

VOTO - VISTA

O Senhor Ministro GILMAR MENDES: Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) proposta pelo Governador do Estado do Espírito Santo, com o fim de questionar a posição prevalecente no âmbito do TST e do TRT da 17ª Região (ES), segundo a qual os órgãos da administração pública estadual devem submeter-se às normas de saúde, higiene e segurança editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (NR), cabendo à Justiça do Trabalho apreciar as controvérsias envolvendo a aplicação de tais regras.

Por bem revelar o que se passou no processamento da ação, transcrevo o relatório elaborado pelo relator, Min. FLÁVIO DINO:

Narra o autor que o Ministério Público do Trabalho do Estado do Espírito Santo (MPT/ES) tem instaurado diversos procedimentos administrativos e ajuizado sucessivas ações civis públicas buscando impor ao Estado do Espírito Santo a observância, no ambiente de trabalho dos servidores públicos estaduais, das NRs editadas pelo MTE.

Tais demandas, segundo afirma, estariam interferindo na autonomia administrativa do Estado do Espírito Santo, bem assim acarretando prejuízos financeiros, em razão das condenações impostas ao ente estatal pela Justiça do Trabalho, inclusive com aplicação de multa cominatória e indenização.

Afirma-se que a interpretação judicial ora questionada desrespeita os limites da competência da Justiça do Trabalho (CF, art. 114, I); a autonomia federativa do Estado do Espírito Santo (CF, art. 18 e 25); e o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II, 7º, II, e 37).

Sustenta-se, para tanto, que os órgãos e Juízes da Justiça do Trabalho — especialmente o TST e o TRT/17ª Região (ES) — estariam aplicando erroneamente a Súmula 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), uma vez que a aplicação desse enunciado restringe-se apenas ao universo das reclamações trabalhistas envolvendo relações de emprego, não

guardando pertinência temática com as demandas de natureza estatutária, de competência da Justiça comum, tal como definido por esta Corte no âmbito da ADI 3.395.

Por fim, alega-se que a União não possui competência para editar normas — legislativas ou administrativas — sobre o ambiente de trabalho dos servidores públicos estaduais, pois tal medida afetaria a autonomia administrativa dos Estados-membros, interferindo na sua capacidade de auto-organização.

O Ministro Luís Roberto Barroso, Relator original, aplicou o rito abreviado, solicitando informações.

A Desembargadora-Presidente do TRT/17ª Região prestou esclarecimentos, acentuando que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo o meio ambiente do trabalho, não decorre dos direitos e deveres inerentes ao cargo público ocupado pelo servidor. Ele está atrelado à condição de ser humano, independente da natureza jurídica da relação entre a pessoa do trabalhador e o tomador dos serviços. Trata-se de direito difuso que possui fundamento autônomo na Constituição Federal (art. 200, VIII, e 225) e almeja propósitos que alcançam qualquer pessoa: a proteção da dignidade humana, da vida e da saúde no local de trabalho. Não se qualifica como direito estatutário, portanto”.

O Ministro-Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, por sua vez, informa que “a despeito de não ser da competência desta Justiça especializada o julgamento de demandas individuais envolvendo Entes Públicos e seus respectivos servidores, contratados sob vínculo de natureza estatutária, à luz do entendimento consubstanciado na ADI 3.395-MC, referida interpretação não pode ser aplicada às ações de natureza coletiva por meio das quais se busca a observância de normas regulamentares relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores, consoante entendimento consignado na Rcl 43.741 AgR, rel. min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, 1ª T, j. 22-3-2021, DJE 074 de 20-04-2021”.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido. Transcrevo a ementa do parecer:

Trabalhista. Decisões da Justiça do Trabalho que conferem interpretação ao disposto nos artigos 7º, alínea “c”; 155; 157, inciso I; 190; e 200 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e na Portaria MTE nº 3.214/1978, que aprova as Normas Regulamentadoras da CLT relativas à

Segurança e Medicina do Trabalho, no que diz respeito ao meio ambiente do trabalho de servidores públicos. Alegada violação aos artigos 5º, inciso II; 7º, inciso II; 18; 25; 37; 84; e 114, inciso I, da Constituição. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Inexistência de ofensa aos preceitos constitucionais suscitados pelo arguente. A necessidade de que a Administração Pública garanta a redução dos riscos inerentes ao trabalho de seus servidores estatutários, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, decorre diretamente da Carta Republicana. O direito ao meio ambiente sadio de trabalho não se enquadra na limitação consignada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395, pois não diz respeito à relação jurídico-estatutária entre o servidor e o ente público. O teor da Súmula nº 736 dessa Suprema Corte aplica-se mesmo nas ações coletivas nas quais o vínculo do servidor com o Poder Público seja estatutário. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

O Procurador-Geral da República opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido, consoante ementa do parecer:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES PROFERIDAS PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO E PELO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 7º, C; 155; 157, I; 190 E 200 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO E DAS NORMAS PREVISTAS NA PORTARIA 3.214/78 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, QUANTO AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. SUPOSTA OFENSA AOS ARTS. 5º, II; 18; 25; 37; 84 e 114, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DAS VIAS PROCESSUAIS DISPONÍVEIS. INOBSERVÂNCIA DO CARÁTER SUBSIDIÁRIO DA ADPF. MÉRITO. ARGUMENTAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONTROVÉRSIAS SOBRE O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO DE SERVIDOR ESTATUTÁRIO. IMPROCEDÊNCIA.

QUESTÕES DISTINTAS DO VÍNCULO JURÍDICO ADMINISTRATIVO DOS SERVIDORES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESPECIALIZADA. ART. 114, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA 736 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ALEGAÇÃO DE INAPLICABILIDADE DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO REFERENTES À SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL APLICADO A TODOS INDISTINTAMENTE. LASTRO CONSTITUCIONAL E PREVISÃO EXPRESSA NA CONVENÇÃO 155 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Precedentes.

2. Compete à Justiça do Trabalho, com lastro no art. 114, I, da CF, o processamento e o julgamento de ações que tenham como causa de pedir matéria relacionada ao meio ambiente do trabalho, assim considerado como as condições do local de trabalho referentes à saúde, higiene e segurança do trabalhador, sendo irrelevante a natureza do vínculo jurídico entre o agente e o ente público – Súmula 736 do Supremo Tribunal Federal.

3. Normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego que tratam do direito fundamental ao meio ambiente do trabalho – saúde, higiene e segurança – aplicam-se ao ambiente de trabalho de servidores estatutários – CF e Convenção 155 da OIT.

— **Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.**

Por fim, o Procurador-Geral do Trabalho manifestou-se nos autos, formulando as seguintes conclusões:

A) O Ministério Público do Trabalho exerce legitimamente sua missão institucional ao postular, com base na rede de proteção normativa, nela incluídas as

Normas Regulamentadoras, a garantia à saúde e segurança dos trabalhadores, independente do vínculo, como tem reconhecido o Conselho Nacional do Ministério Público;

B) A presente ADPF não merece ser conhecida: b.1) O STF não admite a utilização dessa ação excepcional como medida substituta de recursos ou das vias processuais ordinárias, sob pena de afronta ao princípio da subsidiariedade; b.2) A petição inicial fundamenta-se na existência de condenações, pela Justiça do Trabalho, decorrentes da utilização das Normas Regulamentadoras, todavia, não encontra equivalência no pedido deduzido de natureza genérica para que não sejam aplicadas aos servidores públicos estaduais quaisquer normas de saúde e segurança do trabalho; b.3) O requerente, por via imprópria, pretende desconstituir a Súmula 736 do STF; b.4) Não é materialmente possível o deferimento do pedido de inaplicabilidade das NRs em ambientes sabidamente compartilhados por servidores públicos estaduais e trabalhadores privados; b.5) Carece de pertinência lógica o fundamento de violação da autonomia do requerente, quando o pedido deduzido viola a autonomia dos demais entes federados que aplicam as NRs; b.6) O requerente desobedece à proibição de venire contra factum proprio, ao sustentar nesta ADPF a inaplicabilidade das Normas Regulamentadoras, omitindo que sua Lei 7.397/2002 manda aplicar a NR4 a servidores públicos.

C) No mérito, na remota hipótese de a ADPF ser conhecida, a ação merece ser julgada totalmente improcedente, pois: c.1) As decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região e do Tribunal Superior do Trabalho, ao reconhecerem a competência da Justiça do Trabalho para julgar ações que tratam do descumprimento de normas de saúde, higiene e segurança do trabalho no âmbito da administração pública, estão amparadas na Súmula 736 do STF, em dispositivos da Constituição Federal, em normas internacionais do trabalho, em princípios constitucionais e na legislação ordinária, inexistindo violação a preceito de natureza fundamental; c.2) O direito à saúde e ao meio ambiente de trabalho hígido precede a natureza do vínculo do trabalhador,

sendo extraído do bloco normativo de proteção à saúde e segurança do trabalho aplicável a todos os trabalhadores, restando afastada a alegação de afronta à autonomia dos entes públicos; c.3) A conjugação das Convenções da OIT, notadamente a Convenção 155, com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, impõe um dever de tratamento uniforme a todos os trabalhadores no tocante às normas de saúde e segurança do trabalho que, por si só, traduzem-se num patamar civilizatório mínimo que deve ser observado em face do próprio Poder Público; c.4) A União e diversos outros entes públicos aplicam as NRs espontaneamente, inclusive o próprio Estado do Espírito Santo, a exemplo do disposto na sua Lei 7.397/2002; c.5) Os princípios da prevenção e precaução em matéria de saúde, do desenvolvimento sustentável e do não retrocesso social são observados pelo STF e demais Tribunais no julgamento de processos que tratam de meio ambiente, autorizando a aplicação das Normas Regulamentadoras aos servidores estatutários.; c.6) O descumprimento das Normas Regulamentadoras causa prejuízos individuais aos trabalhadores, ao erário e à sociedade.

D) Diversos órgãos e entidades rechaçam a pretensão do Estado do Espírito Santo, conforme se vê nas manifestações da Procuradoria-Geral da República (PGR), da Advocacia Geral da União (AGU), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, do Tribunal Superior do Trabalho (Programa Trabalho Seguro) e da ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho.

E) Acolher a pretensão do Estado do Espírito Santo significaria não somente um claro retrocesso social, mas também a revogação da Súmula 736 do STF por via imprópria, causando um verdadeiro caos social, insegurança jurídica e tumultos processuais, uma vez que há muitos anos os magistrados trabalhistas estão decidindo no mesmo sentido apontado em diversas decisões do STF, sempre tendo em vista que o ambiente do trabalho é uno e indivisível e as mesmas normas de proteção devem abranger tanto os servidores públicos quanto os empregados celetistas que convivem nos

mesmos ambientes.

Em prosseguimento, assinalo que, na sessão virtual de 9.8.2024 a 16.8.2024, o relator apresentou voto no qual conheceu da ação manejada, julgando improcedentes seus pedidos, com a formulação desta 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).

Como forma de aprofundar-me no tema, pedi vista dos autos.

É o relatório. Passo ao voto.

Sem delongas, acompanho o relator quanto às questões preliminares, assentando (i) a legitimidade ativa do governador requerente para o manejo da ação proposta, e (ii) a satisfação do requisito da subsidiariedade para o conhecimento da presente ADPF.

No mérito, com o devido respeito, tenho compreensão distinta daquela exposta por Sua Excelência, pelo que registro minha divergência em relação aos dois temas decididos na presente demanda: seja (i) no que tange à plena incidência das Normas Regulamentadoras (NR), expedidas pelo Ministério do Trabalho, à administração pública, seja (ii) no que respeita ao órgão competente para conhecer de ações que tratem dessa matéria.

I) Da incidência das Normas Regulamentadoras (NR) às relações de trabalho desenvolvidas no âmbito da administração pública

A tese vertida pela inicial defende que, ao menos quanto aos servidores estatutários, descabe a aplicação ao Estado das Normas Regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho.

Argumenta que *“as decisões proferidas pela Justiça do Trabalho,*

compelindo ao Estado do Espírito Santo a aplicar as Normas Regulamentadoras editadas pela União nos ambientes de trabalho dos servidores públicos estaduais, suprime a possibilidade de o Estado-Membro, exercendo a capacidade política e de autoadministração, normatizar a sua estruturação administrativa, o seu regime de pessoal e os procedimentos administrativos necessários à sua atuação, caracterizando supressão inconstitucional do poder de legislar, regulamentar e regular internamente sua estrutura”.

O relator rejeitou dito argumento jurídico, sob a premissa de que “*é comum, especialmente no âmbito da administração pública, o compartilhamento do ambiente do trabalho entre diversas categorias de profissionais. Em um Tribunal de Justiça, por exemplo, convivem magistrados, servidores efetivos, comissionados, terceirizados, advogados, estagiários, autônomos etc”.*

Ante a disparidade de regimes jurídicos a alcançar cada um daqueles profissionais, o Min. FLÁVIO DINO houve por bem considerar o meio ambiente do trabalho uno e indivisível, de forma que não caberia fragmentar as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho em tantos estatutos jurídicos diversos quantas forem as categorias de profissionais existentes.

Deste modo, concluiu Sua Excelência pela aplicabilidade das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, tal como elaboradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a todos os entes da Federação, independentemente da natureza jurídica do vínculo (celetistas, efetivos, comissionados, terceirizados etc).

Presentes esses argumentos, e rogando vênias ao relator, tenho que assiste parcial razão ao governador requerente.

De fato, considerado o meio ambiente do trabalho que se desenvolve no âmbito da administração pública, considero temerária a possibilidade de aplicação direta das referidas NRs sem a devida consideração de que tal incidência deve conformar-se não só (i) com o regime jurídico de direito público que existe entre a administração e seus servidores, mas também (ii) com a própria autonomia do ente federado tomador do serviço (como se passa nesses autos, é impossível deixar de perceber que as referidas normas administrativas federais tem o condão de interferir na própria gestão pública de Estados e municípios).

Quanto ao conceito de meio ambiente do trabalho, cabe aludir à doutrina de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

Merece referência em separado o meio ambiente do trabalho, como o local em que se desenrola boa parte da vida do

trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência a qualidade daquele ambiente. É um meio ambiente que se insere o artificial, mas digno de tratamento especial, tanto que a Constituição o menciona explicitamente no art. 200, VIII, ao estabelecer que uma das atribuições do Sistema Único de Saúde consiste em colaborar na proteção do ambiente, nele compreendido o do trabalho. O ambiente do trabalho é protegido por uma série de normas constitucionais e legais destinadas a garantir-lhe condições de salubridade e de segurança.

[...]

A questão é mais complexa do ponto de vista da proteção ambiental, porque o ambiente do trabalho é um complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o frequentam. Esse complexo pode ser agredido e lesado tanto por fontes poluidoras internas como externas, provenientes de outras empresas ou de outros estabelecimentos civis de terceiros - o que põe também a questão da responsabilidade pelos danos ambientais [...] (SILVA. José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 23/24).

No que tange às normas regulamentadoras (NR), a seu turno, cumpre defini-las como disposições de natureza administrativa de ordem complementar, voltadas a dar concretude ao Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (“Da Segurança e da Medicina do Trabalho” — CLT na redação dada pela Lei nº 6.514/1977). Essencialmente, dizem respeito a exigências que têm por objetivo garantir labor seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho.

Assim é que ditas regras voltam-se a temas variados, como o gerenciamento de riscos ocupacionais (NR 1), ou os requisitos que devem ser atendidos nas edificações para garantir segurança aos trabalhadores (NR 8), ou ainda as diretrizes que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, como forma de propiciar-lhes conforto e segurança no trabalho. Ainda de modo exemplificativo, a NR 24 cuida das condições mínimas de higiene e de conforto que devem ser ofertadas aos trabalhadores, devotando-se a NR 26 a regras medidas quanto à sinalização e identificação de segurança a

serem adotadas no espaço laboral.

Os comandos constitucionais que, em tese, justificam abstratamente a aplicação dessas regras aos servidores públicos são estes: (i) competência legislativa privativa da União para tratar de Direito do Trabalho (art. 22, *caput*, I, da CR); (ii) direito dos trabalhadores à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII); e (iii) aplicação deste último preceito aos servidores ocupantes de cargo público (art. 39, § 3º).

Creio, todavia, que a melhor interpretação dos preceitos está além da sua literalidade, sendo necessário promover preciso ajuste entre tais regramentos e os respectivos âmbitos de aplicação, sobretudo quando vêm a lume questões de alta relevância jurídica como o regime jurídico dos servidores públicos, e a própria autonomia dos entes federados.

De pronto, assim como assentado pelo relator, também compreendo correta a consideração de que é uno o meio ambiente laboral existente nas repartições públicas, dado que, realmente, ensejaria clara insegurança jurídica a tentativa de fazer incidir tantos regimes jurídicos quantas fossem as espécies de trabalhadores atuantes num mesmo e só local de labor.

De fato, como lembrou Sua Excelência:

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.

Sucedo que, no âmbito da administração pública, tal certeza há de conferir aplicação prioritária não as normas administrativas de direito do trabalho expedidas pela União, mas, sim, ao regime jurídico próprio dos servidores públicos no âmbito de cada um dos entes federados.

Sem dúvida, é esse plexo de normas jurídicas que deve, ao menos em um primeiro momento, prevalecer e vincular o administrador, seja porque ele é regramento especial perante as normais gerais trabalhistas, seja porque ele representa manifestação da autonomia do ente federado tomador do serviço (sobretudo nos casos em que ele é distinto daquele responsável por legislar sobre Direito do Trabalho).

No ponto, como recordou o Min. Relator, é fora de dúvida que, em um só e mesmo ambiente laboral público, podem atuar agentes alcançados por várias disciplinas legais:

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.

A complementar tal linha de raciocínio, cumpre reconhecer que dita realidade ainda haverá de aprofundar-se na realidade administrativa nacional, ante recentíssima decisão deste Supremo Tribunal que declarou a constitucionalidade de trecho da Emenda Constitucional nº 19/1998 (Reforma Administrativa) que suprimiu a obrigatoriedade de regimes jurídicos únicos e planos de carreira para servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas federais, estaduais e municipais (ADI 2135. Rel. Min. Rel. CARMÉN LÚCIA. Red. p. Ac. Min. GILMAR MENDES, j. em 6.11.2024).

Mas, se assim se passa efetivamente, parece-me inegável que, a bem de segurança jurídica, é conveniente vincular a administração pública ao regime jurídico que, endereçado a seus servidores, enfeixe contornos mais específicos, impedindo que, em sua generalidade, outras normativas embaralhem o regramento digno de incidência naquele *locus*.

Acerca do conceito de regime jurídico dos servidores, colho das lições de ODETE MEDAUAR:

Em matéria de servidores, regime jurídico significa o

conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida funcional. Ao se mencionar regime jurídico dos servidores, cogita-se do modo como o ordenamento disciplina seus vínculos com o poder público, quanto a direitos, deveres e vários aspectos da sua v funcional (MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 281).

Da mesma forma, em clássica passagem, leciona HELY LOPES MEIRELLES:

O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária. os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; processo administrativo; e a aposentadoria. (MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. atualizada. 41 ed. São Paulo: Malheiros, p. 508).

Assentado o conceito, não tenho dúvidas de que os temas feridos pelas normas regulamentares do Executivo Federal, em verdade, dizem com o regime jurídico administrativo-estatutário, porque, relativos às condições materiais de trabalho envolvidas nas atividades desempenhadas pelos servidores, geram a eles verdadeiros direitos perante a administração (a qual passa a estar vinculada aos regramentos respectivos).

Nesse sentido, a despeito de não ignorar precedentes em sentido contrário (que separam as normas alusivas ao meio ambiente laboral daquelas respeitantes ao regime jurídico dos servidores), cabe destacar recente julgado da SEGUNDA TURMA de cuja subementa colho: “*A discussão referente a normas ou eventuais reformas estruturais ou alterações das condições de trabalho dos servidores estatutários, ainda que atinentes ao meio ambiente do trabalho, decorrem da relação jurídico-administrativa existente entre o Poder Público e seus agentes [...]” (STF. AgR em Rcl nº 53214. SEGUNDA TURMA. Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, j. em 24/10/2023, grifo nosso).*

Trata-se de precedente unânime que, em suas premissas, merece registro no presente caso. Eis as razões de decidir desenvolvidas no voto

condutor:

Na origem, tem-se posta discussão, em sede de ação civil pública, sobre a obrigação de a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, ora agravada, implantar os seguintes programas voltados ao meio de ambiente de trabalho: CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes), PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional) e PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais).

6. Com efeito, a Assembleia Legislativa Estadual é um órgão pertencente à Administração Direta do Estado de Rondônia, cujos servidores são submetidos ao regime estatutário, o que, evidentemente, afasta a competência da Justiça trabalhista por envolver vínculo administrativo, ou seja, não regido pelo direito do trabalho.

[...]

8. Considerando que as condições de trabalho voltadas à prestação de atividades pelos servidores públicos integram o regime jurídico administrativo-estatutário, tem-se que a discussão relativa a normas ou eventuais reformas estruturais ou alterações das condições de trabalho dos servidores estatutários, ainda que atinentes ao meio ambiente do trabalho, como nos casos dos autos, fazem parte da relação jurídico administrativa existente entre o servidor público e o Estado.

Desta forma, ao tratarem de tema em tudo ligado ao estatuto do servidor público (matéria que, como se sabe, está contida nas competências legislativas e administrativas de cada um dos entes federados), as NRs merecem ser aplicadas com cautela, devendo ceder espaço sempre que o próprio ente tomador de serviço tiver regulação sobre o mesmo tema.

Trata-se, pois, de estabelecer a aplicação apenas subsidiária das referidas normas: mercê da proteção dos servidores decorrente do próprio texto constitucional (arts. 7º, XXII c/c 39, § 3º, ambos da CR), apenas no silêncio/incompletude das específicas regras que regem os agentes públicos é que se pode pretender aplicar as normas federais em matéria de saúde, higiene e segurança laboral.

Entendo que, desse modo, formula-se exegese que bem equilibra os valores constitucionais postos em jogo no caso: de um lado, respeita-se a autonomia do ente federado dando aplicabilidade ao estatuto jurídico de seus servidores (observada a especialidade do regime); de outro lado,

assegura-se que, na ausência de regramento específico, os trabalhadores permaneçam protegidos por normas federais que regulam o tema.

A revelar a exatidão do raciocínio ora desenvolvido, cabe questionar: havendo conflito normativo entre as mencionadas normas regulamentadoras formuladas pela União e os dispositivos que compõem o regime jurídico de específica categoria de servidores, qual regramento há de prevalecer?

Estou convicto de que a resposta aqui não comporta tergiversações: nesse caso de antinomia, é evidente a aplicabilidade da norma específica em detrimento das citadas normas federais, tudo a evidenciar a correção do posicionamento aqui defendido.

Em prosseguimento, há ainda um aspecto digno de consideração.

É que, tendo em mente as balizas federativas envolvidas na *quaestio* (sobremodo quando considerada a situação narrada nestes autos, em que determinado ente federado vê-se compelido a observar, quanto ao regime de seus servidores, normas que lhe são estranhas), é preciso reconhecer que o arrazoado que compõe a peça inicial tem razão, ao descortinar quadro que não se conforma com a forma de estado idealizada pela Constituição.

No ponto, ao contrário do que se pode inicialmente considerar, a aplicação exata de muitas das referidas NRs demanda verdadeira readequação das estruturas físicas disponibilizadas pelo ente federados a seus agentes – quadro que, consideradas as especificidades típicas do Direito Público, não pode ser avaliado da mesma forma como se passa nas relações privadas.

Assim é que, em suas minúcias, a NR 8 determina o emprego de material ou sistema antiderrapante “*nos pisos, escadas fixas, rampas, corredores e passagens dos locais de trabalho, onde houver risco de escorregamento*” (8.3.2.4). Em matéria de ergonomia, a NR 17 pormenoriza os característicos dos assentos utilizados nos postos de trabalho, prescrevendo até mesmo os contornos das suas bordas frontais (grifo nosso):

17.6.6 Os assentos utilizados nos postos de trabalho devem atender aos seguintes requisitos mínimos:

- a) altura ajustável à estatura do trabalhador e à natureza da função exercida;
- b) sistemas de ajustes e manuseio acessíveis;
- c) características de pouca ou nenhuma conformação na

base do assento;

d) borda frontal arredondada; e

e) encosto com forma adaptada ao corpo para proteção da região lombar.

Disponível

em:

<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-17-atualizada-2022.pdf>. Acesso em 29/10/2024.

Por sua vez, em matéria de condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho, a NR 24 prescreve exigências quanto às instalações sanitárias, referindo-se, em pormenor, a “bacias sanitárias”, “mictórios”, “lavatórios”, “chuveiros”, “vestiários” “armários” etc. A fim de dar a dimensão do detalhamento realizado pela normativa, cito, entre tantas especificidades, norma que proíbe o uso de “toalhas coletivas” (grifo nosso):

Lavatórios

24.3.3 O lavatório poderá ser tipo individual, calha ou de tampo coletivo com várias cubas, possuindo torneiras, sendo que cada segmento de 0,60m (sessenta centímetros) corresponde a uma unidade para fins de dimensionamento do lavatório.

24.3.4 O lavatório deve ser provido de material ou dispositivo para a limpeza, enxugo ou secagem das mãos, proibindo-se o uso de toalhas coletivas.

Chuveiros

24.3.5 Será exigido, para cada grupo de trabalhadores ou fração, 1 (um) chuveiro para cada: a) 10 (dez) trabalhadores, nas atividades laborais em que haja exposição e manuseio de material infectante, substâncias tóxicas, irritantes ou aerodispersóides, que impregnem a pele e roupas do trabalhador;

b) 20 (vinte) trabalhadores, nas atividades laborais em que haja contato com substâncias que provoquem deposição de poeiras que impregnem a pele e as roupas do trabalhador, ou que exijam esforço físico ou submetidas a condições ambientais de calor intenso.

24.3.5.1 Nas atividades em que há exigência de chuveiros, estes devem fazer parte ou estar anexos aos vestiários.

24.3.6 Os compartimentos destinados aos chuveiros devem:

- a) ser individuais e mantidos em condição de conservação, limpeza e higiene;
- b) ter portas de acesso que impeçam o devassamento;
- c) dispor de chuveiro de água quente e fria;
- d) ter piso e paredes revestidos de material impermeável e lavável;
- e) dispor de suporte para sabonete e para toalha; e
- f) possuir dimensões de acordo com o código de obras local ou, na ausência desse, no mínimo 0,80m (oitenta centímetros) por 0,80m (oitenta centímetros).

24.4 Vestiários

24.4.1 Todos os estabelecimentos devem ser dotados de vestiários quando:

- a) a atividade exija a utilização de vestimentas de trabalho ou que seja imposto o uso de uniforme cuja troca deva ser feita no próprio local de trabalho; ou
- b) a atividade exija que o estabelecimento disponibilize chuveiro.

24.4.2 Os vestiários devem ser dimensionados em função do número de trabalhadores que necessitam utilizá-los, até o limite de 750 (setecentos e cinquenta) trabalhadores, conforme o seguinte cálculo: área mínima do vestiário por trabalhador = $1,5 - (n^{\circ} \text{ de trabalhadores} / 1000)$.

24.4.2.1 Em estabelecimentos com mais de 750 (setecentos e cinquenta) trabalhadores, os vestiários devem ser dimensionados com área de, no mínimo, $0,75\text{m}^2$ (setenta e cinco decímetros quadrados) por trabalhador.

24.4.3 Os vestiários devem:

- a) ser mantidos em condição de conservação, limpeza e higiene;
- b) ter piso e parede revestidos por material impermeável e lavável;
- c) ser ventilados para o exterior ou com sistema de exaustão forçada;
- d) ter assentos em material lavável e impermeável em número compatível com o de trabalhadores; e
- e) dispor de armários individuais simples e/ou duplos com sistema de trancamento.

Armários

24.4.4 É admitido o uso rotativo de armários simples entre

usuários, exceto nos casos em que estes sejam utilizados para a guarda de Equipamentos de Proteção Individual - EPI e de vestimentas expostas a material infectante, substâncias tóxicas, irritantes ou que provoquem sujidade.

24.4.5 Nas atividades laborais em que haja exposição e manuseio de material infectante, substâncias tóxicas, irritantes ou aerodispersóides, bem como naquelas em que haja contato com substâncias que provoquem deposição de poeiras que impregnem a pele e as roupas do trabalhador devem ser fornecidos armários de compartimentos duplos ou dois armários simples.

24.4.5.1 Ficam dispensadas de disponibilizar 2 (dois) armários simples ou armário duplo as organizações que promovam a higienização diária de vestimentas ou que forneçam vestimentas descartáveis, assegurada a disponibilização de 1 (um) armário simples para guarda de roupas comuns de uso pessoal do trabalhador.

24.4.6 Os armários simples devem ter tamanho suficiente para que o trabalhador guarde suas roupas e acessórios de uso pessoal, não sendo admitidas dimensões inferiores a: 0,40m (quarenta centímetros) de altura, 0,30m (trinta centímetros) de largura e 0,40m (quarenta centímetros) de profundidade.

24.4.6.1 Nos armários de compartimentos duplos, não são admitidas dimensões inferiores a:

a) 0,80m (oitenta centímetros) de altura por 0,30m (trinta centímetros) de largura e 0,40m (quarenta centímetros) de profundidade, com separação ou prateleira, de modo que um compartimento, com a altura de 0,40m (quarenta centímetros), se destine a abrigar a roupa de uso comum e o outro compartimento, com altura de 0,40m (quarenta centímetros) a guardar a roupa de trabalho; ou

b) 0,80m (oitenta centímetros) de altura por 0,50m (cinquenta centímetros) de largura e 0,40m (quarenta centímetros) de profundidade, com divisão no sentido vertical, de forma que os compartimentos, com largura de 0,25m (vinte e cinco centímetros), estabeleçam, rigorosamente, o isolamento das roupas de uso comum e de trabalho.

24.4.7 As empresas que oferecerem serviços de guarda volume para a guarda de roupas e acessórios pessoais dos trabalhadores estão dispensadas de fornecer armários.

24.4.8 Nas empresas desobrigadas de manter vestiário, deve ser garantido o fornecimento de escaninho, gaveta com

tranca ou similar que permita a guarda individual de pertences pessoais dos trabalhadores ou serviço de guarda-volume.

Presentes esses rigores, é possível entrever as múltiplas dificuldades e incongruências que podem derivar da aplicação literal das citadas normas administrativas federais, sobretudo quando dita aplicação ignorar todo o estatuto jurídico do agente público de outros entes federados envolvidos em específico meio ambiente laboral.

Eis aí, portanto, mais um motivo a justificar a compreensão ora formulada, impedindo que a administração pública local seja submetida, *tout court*, a regramentos advindos de outros entes federados, sem qualquer ponderação com o regime jurídico de seus servidores e as particularidades daí decorrentes.

Logo, por tudo quanto exposto, é caso de divergir do relator no ponto, assentando que as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho compõem a relação jurídico-administrativa existente entre o Poder Público e seus agentes.

Desse modo, o regramento alusivo ao meio ambiente do trabalho no âmbito da administração pública é aquele que decorre do estatuto jurídico que rege seus servidores.

Nessa matéria, a aplicação à administração pública de normas da União respeitantes ao tema tem contornos subsidiários, quando silente ou incompleto o regime jurídico específico aplicável.

II – Da competência jurisdicional para julgamento de ações civis públicas ajuizadas contra o Poder Público visando à observância das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho.

Estabelecida a premissa de que a matéria versada nas normas de saúde, higiene e segurança do trabalho decorre do vínculo jurídico-administrativo existente entre a administração pública e seus agentes, cabe reconhecer que é da justiça comum a competência para julgar causas que tenham por objeto tal matéria, na forma de sólida jurisprudência deste Tribunal.

Dessa forma, com o devido respeito, também neste ponto é caso de divergir do Ministro Relator.

Realmente, cabe aqui fazer eco ao entendimento firmado na ADI-MC 3.395, cuja ementa transcrevo:

Ação direta. Competência. Justiça do Trabalho. Incompetência reconhecida. Causas entre o Poder Público e seus servidores estatutários. Ações que não se reputam oriundas de relação de trabalho. Conceito estrito desta relação. Feitos da competência da Justiça Comum. Interpretação do art. 114, inc. I, da CF, introduzido pela EC 45/2004. Precedentes. Liminar deferida para excluir outra interpretação. O disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária.” (ADI 3.395/DF-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006).

No particular, ao apreciar o mérito da ADI 3.395, o eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES julgou parcialmente procedentes os pedidos veiculados, confirmando a liminar concedida, para assentar que o disposto no inciso I do art. 114 da Constituição Federal não abrange demandas ajuizadas para discussão da relação jurídico-estatutária entre o Poder Público e seus servidores.

Com o registro de que as relações jurídico-estatutárias têm sentido amplo — pois abrangem, em verdade, as relações jurídico-administrativas decorrentes de liame entre a Administração Pública Direta e Autárquica e seus agentes —, foi essa mesma a posição externada pelo Plenário do Tribunal:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. **RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.** FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CAUSA DE PEDIR RELACIONADA A RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.395: PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO” (Rcl 8909 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 21.8.2017)

Com efeito, o entendimento desta Corte, após o julgamento da ADI 3.395, é que compete à Justiça Comum o julgamento de causas instauradas entre o Poder Público e servidor a ele vinculado por relação jurídico-administrativa, **não cabendo à Justiça trabalhista sequer discutir a legalidade da relação administrativa.**

Cito, a propósito, decisão proferida pelo Plenário, no julgamento da

Rcl-AgR 7.426, de minha relatoria, DJe 10.10.2012, cuja ementa transcrevo:

Agravo regimental em reclamação. 2. Servidor regido por vínculo de natureza jurídico-administrativa. 3. Incompetência da Justiça do Trabalho, conforme acórdão desta Corte no julgamento da ADI n. 3.395. 4. Ausência de fundamento novo no recurso que seja apto a ilidir a decisão agravada 5. Agravo regimental a que se nega provimento”.

No mesmo sentido, confira-se a Rcl-AgR n. 7.157, Tribunal Pleno, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, DJe 19.3.2010, cujo acórdão está assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. ADI nº 3.395/DF-MC. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS SUSCEPTÍVEIS DE MODIFICAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. É competente a Justiça comum para processar e julgar ações para dirimir conflitos entre o Poder Público e seus agentes, independentemente da existência de vício na origem desse vínculo, dada a prevalência de sua natureza jurídico-administrativa.

2. Prorrogação do prazo de vigência do contrato temporário não altera a natureza jurídica de cunho administrativo que se estabelece originalmente. 3. Agravo regimental não provido.

Em pormenor, pude manifestar-me sobre o tema no RE 960429 (TRIBUNAL PLENO. Min. GILMAR MENDES, j. em 5/3/2020), precedente em que assentado o Tema nº 992 de Repercussão Geral: *Compete à Justiça comum processar e julgar controvérsias relacionadas à fase pré-contratual de seleção e de admissão de pessoal e eventual nulidade do certame em face da Administração Pública, direta e indireta, nas hipóteses em que adotado o regime celetista de contratação de pessoal. Recurso extraordinário não provido.*

Naquele caso, fiz ver que o elemento crucial definidor da competência jurisdicional, mesmo quando envolvidos empregados públicos (alcançados pelo regime celetista), é o da natureza da matéria discutida na causa. Dessa forma, se a ação versar sobre tema de índole administrativa, compete à Justiça Comum o julgamento do feito, ainda

que se cuide de agente alcançado pela CLT (grifo nosso):

Assim, tenho que o critério que deve ser levado em consideração para definição da competência jurisdicional é o da natureza da matéria discutida, em conformidade com inciso I do art. 114 da Constituição Federal e interpretação dada por esta Suprema Corte em sede de controle concentrado (ADI 3.395 MC). Sendo a matéria eminentemente administrativa, compete à Justiça comum o julgamento do feito; caso se trate de matéria afeta à relação trabalhista, a competência é da Justiça Laboral.

Nesse diapasão, demandas que tenham por objeto controvérsias relacionadas a concurso público em um momento pré-contratual discutem matéria administrativa, a atrair a competência da Justiça comum. Afinal, o autor da ação é um mero candidato a empregado, não sendo discutida qualquer matéria oriunda da relação de trabalho, uma vez que esta sequer existe.

Da mesma forma, o entendimento ora desenvolvido conforma-se ao *decisum* tomado no RE 1288440/SP (TRIBUNAL PLENO. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. em 3/7/2023), em que definido o Tema nº 1143 de Repercussão Geral: *A Justiça Comum é competente para julgar ação ajuizada por servidor celetista contra o Poder Público, em que se pleiteia parcela de natureza administrativa.*

Transcrevo excerto do voto relator:

10. Desse modo, apesar de o caso concreto versar sobre servidores públicos submetidos à CLT contratados por entidade da Administração Pública indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público, a tese a ser firmada neste precedente aplica-se a todas as contratações do Poder Público regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho. O pressuposto da controvérsia em análise é, portanto, a existência de um contrato de trabalho regido pela CLT. Nesses casos, consoante exposto, a jurisprudência do STF afirma a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho.

11. Disso não decorre, contudo, que toda e qualquer controvérsia relacionada ao contrato de trabalho deva ser submetida à Justiça do Trabalho. É o caso, por exemplo, da greve de servidores públicos celetistas da administração direta,

autarquias e fundações de direito público, cujo julgamento sobre eventual abusividade é de competência da Justiça Comum, consoante definido no RE 846.854, paradigma do Tema 544 da repercussão geral:

[...]

12. Na oportunidade, o Ministro Alexandre de Moraes, redator para acórdão, consignou, em seu voto, que *“a natureza das atividades efetivamente desempenhadas pela categoria profissional é o elemento preponderante para a definição do regramento aplicável em caso de greve dessa categoria, mesmo na hipótese em que o vínculo com a Administração é regulado pelo Direito do Trabalho”*. Concluiu pela competência da Justiça Comum, uma vez que *“a análise do prejuízo decorrente da paralisação das atividades realizadas pelos servidores públicos não será influenciada pelo fato de serem servidores celetistas ou estatutários”*.

13. Da mesma forma, no RE 655.283 (Tema 606/RG), o STF afirmou a competência da Justiça Comum para processar e julgar demanda ajuizada por empregado público da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), dispensados em razão de aposentadoria espontânea. O empregado buscava ver garantido o direito à reintegração, bem como a cumulatividade de proventos com vencimentos. A corrente vencedora destacou que *“a natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça Comum para julgar a questão”*.

[...]

14. Por fim, no RE 960.429, a Corte afirmou a competência da Justiça Comum para julgar controvérsias relacionadas à fase pré-contratual de seleção e de admissão de pessoal e eventual nulidade do certame em face da Administração Pública, direta e indireta, mesmo nas hipóteses em que adotado o regime celetista de contratação de pessoal. Confira-se a ementa do acórdão:

[...]

15. Nessa oportunidade, a maioria dos Ministros desta Corte, além de afirmar a ausência de formalização da relação de trabalho, entendeu que é vedado à Justiça do Trabalho avançar sobre a aplicação de normas de cunho de direito público. De acordo com o voto do relator, Min. Gilmar Mendes, o critério a ser levado em consideração para definição da competência jurisdicional é o da natureza da matéria discutida. Caracterizando-se a matéria como eminentemente

administrativa, compete à Justiça Comum o julgamento do feito.

16. O mesmo raciocínio deve ser aplicado à hipótese em análise. Tratando-se de parcela de natureza administrativa, é a Justiça Comum o ramo do Poder Judiciário que tem expertise para apreciar a questão. Nesses casos, embora o vínculo com o Poder Público seja de natureza celetista, a causa de pedir e o pedido da ação não se fundamentam na legislação trabalhista, mas em norma estatutária, cuja apreciação – consoante já decidido por esta Corte ao interpretar o art. 114, I, da Constituição – não compõe a esfera de competência da Justiça do Trabalho. Tal solução justifica-se, inclusive, em termos de racionalização da prestação jurisdicional. Para uma adequada administração da justiça, é essencial que cada ramo do Judiciário tenha seu papel dentro do conjunto, sem sobreposições.

Assim sendo — firmada a premissa de que as normas de saúde, higiene e segurança compreendem o regime estatutário dos agentes públicos —, bem se vê que a posição ora externada está em absoluta convergência com a compreensão deste Tribunal.

De modo ainda mais específico, há ainda precedentes da SEGUNDA TURMA voltados pontualmente a demandas relativas ao meio ambiente laboral. Nesses julgados, assentou-se a competência da Justiça Comum para julgar semelhantes feitos.

Monocraticamente, o Min. NUNES MARQUES assim decidiu (grifo nosso):

O órgão judiciário reclamado reconheceu a competência da Justiça do Trabalho para apreciar a demanda ora em apreço sob o fundamento de que a Súmula 736 desta Suprema Corte atribui àquela Justiça Especializada a competência para apreciar demandas relativas ao meio ambiente e medicina do trabalho, independentemente da natureza do vínculo – estatutário ou celetista. Esse entendimento contrasta com a orientação firmada em sucessivas decisões monocráticas proferidas por Ministros desta Corte a propósito de pretensões reclamatórias semelhantes à destes autos (Rcl 44.656/RO, Ministro Ricardo Lewandowski; Rcl 43.764/PI, Ministra Rosa Weber; Rcl 43.753/PI, Ministra Cármen Lúcia). Em referidas decisões, os ilustres Ministros Relatores assentaram que o critério determinante que se extrai da ADI 3.395/DF para a definição da

Justiça competente para apreciar demandas relativas a disposições normativas encartadas na CLT – Trabalhista ou Comum – consiste na natureza do vínculo jurídico entre o servidor (em sentido amplo) e o ente público. [Rcl 44.998 MC, rel. Min. NUNES MARQUES, dec. monocrática, j. 16-12-2020, DJE 297 de 7-1-2021].

Da SEGUNDA TURMA, convém citar o já referido AgR em Rcl nº 53214 (Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, j. em 24/10/2023), cuja subementa descortina (grifo nosso): *“A discussão referente a normas ou eventuais reformas estruturais ou alterações das condições de trabalho dos servidores estatutários, ainda que atinentes ao meio ambiente do trabalho decorrem da relação jurídico-administrativa existente entre o Poder Público e seus agentes, atraindo a competência da Justiça comum”*.

Igualmente versando sobre ação civil pública que tinha por objeto normas relativas saúde e segurança de trabalhadores em órgão público, menciono caso de minha relatoria:

Agravo regimental na reclamação. 2. Direito Administrativo. 3. Ação Civil Pública. Atos discriminatórios motivados por perseguição, racismo e estigmatização social de servidores com vínculo jurídico-administrativo. 4. Competência da Justiça comum. Ofensa ao entendimento firmado na ADI-MC 3.395. (Ag. Reg. na Rcl 50114. SEGUNDA TURMA. Min. GILMAR MENDES, j. em 8/8/2022).

Também a PRIMEIRA TURMA ostenta precedente que, malgrado embasados em especificidades do caso concreto, parece seguir a mesma compreensão:

Este Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, tem asseverado que o processamento na Justiça do Trabalho de litígios envolvendo discussão acerca do vínculo estabelecido entre servidores públicos e o Poder Público afronta a decisão do Plenário desta Corte Suprema proferida na ADI 3.395-MC/DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso.

IV - A Súmula 736/STF não se aplica ao caso em tela, porque a controvérsia sob exame envolve apenas poucos servidores estatutários, de uma única categoria profissional, relacionados individualmente no procedimento administrativo (STF. Rcl 61977 AgR. PRIMEIRA TURMA. Rel. Min.

CRISTIANO ZANIN, j. em 26/2/2024).

Fixado esse horizonte jurisprudencial, é preciso afastar a aplicação ao caso do Verbete nº 736 da Súmula do STF, conforme o qual: “*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*”.

Realmente, com o registro de que o Enunciado é de 2003 (anterior ao julgamento da ADI 3.395-MC/DF, ocorrido em 2006), cabe explicitar que nenhum dos quatro julgados que serviu de base àquela formulação jurisprudencial tem exata correlação com a questão ora tratada (disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula736/false>. Acesso em 30/10/2024).

De pronto, no RE 213.015 (SEGUNDA TURMA. Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, j. em 8/4/2002) o Tribunal pôs-se a discutir o conceito de “interesse coletivo” para o fim de estabelecer a legitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho para o manejo de ação civil pública.

Em suma, a demanda proposta pelo *Parquet* foi assim resumida pelo então relator: “*o Ministério Público do Trabalho ajuizou ação civil pública para tutela de interesses coletivos referentes a direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores subaquáticos, mormente no que diz respeito ao limite de seis horas para a jornada em turno ininterrupto de revezamento*”.

O recurso extraordinário foi acolhido, para o fim de afastar a ilegitimidade ativa do MPT, determinando que o feito prosseguisse no foro trabalhista competente, eis a ementa do julgado:

Recurso extraordinário. Trabalhista. Ação civil pública. 2. Acórdão que rejeitou embargos infringentes, assentando que ação civil pública trabalhista não é o meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva. 3. Alegação de ofensa ao disposto no art. 129, III, da Carta Magna. Postulação de comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho superior a 6 horas diárias. 4. A Lei Complementar n.º 75/93 conferiu ao Ministério Público do Trabalho legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista. 5. Independentemente de a própria lei fixar o conceito de interesse coletivo, é conceito de Direito Constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesses que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III) . 6.

Recurso conhecido e provido para afastar a ilegitimidade ativa do Ministério Pública do Trabalho.

Como se vê, o aresto teve por objeto a definição de “interesse coletivo” (conceito então controvertido na doutrina e jurisprudência), sem mencionar expressamente em nenhum momento a questão ora discutida, qual seja, a competência para julgamento das ações que tenham por fundamento normas alusivas ao meio ambiente do trabalho no âmbito da administração pública.

Assim, logo se vê que o julgado referido não justifica a incidência do verbete sumular à hipótese ora debatida.

Em seguida, a Pet 2260/MG (PRIMEIRA TURMA. Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. em 18/12/2001) cuidava de controvérsia acerca do cabimento de medida cautelar apta a conceder efeito suspensivo a RE interposto contra decisão de Tribunal em ação de indenização contra o empregador por danos decorrentes de acidente do trabalho. Não há no *decisum* menção à administração pública e às normas de segurança e saúde do trabalhador que associe tal caso à hipótese ora em julgamento. Eis a ementa do julgado:

Recurso extraordinário: medida cautelar: deferimento.

É de deferir-se medida cautelar de suspensão dos efeitos do acórdão objeto de RE já admitido na origem e adstrito a questão de competência da Justiça comum ou da Justiça do Trabalho para o processo, quando, à primeira vista, a solução dada na instância a quo, ao afirmar a competência da Justiça estadual para o caso – ação de indenização contra o empregador por danos decorrentes de acidente do trabalho é contrária à orientação do Supremo Tribunal.

Por isso, também nesse caso não há proximidade entre os feitos.

Adiante, tampouco o RE 206220 (SEGUNDA TURMA. Rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. em 16/3/1999) assemelha-se à presente hipótese: o caso em voga dizia respeito a ação civil proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais em face de “vinte e um bancos” (toda a “rede bancária de Juiz de Fora”). As balizas jurídicas debatidas no caso foram assim tratadas pelo voto condutor do acórdão (grifo nosso):

Extrai-se do pedido formulado que se trata de polêmica situada na regência da Consolidação das Leis do Trabalho. Por

isso, o Juízo a quem coube a ação por distribuição veio a declinar da competência para a Justiça do Trabalho, declarando-se incompetente em razão da matéria. Entrementes, também a Junta de Conciliação e Julgamento assentou a respectiva incompetência, suscitando, então, na forma da decisão de folha 221, o conflito que veio a ser dirimido pelo Superior Tribunal de Justiça. O acórdão impugnado parte de premissa errônea, ou seja, o envolvimento, na espécie, não de uma controvérsia sobre contornos trabalhistas, em que pesem as causas de pedir e pedidos lançados, mas, em si, de prevenção de lesões oriundas do esforço aplicado no trabalho. Vislumbrou-se, na hipótese, verdadeira ação de acidente do trabalho. Assim não é. Fosse esta ação de acidente do trabalho, como definida na lei própria, estaria dirigida não contra os empregadores, mas contra o Instituto de Previdência Social. Em momento algum, apontou-se o que se poderia ter como acidente do trabalho, nem se reivindicou, relativamente a empregados individualizados, este ou aquele benefício previdenciário. Ao contrário, ante a interesses plurindividuais, buscaram-se providências objetivando o respeito à legislação do trabalho. Ora, a competência, na espécie, é definida no artigo 114 da Constituição Federal, valendo notar estar em jogo o meio ambiente do trabalho, direitos coletivos indisponíveis e, portanto, direito substancial dos próprios empregados, tudo a pressupor relação jurídica empregatícia, ou seja, liame regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

[...]

Por tais razões, ressaltando mais uma vez as causas de pedir e os pedidos versados na ação civil pública, situados que estão no campo do Direito do Trabalho, e a circunstância de estarem voltados à preservação dos interesses dos empregados dos Bancos réus, conheço este recurso extraordinário e o provejo para, reformando o acórdão de folha 280 à 286, assentar, no conflito negativo de competência surgido entre a 4ª Junta de Conciliação e Julgamento de Juiz de Fora e o Juízo de Direito da Fazenda Pública de Belo Horizonte, a competência da Justiça do Trabalho.

O acórdão recebeu esta ementa:

COMPETÊNCIA- AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONDIÇÕES DE TRABALHO. Tendo a ação civil pública como causas de

pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho.

Uma vez mais, o caso não cuida da administração pública, mas claramente de “empregados” na busca por tutela jurisdicional que almejava “*providências objetivando o respeito à legislação do trabalho*”.

Destarte, não é semelhança que justifique a aplicação à presente hipótese da compreensão exposta no precedente

Por derradeiro, no CJ 6959 (PLENO. Rel. p. Acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. em 23/5/1996) o Tribunal não cuidou, em nenhuma medida, de firmar a competência da Justiça do Trabalho em caso no qual controvertidas normas alusivas ao meio ambiente do trabalho, mas, ao revés, pôs-se a debater aspectos contratuais da promessa de contratar formulada pelo Banco do Brasil a seus empregados, pacto decorrente de relação de trabalho.

A demonstrá-lo, eis a ementa do julgado (grifo nosso):

Justiça do Trabalho: competência: Const., art. 114: ação de empregado contra o empregador, visando à observância das condições negociais da promessa de contratar formulada pela empresa em decorrência da relação de trabalho.

1. Compete à Justiça do Trabalho julgar demanda de servidores do Banco do Brasil para compelir a empresa ao cumprimento da promessa de vender-lhes, em dadas condições de preço e modo de pagamento, apartamentos que, assentindo em transferir-se para Brasília, aqui viessem a ocupar, por mais de cinco anos, permanecendo a seu serviço exclusivo e direto.

2. A determinação da competência da Justiça do Trabalho não importa que dependa a solução da lide de questões de direito civil, mas sim, no caso, que a promessa de contratar, cujo alegado conteúdo é o fundamento do pedido, tenha sido feita em razão da relação de emprego, inserindo-se no contrato de trabalho.

Não é preciso maior esforço para perceber que, também nesse último caso, não há similitude entre a presente causa e dito julgado.

Destrinçados os julgamentos que deram sustento ao referido enunciado sumular, vê-se que o verbete foi formulado a partir de casos que ostentam pouca proximidade com a questão aqui enfrentada. Com

efeito, nenhum daqueles Acórdãos foi proferido em demanda no qual debatida a competência para julgamento de ações coletivas em casos nos quais envolvida a aplicabilidade de normas respeitantes ao meio ambiente no trabalho no âmbito da administração pública, sem que jamais tivesse sido debatida a situação dos servidores públicos estatutários.

Por isso, agora revelado o exato alcance da Súmula 736 do STF, convém reconhecer a necessidade de realizar verdadeira redução teleológica de seus termos, para o fim de assentar sua inaplicabilidade nas demandas em que as normas de saúde, higiene e segurança decorram da relação jurídico-estatutária entre o Poder Público e seus agentes.

Sendo assim, rogando vênia ao relator, entendo que é da Justiça Comum a competência para julgamento de demandas que versem sobre normas de saúde, higiene e segurança quando envolvida a Administração Pública.

III – Conclusão

Ante o exposto, afasto as preliminares arguidas, e conheço da ADPF proposta, como forma de, no mérito, julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados, propondo a fixação da seguinte tese:

(i) Por comporem a relação jurídico-administrativa existente entre o Poder Público e seus agentes, as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho aplicáveis à administração pública são aquelas decorrentes do estatuto jurídico que rege seus servidores, de modo que a aplicação à administração pública de normas da União respeitantes ao tema no exercício de sua competência legislativa (art. 22, *caput*, I, c/c art. 7º, XXII, ambos da Constituição Federal) tem contornos subsidiários, quando silente ou incompleto o regime jurídico específico aplicável;

(ii) É da Justiça Comum a competência para julgamento de demandas que versem sobre normas de saúde, higiene e segurança quando envolvida a Administração Pública, ainda quando sejam aplicáveis regramentos advindos da União.

É como voto.