas à prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em favor do bem-estar da coletividade em geral.

Corroborando esse entendimento, o Plenário desta Corte, em sucessivos precedentes, tem enfatizado competir à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações civis públicas ajuizadas contra o Poder Público visando à observância das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, pois o escopo de tais demandas, **de índole transindividual**, restringe-se apenas à tutela da saúde e do meio ambiente, não

interferindo nos direitos individuais decorrentes da relação jurídico-estatutária entre servidores e a Administração Pública:

CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. ADI 3.395-MC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA NA JUSTIÇA DO TRABALHO, PARA IMPOR AO PODER PÚBLICO PIAUIENSE A OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO NO ÂMBITO DO INSTITUTO MÉDICO LEGAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Alegação de desrespeito ao decidido na ADI 3.395-MC não verificada, porquanto a ação civil pública em foco tem por objeto exigir o cumprimento, pelo Poder Público piauiense, das normas trabalhistas relativas à higiene, segurança e saúde dos trabalhadores.

2. Reclamação improcedente. Prejudicado o agravo regimental interposto.

(Rcl 3303, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19-11-2007, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-02 PP-00312)

Portanto, voltando-se a ação civil pública à tutela do **macrobem jurídico ambiental** (meio ambiente do trabalho), a competência é da Justiça do Trabalho, para todos os vínculos jurídicos, inclusive para evitar ilógicas decisões judiciais contraditórias sobre pessoas trabalhando em idênticas condições de saúde, higiene e segurança.

De outro lado, se o pedido consistir em pagamento de vencimentos, parcelas atrasadas, direitos e interesses individuais dos servidores públicos, **ainda que decorrentes das interações do servidor com o ambiente de trabalho**, a demanda, por envolver direitos individuais, deverá ser proposta — conforme entendimento firmado na ADI 3.395, Rel. Min. Alexandre de Moraes — perante a **Justiça comum** (estadual ou federal):

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. ALEGADA AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM PARA PRONUNCIAR-SE SOBRE A EXISTÊNCIA, A VALIDADE E A EFICÁCIA DA RELAÇÃO ENTRE SERVIDORES E O PODER PÚBLICO, FUNDADA EM VÍNCULO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO. PRECEDENTES. SÚMULA 736/STF. NÃO INCIDÊNCIA. RECURSO DE AGRAVO PROVIDO.

1. Esta CORTE já se manifestou no sentido de que “compete à Justiça comum pronunciar-se sobre a existência, a validade e a eficácia das relações entre servidores e o poder público fundadas em vínculo jurídico-administrativo” (Rcl 4.069 MC-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Red p/ ac. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 6/6/2011).

2. **A norma a ser extraída da Súmula 736 deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é a de que compete à Justiça do Trabalho julgar as ações cujo objetivo seja corrigir, no ambiente de trabalho como um todo, eventuais descumprimentos de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde.** Extrai-se da decisão rescindenda a condenação do Município agravante ao pagamento do adicional de insalubridade em grau mais elevado por haver trabalho de servidores públicos de determinado cargo em condições insalubres. **Assim, verifica-se que não se almejou, com a ação, corrigir irregularidades que atingem a todos trabalhadores em determinado ambiente laboral.**

3. Por se tratar, na origem, de pedido de rescisão de julgado, que garantiu direito individual de servidores públicos sujeitos ao regime jurídico-estatutário, e não de restaurar o respeito a normas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores eventualmente descumpridas, é de se reconhecer a plausibilidade da rescisória por força do art. 966, II, do CPC, uma vez que compete à Justiça Comum, e não à Trabalhista, analisar o pleito, nos termos do que fixado na ADI 3.395.

4. Recurso de Agravo a que se dá provimento para julgar

procedente a Reclamação.

(Rcl 60220 AgR, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-10-2023 PUBLIC 24-10-2023)

No caso, as demandas coletivas instauradas pelo Ministério Público do Trabalho contra o Estado do Espírito Santo visam, **única e exclusivamente**, à observância das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, não havendo qualquer discussão em torno de direitos estatutários dos servidores públicos.

Nada justifica, portanto, a pretendida mitigação da Súmula nº 736/STF, cujos termos se ajustam, integralmente, ao precedente firmado no julgamento da ADI 3.395.

CONCLUSÃO

Sendo assim, **conheço** da arguição de descumprimento e **julgo improcedente** o pedido.

Proponho a fixação da seguinte tese: *“As normas de saúde, higiene e segurança do trabalho (CF, art. 7º, XXII) devem ser observadas por todos os entes da Federação, independentemente da natureza jurídica do vínculo (celetistas, efetivos, comissionados, terceirizados etc). Compete à Justiça do Trabalho as ações civis públicas ajuizadas contra o Poder Público visando à observância das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho (Súmula nº 736/STF), ressalvada a competência da Justiça comum (estadual ou federal) em relação aos direitos individuais dos servidores públicos, ainda que decorrentes das condições de trabalho (ADI 3.395)”*.

É como voto.