

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E
GOVERNANÇA PÚBLICA**

JUNIOR CESAR DE ALMEIDA

**A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO REGIME CLT E NO REGIME
ESTATUTÁRIO: UMA ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL COMPARANDO O TEMA NOS DOIS REGIMES**

DISSERTAÇÃO

**CURITIBA
2016**

JUNIOR CESAR DE ALMEIDA

**A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO REGIME CLT E NO REGIME
ESTATUTÁRIO: UMA ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL COMPARANDO O TEMA NOS DOIS REGIMES**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Isaura Alberton de Lima.

CURITIBA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

A447s
2016 Almeida, Junior Cesar
A segurança e saúde no trabalho no regime CLT e no regime
estatutário : uma abordagem do planejamento governamental
comparando o tema nos dois regimes / Junior Cesar de
Almeida .-- 2016.
117 f.: il.; 30 cm.

Disponível também via World Wide Web.

Texto em português, com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica
Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento
e Governança Pública, Curitiba, 2016.

Bibliografia: f. 104-117.

1. Brasil. Consolidação das leis do trabalho (1943).
2. Brasil. Regime jurídico único (1990). 3. Segurança do
trabalho. 4. Medicina do trabalho. 5. Avaliação de riscos. 6.
Direito do trabalho - Brasil. 7. Serviço público - Brasil. 8.
Servidores públicos - Legislação. 9. Política pública. 10.
Administração pública - Dissertações. I. Lima, Isaura Alberton
de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança
Pública. III. Título.

CDD: Ed. 22 - 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 61

**A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO REGIME CLT E NO REGIME
ESTATUTÁRIO: UMA ABORDAGEM DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
COMPARANDO O TEMA NOS DOIS REGIMES**

por

JUNIOR CESAR DE ALMEIDA

Esta dissertação foi apresentada às 09h00 do dia **13/02/2017** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O(a) candidato(a) foi arguido(a) pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- Aprovado
- Aprovado com restrições
- Reprovado

Profa. Isaura Alberton de Lima, Dra.
(PPGGP-UTFPR)

Profa. Vanessa Ishikawa Rasoto, Dra.
(PPGGP-UTFPR)

Prof. Gilson Ditzel Santos, Dr.
(PPGDR-UTFPR)

Visto da Coordenação

Prof. Key Fonseca de Lima, Dr.
(PPGEM-PUCPR)

Prof. Antônio Gonçalves de Oliveira, Dr.
(PPGGP-UTFPR)

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Programa

RESUMO

ALMEIDA, Junior Cesar de. **A Segurança e Saúde no Trabalho no Regime CLT e no Regime Estatutário: Uma Abordagem do Planejamento Governamental Comparando o Tema nos Dois Regimes.** 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

A segurança e saúde no trabalho é tema de grande relevância nos dias atuais, sobretudo, em razão do elevado custo financeiro, social e para a saúde dos trabalhadores relacionados aos agravos decorrentes dos riscos existentes nas atividades laborais. Desde a Revolução Industrial e no Brasil desde o fim da escravidão o tema vem progressivamente adquirindo maior importância e chamando a atenção das autoridades públicas. No Brasil a segurança e saúde do trabalho é amplamente abordada e disciplinada na legislação trabalhista através das disposições da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT e das Normas Regulamentadoras, emitidas pelo Ministério do Trabalho, bem como de outros instrumentos legais afins. Entretanto, no âmbito do serviço público a realidade é bastante diferente. Apesar de o setor público abrigar diversas atividades que implicam em riscos à saúde e à integridade física de seus trabalhadores, a SST é marcada pela omissão legislativa nesse setor. Enquanto no regime CLT a disciplina legal e regulamentar do tema é bastante satisfatória em termos de abrangência, no serviço público, por sua vez a disciplina do tema resume-se a tratar dos adicionais ocupacionais, deixando de lado importantes programas e medidas que são utilizadas no regime celetista. O objetivo geral deste estudo é propor alternativas para sanar a omissão legislativa e regulamentar sobre saúde e segurança no trabalho no regime jurídico único federal (estatutário). O trabalho foi elaborado com base em pesquisa bibliográfica e documental. Discute-se a possibilidade de criação de alternativas para superar a omissão legislativa e regulamentar sobre SST que atinge os trabalhadores do setor público com vistas a garantir maior isonomia no tratamento dos trabalhadores de ambos os regimes, no que diz respeito à proteção de sua saúde e segurança no trabalho.

Palavras-chave: Segurança. Saúde. Trabalho. CLT. Serviço público.

ABSTRACT

ALMEIDA, Junior Cesar de. **Safety and health at work in the CLT regime and in the Statutory regime: An approach of Governmental Planning Comparing the Theme in the Two Regimes.** 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

Safety and health at work is a subject which has great relevance nowadays, mainly due to the high financial, social and health costs of workers related to the grieves arising from the existing risks in the work activities. Since the Industrial Revolution, and in Brazil, since the end of slavery the issue has gradually become more important and has been drawing the attention of public authorities. In Brazil, occupational safety and health is widely approached and disciplined in labor legislation through the provisions of the Consolidation of Labor Laws (CLT) and the Regulatory Norms issued by the Ministry of Labor, as well as other related legal instruments. However, within the public service the reality is quite different. Although the public sector has several activities that imply risks to the health and physical integrity of its workers, the SHW is marked by the legislative omission in this sector. While in the CLT regime the legal and regulatory discipline of the subject is quite satisfactory in terms of scope, in the public service, in its turn the discipline of the topic boils down to dealing with occupational additional which is paid to those who work in circumstances of risk, leaving aside important programs and initiatives that are used in the private sector. The general objective of this study is to propose alternatives to solve the legislative and regulatory omission on health and safety at work in the federal (statutory) single legal regime. The work was elaborated taking as a base bibliographical and documentary research. The possibility of creating alternatives to overcoming the legislative and regulatory omission of SHW affecting public sector workers is discussed, with a view in ensuring greater equality in the treatment of workers in both regimes with regard to the protection of their health and safety at work.

Key-words: Safety. Health. Workplace. CLT. Public service.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NR	Normas Regulamentadoras
ON	Orientações Normativas
PCMSO	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
PPRA	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
RJU	Regime Jurídico Único
SESMT	Serviços de Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho
SIASS	Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor
SST	Saúde e Segurança do Trabalho
SISOSP	Sistema Integrado de Saúde ocupacional do servidor público civil federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CF	Constituição Federal

LISTA DE QUADROS:

Quadro 1: Administração Direta e Administração Indireta.....	22
Quadro 2: O Regime dos Trabalhadores em Geral no Brasil.....	37
Quadro 3: a segurança do Trabalho na legislação brasileira infraconstitucional.....	58
Quadro 4: constituições brasileiras que previram o tema da SST.....	59
Quadro 5: a Segurança e Medicina do Trabalho na CLT	63
Quadro 6: Normas Regulamentadoras (NR), relativas à segurança e saúde do trabalho.....	64, 65
Quadro 7: Leis que tratam o tema da SST no Serviço Público.....	67
Quadro 8: Regulamentação sobre SST no Serviço Público.....	71
Quadro 9: Diferença entre os adicionais ocupacionais no serviço público e no regime CLT.....	85
Quadro 10: Dimensionamento SESMT conforme NR4.....	87
Quadro 11: Unidades SIASS no estado do Paraná com termo de cooperação.....	90
Quadro 12: Unidades SIASS no estado do Paraná sem termo de Cooperação.....	91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1.1 OBJETIVOS.....	12
1.1.1 Objetivo Geral	12
1.1.2 Objetivos Específicos	13
1.2 METODOLOGIA.....	13
1.3 JUSTIFICATIVA.....	14
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	16
2. MARCO TEÓRICO.....	18
2.1 OS REGIMES DE TRABALHO NO BRASIL.....	19
2.1.1 Administração direta e administração indireta	21
2.2 O REGIME GERAL DE TRABALHO NO BRASIL (REGIME CLT).....	23
2.2.1 O Trabalho no Brasil entre 1888 a 1930.....	23
2.2.2 Os Movimentos Grevistas e a Influência das Ideias Anarquistas e Positivistas	
Erro! Indicador não definido.	
2.2.3 A Legislação Trabalhista no Período	28
2.2.4 A Era Vargas (1930 a 1945)	31
2.2.5 A Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.....	33
2.2.6 O Período Militar (1964 -1985)	34
2.2.6 A Constituição Federal de 1988 e o Período Recente.....	35
2.3 OS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	38
2.3.1 O Período Monárquico	38
2.3.2 O Período Republicano	40
2.3.3 O Estatuto de 1939: Orientação e Legado	42
2.3.4 Sindicalização e Greve No Período Anterior à CLT	43
2.3.5 O Advento da CLT e os servidores públicos.....	44
2.3.6 A Constituição de 1946.....	44
2.3.7 O Estatuto de 1952	45
2.3.8 Anos 1950 a 1970: Expansão do regime trabalhista no serviço público.....	46

2.3.10 A constituinte de 1987/88 e os servidores públicos	48
2.3.11 A constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único	49
2.3.12 A polêmica em torno do RJU	51
2.4 A SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO.....	53
2.4.1 A Organização Mundial do Trabalho - OIT.....	54
2.4.2 A Segurança do Trabalho no Brasil	56
2.5 SEGURANÇA DO TRABALHO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	60
2.5.1 Segurança e Saúde do Trabalho na legislação trabalhista.....	61
2.5.2 As normas regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho	63
2.5.3 SST no Serviço Público Federal (Leis e Regulamentos).....	66
2.5.3 SST no Serviço Público Federal (Regulamentos)	69
4. DISCUSSÃO.....	76
4.1 A SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHO NA CLT E NO RJU.....	76
4.1.1 A aplicação das NR no Serviço Público.....	77
4.1.2 O poder Normativo da Administração Pública.	79
4.1.3 Os adicionais Ocupacionais e autorização para utilizar a regulamentação Celetista	
81	
4.1.4 Quais NR seriam aplicáveis ao serviço público.....	87
4.1.5 O Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS.....	88
4.2 RESULTADOS DO ESTUDO	92
4.2.1 POSSÍVEIS ALTERNATIVAS/SOLUÇÕES PARA A OMISSÃO REGULAMENTAR	
SOBRE SST NO SERVIÇO PÚBLICO.....	92
4.2.1.1 Edição de Lei que autorize a utilização das Normas Regulamentadoras para o	
Serviço Público.....	94
4.2.1.2 Elaboração de uma Lei geral de segurança e saúde do servidor público	97
4.2.1.3 Edição de Lei que exija dos órgãos da administração pública que disciplinem o	
tema no âmbito de seus órgãos.	98
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS.....	104
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	116

INTRODUÇÃO

Entre as atividades exercidas por uma pessoa durante sua vida, o trabalho ocupa posição de destaque consumindo grande parte, e em muitos casos a maior parte, do seu tempo de vida. Mesmo ocupando uma parcela tão grande do tempo das pessoas muitas vezes o trabalho é realizado em ambientes inadequados que expõe o trabalhador a diversos riscos, que podem ser ambientais ou decorrem da própria natureza da atividade exercida. Por essa razão, é muito comum a ocorrência de agravos à saúde e a integridade física do indivíduo por situações ligadas a sua atividade laboral.

Apesar de a relação do homem com o trabalho já notadamente datar de milênios, foi apenas a partir da Revolução Industrial que os problemas sociais e de saúde a ele ligados passaram a chamar a atenção de governantes e da sociedade. As mudanças ocorridas na dinâmica do trabalho tiveram como consequência o frequente adoecimento e morte de trabalhadores. O crescente uso máquinas, a utilização da mão de obra de crianças, as jornadas de trabalho excessivamente longas e a grande concentração de operários em espaços pequenos e inadequados, com péssimas condições de higiene e salubridade foram fatores que contribuíram para esses agravos (SANTOS, 2011).

No Brasil a preocupação com esses agravos chegaram mais tarde, aproximadamente um século após o início da revolução industrial na Europa, sobretudo após a promulgação da lei áurea em 1888. O fim da escravidão representou o início do trabalho livre no país, e conseqüentemente um novo panorama social propício à introdução de normas disciplinadoras do trabalho. Apesar disso, foi apenas na era Vargas (a partir de 1930) que o tema do trabalho passou a integrar de forma significativa a pauta do governo. Nesse período houve uma intensa sistematização de normas que visavam disciplinar o tema, com destaque para a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT em 1943 (BRASIL, 1943). Muitas dessas normas continuam em vigor até os dias atuais (DELGADO, 2014).

No contexto das normas trabalhistas há destaque para Segurança e Saúde no Trabalho - SST, visto que seu objetivo é atenuar os principais agravos relacionados ao trabalho. No Brasil a SST que já havia sido objeto de previsões constitucionais e legais anteriores, foi amplamente regulamentado da década de 1970 com o advento da lei 6.570/74 que Alterou o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo à segurança e medicina do trabalho e abriu o caminho para a publicação das Normas Regulamentadoras – NR, normas essas que disciplinam o tema da SST amplamente. Essas normas atendem de maneira satisfatória a matéria da SST no âmbito das relações de trabalho regidas pela CLT (BRASIL, 1974).

Mas, ao lado do Regime celetista, há um grande contingente de trabalhadores que em razão de terem sua relação de trabalho disciplinada pelo regime estatutário podem não ser albergados pela mesma proteção destinada aos trabalhadores em geral (celetistas): trata-se dos servidores públicos.

Essas duas classes de trabalhadores estão submetidas a diferentes ramos do direito. Enquanto os trabalhadores celetistas estão amparados pelo direito do trabalho, os servidores públicos têm sua relação de trabalho maneada pelo direito administrativo.

Enquanto no regime CLT a disciplina legal e regulamentar do tema é bastante satisfatória em termos de abrangência, no serviço público, a realidade é bastante diferente. A disciplina do tema, nesse regime, resume-se a tratar dos adicionais ocupacionais, deixando de lado importantes programas e medidas que são utilizadas no regime celetista com grande êxito há décadas, a exemplo do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO e a Comissão Interna de Prevenção de Acidente CIPA, entre outros.

Essas iniciativas notadamente contribuem para a melhoria das condições de trabalho, através da busca pela neutralização e eliminação de riscos presentes nos ambientes laborais. Elas permitem ainda a ação preventiva de acidentes e adoecimento em razão do trabalho. Isso faz com que a omissão legislativa e regulamentar sobre o tema de SST no serviço público acarrete em graves consequências para os trabalhadores desse setor.

O presente trabalho propõe criar alternativas para sanar a omissão legislativa e regulamentar sobre saúde e segurança no trabalho no regime jurídico único federal (estatutário).

Elaborado com base em pesquisa bibliográfica e documental o trabalho discute a possibilidade de criação de alternativas para superar a omissão legislativa e regulamentar sobre SST que atinge os trabalhadores do setor público com vistas a garantir maior isonomia no tratamento dos trabalhadores do setor público como os trabalhadores do regime geral, no que diz respeito à proteção de sua saúde e segurança no trabalho.

1.1 OBJETIVOS

Os objetivos do presente trabalho estão divididos em duas categorias: Objetivo Geral e objetivo específico.

1.1.1 Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo propor alternativas para superar a omissão legislativa e regulamentar sobre saúde e segurança no trabalho no regime jurídico único federal (estatutário), levantadas à partir da comparação dos regimes estatutário e celetista para garantir uma maior isonomia de tratamento entre os servidores públicos e os trabalhadores do regime privado, no que diz respeito à proteção de sua saúde e segurança no trabalho .

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar o tratamento dado ao tema da segurança e saúde no trabalho no regime celetista e no regime estatutário do serviço público federal.
- b) Comparar os dois regimes no tocante ao tema de SST.
- c) Identificar as principais diferenças existentes no trato normativo (leis e regulamentos) sobre saúde e segurança do trabalho de um regime em relação ao outro, ressaltando os problemas, incoerências e contradições que delas são emanados.
- d) Propor alternativas de solução para os problemas encontrados.

1.2 METODOLOGIA

Conforme detalhado no capítulo 3 (que trata da metodologia), o presente trabalho tem como base pesquisa bibliográfica e documental. Busca-se através de uma análise de obras acadêmicas e literárias especializadas e de documentos (leis, decretos-lei, decretos, medidas provisórias, textos constitucionais (das diversas constituições brasileiras), emendas constitucionais, normas regulamentadoras, orientações normativas, etc.) traçar um panorama conceitual e legislativo sobre o tema da segurança e saúde no trabalho tanto no regime celetista como no regime jurídico serviço público. Para tanto se debruça sobre a formação histórica e principais características de cada um dos dois regimes.

Posteriormente faz-se uma análise comparada dos dois regimes identificando-se as principais diferenças entre os dois regimes no que tange a segurança e medicina do trabalho e identificando a existência de uma omissão legislativa sobre o tema no

regime. Por fim, com base nessa comparação busca-se apontar alternativas para sanar essa omissão.

1.3 JUSTIFICATIVA

O tema da SST tem chamado muito a atenção em razão dos alarmantes agravos sociais e econômicos relacionados a acidentes e doenças ocorridas no trabalho. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) cerca 2,34 milhões de pessoas morrem por ano em acidentes de trabalho e doenças relacionados ao trabalho. Estima-se que cerca de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, o equivalente a 2,8 trilhões de dólares, são desperdiçados por ano com custos diretos e indiretos em razão de a acidentes de trabalho e doenças relacionados ao trabalho. (OIT, 2016).

Segundo Informações do Anuário Brasileiro de Proteção 2015, que se baseia em dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, no ano de 2013, no Brasil, foram registrados 717.911 acidentes no total, 2.814 óbitos e 16.121 incapacidades permanentes. (REVISTA PROTEÇÃO, 2015). Focando sua análise no ano de 2009 Pastore (2011) defende que o custo total que a sociedade brasileira teve com acidentes e doenças relacionados ao trabalho pode ser calculado em cerca de R\$ 71 bilhões naquele ano.

Diante desse panorama, e a despeito da necessidade de avanços no tema, é inegável que a incorporação de normas de Segurança e Saúde do Trabalho ao ordenamento jurídico brasileiro representa uma importante conquista para os trabalhadores. A legislação brasileira sobre SST baseia-se em critérios internacionais amplamente aceitos e confere aos trabalhadores importantes garantias no que tange a sua segurança, saúde e integridade física no trabalho.

O tema já é abordado nos textos constitucionais brasileiros há muitos anos desde a década de 1940 (GONÇALVES E CRUZ, 2009). A atual constituição trata do assunto em seu Título II denominado “dos direitos sociais”. Mais especificamente no artigo 7º, cujo caput determina: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.” (BRASIL, 1988, p. 6). Entre esses direitos trazidos nos diversos incisos do referido artigo o tema da SST é tratado no inciso XXII: “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (BRASIL, 1988, p.7).

No âmbito infraconstitucional o tema também é amplamente disciplinado no texto da CLT (BRASIL, 1943), sobretudo após a edição da lei 6.785/1977 que alterou o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo à segurança e medicina do trabalho (BRASIL, 1977).

A referida lei abriu caminho para a edição da portaria 3.214/1978 editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego que aprovou “as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho” (BRASIL, 1978). Essas normas trouxeram ao ordenamento jurídico brasileiro uma ampla regulamentação sobre o tema de SST.

Mas apesar de o texto da constituição Federal não fazer distinção entre a espécie de trabalhador a que sua proteção se destina, a normatização legal e regulamentar anteriormente citada destina-se notoriamente aos trabalhadores regidos pelo CLT, excluindo dessa forma os trabalhadores do serviço público, pois, estes se submetem ao regime estatutário e não ao regime CLT.

A despeito da existência de vozes que defendem que aplicação da regulamentação trazida para os trabalhadores celetista deveria ser aplicada também aos servidores públicos, tal solução poderia implicar em violação de importantes pressupostos do direito administrativo, a exemplo do princípio da legalidade.

Diante disso, os servidores encontram-se desamparados ante os notórios agravos que decorrem da ausência de uma regulamentação no tema de SST. Programas e iniciativas sobre medicina e segurança do trabalho já consagradas na

legislação aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada ainda não existem no serviço público. O Programa de Prevenção de Riscos Ambientas – PPRA, o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO, a Comissão Interna de Prevenção de acidentes – CIPA são exemplos de iniciativas de bastante êxito na promoção de segurança e medicina do trabalho para os trabalhadores celetistas, mas que não existem no serviço público.

Além disso, a falta de regulamentação não apenas implica numa maior incidência de acidentes e doenças do trabalho devido à ausência de medidas comumente prevista em regulamentos, mas também acarreta na inexistência de mecanismo de estatística para se conhecer os problemas peculiares do serviço público.

Justifica-se, portanto o presente trabalho na medida em que busca explorar o intrincado problema apresentado expondo as principais questões relacionadas à regulamentação em SST na comparação entre os dois regimes de trabalho (RJU e CLT), para apresentar alternativas que possam equacionar a omissão regulamentar que atinge o serviço público.

O trabalho está alinhado com a proposta do curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública – PPGPGP na medida em que pesquisa aplicada aos novos paradigmas do setor público e busca ampliar o entendimento e propor soluções para um problema de bastante relevância no serviço público.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está dividido em 6 (seis) capítulos. No primeiro capítulo denominado Introdução, além de um preâmbulo, são delineados os objetivos geral e específicos, faz-se o resumo da metodologia empregada e da justificativa para o trabalho, e por fim o presente tópico sobre a estrutura do trabalho encerra o capítulo.

No segundo capítulo é apresentado o marco teórico que contempla a revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre os temas centrais da pesquisa, nomeadamente os regimes de trabalho no Brasil, o regime celetista, ou dos trabalhadores em geral, o regime estatutário, ou dos servidores públicos, a Segurança e Medicina do Trabalho e sua presença na legislação brasileira.

No terceiro capítulo são detalhados os procedimentos metodológicos empregados para se atingir os objetivos propostos. No quarto capítulo passa-se a discussões propostas nos objetivos da pesquisa. No último Capítulo são trazidos os resultados alcançados pela pesquisa. Por fim são apresentadas as referencias bibliográficas utilizadas na pesquisa.

2. MARCO TEÓRICO

Durante toda a história da humanidade o trabalho teve um papel crucial, sobretudo em razão de ser a fonte de sustento das pessoas. Em textos que remontam milênios já se destacava sua importância. Exemplo disso é o texto da bíblia sagrada, que em seu primeiro livro, o livro de Gênesis, junto com o relato feito por Moisés da criação do mundo e do homem, há menção na forma de mandamento sobre o caráter transcendental do trabalho. Segundo o relato de Moisés, logo após ser expulso do paraíso Deus teria dito ao primeiro homem Adão, em Gênesis 3:19: “Com o suor do rosto comerás o teu pão” (BÍBLIA, 1990).

A função do trabalho ganha relevância crucial quando se verifica que a ele está relacionado à obtenção das condições materiais necessárias para a subsistência das pessoas. “O trabalho tem por finalidade fazer com que o homem, mercê dele, se esforce para obter os bens necessários à sua subsistência, eis que dela depende o bem maior do ser humano, que é o bem da vida” (FERRARI, 2011, p. 53).

Apesar de sua importância milenar, foi apenas nos últimos 200 anos que a humanidade passou a se preocupar de forma mais ampla com o tema trabalho. O trabalho, ou sua regulamentação, passou a ganhar destaque somente após as transformações sociais trazidas pela chamada Revolução Industrial. Conforme Farjalla (2013) o surgimento do direito do trabalho foi uma decorrência natural e lógica da questão social nascida com a revolução industrial. O trabalho fonte indispensável de subsistência torna-se por si só um direito social e passa a requerer a proteção pelo estado.

Para Delgado (2012) o direito do trabalho é um produto do capitalismo, sua evolução esta ligada a evolução histórica desse sistema, retificando Ihe distorções econômicos sociais e civilizando a importante relação de poder que sua dinâmica cria na sociedade civil. Dessa forma, com as importantes mudanças sociais trazidas pela revolução industrial, passa o trabalho a ser bem jurídico tutelado e disciplinado pelo direito.

2.1 OS REGIMES DE TRABALHO NO BRASIL

São diversas as formas de manifestação do trabalho. Algumas delas nem mesmo importam ao direito laboral a exemplo do trabalho religioso, familiar, voluntário ou assistencial, etc. Há ainda os trabalhadores informais que respondem por uma parcela significativa da força de trabalho brasileira que da mesma forma em muitos casos não são atingidos pelo direito do trabalho (NASCIMENTO, 2011).

Além do direito do trabalho, outro ramo jurídico também comporta normas sobre o tema trabalho. Trata-se do direito Administrativo. De um lado estão os trabalhadores em geral (subordinados ao direito do trabalho) e de outro aqueles vinculados ao serviço público (cujo regime é disciplinado pelo Direito Administrativo).

A primeira categoria agrega os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhista – CLT (celetistas) e representa a maior parte dos trabalhadores com vínculos formais no Brasil. Para Farjalla (2013) o regime jurídico de direito privado (regido pelo direito do trabalho) é obrigatório na relação entre empregadores e empregados na iniciativa privada.

Na lição de Delgado (2012, p. 316) para o ordenamento jurídico brasileiro o padrão jurídico “celetista corresponde à regra geral de contratação de trabalhadores por qualquer tomador, a quem cabe o ônus de evidenciar distinto enquadramento para o caso concreto examinado”.

Ao lado do regime CLT há o regime do serviço público. Nesse, a mão de obra é realizada pelos chamados agentes públicos, os quais estão subordinados aos preceitos do Direito Administrativo. Para Di Pietro (2014) agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

Os Agentes públicos podem ser divididos em quatro categorias: agentes políticos¹, servidores públicos, militares² e particulares em colaboração com o poder público³ (BRASIL, 1988).

Os servidores Públicos, categoria de agentes públicos que importa ao presente trabalho, compreendem três espécies: 1) Servidores Estatutários: sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2) Empregados Públicos: contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público e 3) Servidores Temporários: contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição) ; eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. (DI PIETRO, 2014)

Ou conforme expõe Delgado (2012) o regime de trabalho do servidor público pode ser: o regime de cargos, o regime de empregos e o regime temporário. O primeiro é o estatutário, abrange servidores regidos pelas leis do direito administrativo, que incluem ainda ocupantes de cargos de confiança que só podem ser exercidos por servidores ocupantes de cargos efetivos (CF, art. 37, V, e Lei n. 8.112, de 1990). O segundo aplicável ao pessoal de direito privado contratado pela Administração Pública

¹ Para Mello (2008) os “Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores (MELLO, 2010, p. 247 - 248)

²“Os militares abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e § 3º, da Constituição) - e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42), com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Até a Emenda Constitucional nº 18/98, eram considerados servidores públicos, conforme artigo 42 da Constituição, inserido em seção denominada "servidores públicos militares". A partir dessa Emenda, ficaram excluídos da categoria, só lhes sendo aplicáveis as normas referentes aos servidores públicos quando houver previsão expressa nesse sentido” (DI PIETRO, 2014, p. 603).

³“Nesta categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos, que compreendem: 1 . delegação do Poder Público, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registro (art. 236 da Constituição), os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos ; eles exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos mas pelos terceiros usuários do serviço; 2 . mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração; 3 . como gestores de negócio que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc” (DI PIETRO, 2014, p 603, 604).

direta e indireta pelo sistema da CLT (CF, art. 37, II), e o terceiro para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX).

2.1.1 Administração direta e administração indireta

Para uma melhor compreensão sobre as razões da existência tanto do regime de emprego (CLT) como do regime de cargo (estatutário) dentro do serviço público é imprescindível uma rápida incursão sobre os temas de administração direta e administração indireta.

A dicotomia administração direta, administração indireta está prevista no Decreto-Lei 200 de 1967 que dispõe sobre a Administração Federal.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado do § 1º pela Lei nº 7.596, de 1987) (BRASIL, 1967, p. 1)

A administração Direta exerce atividade típica de estado. Seu regime é exclusivamente o regime público, pois são pessoas de Direito Público. Já no âmbito da administração indireta há pessoas de Direito Público e há também pessoas de direito privado. “Dentre as pessoas categorizadas no Decreto-Lei 200 como “Administração

indireta”, as autarquias foram normativamente apontadas como predispostas a “executar atividades típicas da administração pública”“. (MELLO, 2010, p. 153)

Para as chamadas empresas estatais, que incluem as empresas públicas e sociedades de economia mista, o Decreto-Lei 200 consignou a finalidade de “exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa” (BRASIL, 1967).

Em relação às fundações públicas, embora o Decreto-Lei as categorize como pessoas de direito privado, Mello (2010) considera tal qualificativo incorretamente atribuído, pois o regime jurídico a que elas se submetem não é o de Direito Privado, mas “ao invés de estrutura societária ou empresarial, elas correspondem a um patrimônio afetado para um fim” (MELLO, 2010, p.153).

Diante disso nota-se na estrutura da Administração Pública a existência de dois regimes de trabalho. O regime estatutário a que estão submetidos os servidores da Administração direta e parte da administração indireta, nas autarquias e fundações públicas. E nas outras pessoas jurídicas da administração indireta, nomeadamente nas empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) o regime de trabalho é o celetista, o mesmo aplicado aos trabalhadores em geral.

Quadro 1: Administração Direta e Administração Indireta

Administração Direta	Administração Indireta	
serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios	Autarquias e Fundações Públicas	Empresas Estatais (Empr. Públicas e Soc. de Economia Mista)
Pessoas Jurídicas de Direito PÚBLICO	Pessoas Jurídicas de Direito PÚBLICO	Pessoas Jurídicas de Direito PRIVADO
Regime Estatutário	Regime Estatutário	Regime CLT

Fonte: Autoria própria, com base em Mello (2012).

Dessa forma os empregados públicos, ou aqueles que ocupam empregos nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista são abarcados pelo mesmo regime de trabalho dos trabalhadores em geral. O regime CLT.

Já o regime do serviço público é aplicável aos trabalhadores ligados à administração direta e também aqueles vinculados a duas categorias de órgãos da administração pública indireta: as autarquias e as fundações públicas.

2.2 O REGIME GERAL DE TRABALHO NO BRASIL(REGIME CLT)

Enquanto na Europa a revolução Industrial inicia-se no final do século XVIII, no Brasil os seus reflexos chegariam apenas mais tarde, no final do Século XIX e Início do Século XX. Nesse mesmo período outro importante fator histórico contribuiria para marcar o início de uma regulamentação sobre o trabalho. Trata-se da introdução do trabalho livre em decorrência da abolição da escravatura.

2.2.1 O Trabalho no Brasil entre 1888 a 1930

Somente a partir do ano 1888 com a abolição do sistema escravista é que se pode falar em consolidação histórica do direito do trabalho no Brasil. Para Delgado (2012) a existência de trabalho livre (juridicamente livre) é pressuposto histórico material para o surgimento do trabalho subordinado, ou de relação empregatícia. Sem isso não há que se falar em ramo jurídico normatizador da relação de emprego. Assim, embora a lei Áurea não tenha qualquer caráter ou pretensão jus trabalhista ela representou o marco inicial do direito do trabalho no Brasil. Não significa que não havia relação de trabalho livre antes disso, significa que sua relevância não era tão grande em uma sociedade escravista.

Ressalte-se que não se trata de sustentar que inexistisse no país, antes de 1888, qualquer experiência de relação de emprego, qualquer experiência de indústria ou qualquer traço de regras jurídicas que pudessem ter vínculo, ainda que tênue, com a matéria que, futuramente, seria objeto do Direito do Trabalho. Trata-se, apenas, de reconhecer que, nesse período anterior, marcado estruturalmente por uma economia do tipo rural e por relações de produção escravistas, não restava espaço significativo para o florescimento das condições viabilizadoras do ramo jus trabalhista (DELGADO, 2012, p.106).

O período entre 1888 e 1930 para Delgado (2012) representou um primeiro estágio para a questão do trabalho no Brasil. Esses anos são marcados por manifestações esparsas ou incipientes, pois as relações empregatícias se concentravam principalmente no setor agrícola cafeeiro e na emergente industrialização. Não havia ainda um movimento operário com grande capacidade de organização e pressão.

Os anos que seguiram a sanção da lei áurea, 1888, (BRASIL, 1888) e a proclamação da República, 1889, foram fortemente marcados pela influência da filosofia liberal, que defendia a não intervenção do estado na economia. Por essa razão o estado manteve-se alheio a proteção do trabalho.

Nesse período houve uma intensa ocupação dos postos de trabalho por imigrantes vindos da Europa.

Notava-se a influência da imigração, principalmente italiana. No Estado de São Paulo, em 1901, dos 50.000 operários, os brasileiros eram menos de 10%. Na capital paulista, entre 7.962 operários, 4.999 eram imigrantes, sendo a maioria absoluta de italianos. Pelo recenseamento de 1906 do Rio de Janeiro, numa população de 811.443 habitantes, 118.770 eram operários e a maioria estrangeira, principalmente portuguesa e espanhola. No Relatório do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, de 1912, consta que nas 31 fábricas de tecidos da capital trabalhavam 10.204 operários, dos quais 1.843 brasileiros (18%), 6.044 italianos (59%), 824 portugueses (8%) e 3% espanhóis. (NASCIMENTO, 2011, p. 89).

O crescimento da presença de imigrantes no campo de trabalho brasileiro, para Nascimento (2011) criava as condições para que o trabalho passasse a ser regido por

leis que garantissem a proteção do trabalhador. A insatisfação com as péssimas condições de trabalho, características desse período, acabaram se convertendo reivindicações e greves cada vez maiores e mais frequentes. O poder público, entretanto, em coerência com a filosofia liberal que pautava sua ação relutava em intervir nas relações trabalhistas, mesmo diante da intensa pressão que sofria.

A própria constituição da recém proclamada república não se voltava a questão social. O problema trabalhista da mesma sorte foi omitido. Apesar do aparecimento de leis trabalhistas na Europa, no Brasil seu reflexo era sentido por apenas alguns pensadores. Não era capaz de influenciar na atuação do governo. Diversas foram as tentativas parlamentares de aprovar leis com cunho trabalhistas, todas frustradas, o tema trabalho não entrou na pauta do governo. Apenas no ano de 1926, em sede de emenda constitucional, tratou-se o do assunto através da EC de 3 de Setembro de 1926 que trouxe ao campo constitucional brasileiro o tema da legislação trabalhista. O art. 34 n. 28 da Constituição, alterado pela EC passou a estabelecer competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre assuntos relacionados ao trabalho (NASCIMENTO, 2011).

Apesar da inércia do governo, no campo da doutrina houve grande inquietação sobre o tema, conforme descreve Nascimento (2011). Com inspiração no pensamento europeu denunciava-se a utilização abusiva do trabalho de menores. Mostravam-se, com base em estudo de medicina e segurança do trabalho, os inconvenientes da fadiga tanto para os trabalhadores como para os interesses da produção. Condenava-se a inadequação do código civil para lidar com as questões sociais.

2.2.2 Os Movimentos Grevistas e a Influência dos Ideais Anarquistas e Positivistas

A omissão do estado diante da visível injustiça social relacionada ao trabalho favoreceu o surgimento de diversos movimentos grevistas e a proliferação de ideias que propunham o combate dessa injustiça.

Os movimentos grevistas tornavam-se cada vez mais intensos, sobretudo após o ano de 1900. Entre esses movimentos há destaque para a paralisação ocorrida em 1917, que teve a adesão de um grande número de operários e teve grandes repercussões. O movimento se iniciou no bairro Mooca em São Paulo e logo teve a adesão de outras fábricas da cidade:

O movimento estendeu-se às empresas do interior, e ao todo treze cidades foram atingidas. Os jornalistas resolveram intermediar. No dia 15 de julho um acordo foi aceito para aumento de 20% dos salários, com a garantia de que nenhum empregado seria despedido em razão da greve, e o governo pôs em liberdade os operários presos, com a condição de que todos voltassem ao serviço, reconhecendo o direito de reunião quando exercido dentro da lei e respeitando a ordem pública, além de se comprometer a providenciar o cumprimento de disposições legais sobre trabalho de menores nas fábricas, de carestia de vida e de proteção do trabalhador. (NASCIMENTO, 2011, p. 99)

Outro aspecto marcante desse período foi a ação anarquista que preconizava a resistência ao patronato a oposição à beneficência ao mutualismo ou ao cooperativismo, considerados contrários aos interesses da classe operária. As ideias anarquistas, que tinham estrita relação com a origem dos imigrantes (Itália, Espanha e Portugal), defendiam uma sociedade sem governo sem leis, formada por trabalhadores que produziriam de acordo com sua capacidade e necessidade. Seu ideal consistia na busca de uma sociedade em que toda a riqueza pertenceria aos trabalhadores, na qual não haveria, segundo o discurso anarquista, opressão da massa operária, onde não haveria dinheiro, onde não haveria polícia, prisões, miséria nem ditadura. Uma sociedade onde o indivíduo se desenvolveria livremente no trabalho, na ciência e nas artes (NASCIMENTO, 2011).

Ao lado do anarquismo o positivismo também exerceu importante influência no pensamento que influenciaria no direito do trabalho. Nascimento (2011) cita o

emblemático caso de Júlio Castilhos que levou para a política Gaúcha as ideias comtianas⁴ sobre a incorporação do proletariado na sociedade. Sua influência consubstanciou-se no texto da Constituição do Rio Grande do Sul de 1891, a qual é considerada a primeira Carta do Novo Mundo a introduzir em seu escopo a proteção do trabalhador, precedendo até mesmo a constituição do México de 1917⁵.

Diante de um estado (brasileiro) que se mantinha inerte frente às gritantes injustiças sociais, as ideias de Auguste Comte representavam uma insurgência contra o *laissez faire, laissez passer*⁶ da economia liberal na medida em que defendiam a atuação intervencionista do estado na ordem econômica.

Apesar de não trazer efeitos imediatos a pregação dos positivistas contribuiria para moldar importantes acontecimentos históricos no Brasil nas Décadas seguintes. Nascimento (2011) lembra que as ideias comtianas que inspiraram o legislador constituinte nos Rio Grande do Sul não aprofundaram muito os temas trabalhistas. Sua atuação limitou-se a estender aos trabalhadores em geral algumas normas aplicáveis ao serviço público.

Mais tarde, porém, essas ideias mostrariam ter influenciado o jovem gaúcho Getúlio Vargas, que viria a se tornar uma das mais importantes figuras políticas do

⁴Auguste Comte foi um filósofo Frances que viveu entre 1798 e 1857. Ele é considerado o pai da sociologia e do positivismo. O positivismo é uma doutrina sobre o conhecimento e sobre a natureza do pensamento científico. “ O positivismo exerceu grande influência sobre intelectuais brasileiros no final do século XIX. O movimento republicano apoiou-se em idéias positivistas para formular sua ideologia da ordem e do progresso, graças particularmente à atuação de Benjamin Constant, um dos criadores da sociedade positivista do Brasil (GIANOTTI, 1978, p. 25)

⁵A constituição do México de 1917 representou o início do chamado constitucionalismo social.o movimento que, considerando uma das principais funções do Estado a realização da Justiça Social, propõe a inclusão de direitos trabalhistas e sociais fundamentais no texto da Constituição “O principal texto da Constituição do México de 1917 é o art. 123, com 31 incisos, nos quais se incluem o direito à jornada normal diária de 8 horas, jornada máxima noturna de 7 horas, proibição do trabalho de menores de 12 anos e limitação a 6 horas para os menores de 16 anos, descanso semanal, proteção à maternidade, salário mínimo, igualdade salarial, adicional de horas extras, proteção contra acidentes do trabalho, higiene e segurança do trabalho, direito de sindicalização, direito de greve, conciliação e arbitragem dos conflitos trabalhistas, indenização de dispensa, seguros sociais etc” (NASCIMENTO, 2011, p. 401).

⁶ Expressão da língua francesa que representa o liberalismo econômico. A frase completa seria "laissez faire, laissez aller, laissez passer", cuja tradução para o português é "deixai fazer, deixai ir, deixai passar", que se refere a liberdade, ou não intervenção do estado na economia, característica principal do liberalismo econômico.

Brasil, cujo legado no campo da legislação trabalhista foi uma de suas principais marcas.

A despeito dos movimentos grevistas e da disseminação dessas ideias filosóficas, o liberalismo econômico ainda determinava a tônica das ações do governo durante os primeiros anos da república brasileira. Por conseguinte o campo das relações de trabalho seguia a mesma sorte, pois “o período liberal, mesmo diante dos acontecimentos políticos e sociais, não foi propício para a evolução jurídica na ordem trabalhista, diante do pensamento que presidia nossas principais ações” (NASCIMENTO, 2011, p. 93). Qualquer medida legislativa que promovesse uma maior proteção do trabalhador poderia ser vista como restrição a autonomia da vontade⁷ e, portanto contrária aos princípios, então, considerados válidos para a emancipação nacional.

2.2.3 A Legislação Trabalhista no Período

Em que pese, como anteriormente já mencionada, o trato constitucional sobre o trabalho ter sido inserido apenas em 1926 através de EC, mesmo antes dessa data algumas leis infraconstitucionais traziam luz sobre o tema do trabalho. Delgado (2012) ressalta que nesse período a legislação trabalhista surge de modo assistemático e disperso. Nascimento (2011) ressalta que as duas primeiras normas jurídicas sobre

⁷O princípio da autonomia da vontade tem como fundamento a ampla liberdade contratual. Baseia-se no poder dos contratantes de disciplinar seus interesses por meio do acordo de vontades. De acordo com esse princípio, as partes têm a liberdade de celebrar ou não contratos, sem qualquer interferência do Estado. Esse princípio teve o seu auge após a Revolução Francesa, com o predomínio do individualismo e da liberdade em todos os campos, incluindo o contratual. Uma vez que vontade manifestada deve ser respeitada, o acordo faz lei entre as partes, garantindo a elas o direito de exigir da outra o seu cumprimento. O código Civil Brasileiro de 1916 (antecessor do atual código civil de 2002) tinha como um de seus fundamentos a autonomia da vontade. Porém, o Código Civil atual (2002) com forte inspiração na constituição de 1988 buscou limitar a autonomia da vontade. Entre essas limitações destaca-se o princípio da função social do contrato hoje adotado pelo código civil. (GONÇALVES, 2011). De acordo com Pereira (2003) a função social do contrato serve precipuamente como limite a autonomia da vontade quando tal autonomia esteja em confronto com o interesse social, este deve prevalecer (PEREIRA, 2003).

sindicatos são o Decreto n.º 979, de 1903, e o Decreto Legislativo n.º 1.637, de 1907, o primeiro sobre sindicatos rurais e o segundo sobre sindicatos urbanos.

Outra lei datada de 1891 trazia notoriamente uma preocupação de cunho social. Trata-se do Decreto n.º 1.313 de 1891, cujo objetivo era estabelecer providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal.

O Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo à conveniência e necessidade de regularizar o trabalho e as condições dos menores empregados em avultado número de fábricas existentes na Capital Federal, afim de impedir que, com prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria, sejam sacrificadas milhares de crianças, Decreta: (BRASIL, 1891)

O Decreto proibia a admissão de menores de 12 anos para trabalho efetivo nas fábricas, salvo para atuar como aprendiz, nesse caso tendo ao menos 8 anos completos (com jornada máximas entre 3 e 4 horas diárias). Além disso, meninos de 12 a 15 anos e meninas de 12 a 14 somente poderiam trabalhar 7 horas por dia. (BRASIL, 1891)

O Decreto estabelecia ainda algumas condições de higiene e conforto ambiental e proibia a execução de trabalhos, por menores, que envolvessem risco de acidentes como operar próximos à máquinas, engrenagens, correias, etc. Proibia ainda a execução de trabalhos que implicassem em esforço excessivo dos operários menores, ou os expusessem à explosivos ou à substâncias químicas nocivas à saúde. As fábricas em que trabalhassem menores deveriam ser inspecionadas pelo menos uma vez por mês pela autoridade fiscalizatória. (BRASIL, 1891)

Com o advento do Código Civil em 1916 iniciou-se a fase civilista do período liberal. Sustentado ainda nas ideias liberais prevalentes na época o novo código não foi capaz de atender as exigências da evolução social. Apesar disso o *codex* trouxe alguns dispositivos que serviram de base para a elaboração posterior do direito do trabalho. Entre elas há destaque para as disposições sobre a locação de serviços:

a) o arbitramento para as controvérsias sobre o valor da retribuição devida, segundo o costume do lugar, o tempo de serviço e a sua qualidade (art. 1.218); b) a fixação de um prazo máximo — 4 anos — para os contratos de duração determinada (art. 1.220); c) o aviso prévio de 8 dias para mensalistas, de 4 dias para semanistas e quinzenalistas, e de véspera “quando se tenha contrato por menos de sete dias” (art. 1.221); d) a enumeração de alguns tipos de justa causa para rescisão do contrato (art. 1.226); e) alguns critérios de reparação decorrentes da rescisão sem justa causa (arts. 1.225 a 1.231). (NASCIMENTO, 2011, p.97)

Nascimento (2011) destaca ainda duas leis significativas publicadas em 1923. O Decreto n. 4.682 que criou a caixa de aposentadoria e pensões para ferroviários e trouxe estabilidade para esses trabalhadores ao completarem 10 anos de emprego (BRASIL, 1923a), e o Decreto 16.027 que criou o Conselho Nacional do Trabalho que consistia em um órgão consultivo dos poderes públicos em assuntos referentes à organização do trabalho e da previdência social (BRASIL, 1923b),

Em 1925 o Decreto 4.982 estabelece a concessão de férias anuais de 15 dias para os empregados e operários do comércio, da indústria, de bancos e de instituições de caridade e beneficência do Distrito Federal e dos Estados (BRASIL, 1925). Em 1927 o Decreto n. 17.934-A o Código de Menores, cujo conteúdo era amplo, mas não deixou de tratar dos aspectos trabalhistas (BRASIL, 1927). No capítulo IX ao dispõe sobre o trabalho do menor para:

a) proibir, em todo o território da República, o trabalho dos menores de 12 anos; b) vedar o trabalho de menores de 14 anos que não tiverem completado instrução primária; c) proibir o trabalho de menores de 14 anos em algumas atividades, especialmente aquelas perigosas à saúde, à vida, à moralidade, excessivamente fatigantes ou que excederem suas forças; d) exigência de certificado de aptidão física para a admissão de menores; e) limitação de 6 horas ao trabalho dos menores aprendizes em certos estabelecimentos; f) proibição do trabalho noturno; g) restrições ao trabalho do menor em espetáculos artísticos; h) obrigatoriedade da fixação de quadro de trabalho dos menores; i) obrigatoriedade da remessa periódica da relação de menores empregados e j) carteira de trabalho de menores. (NASCIMENTO, 2011, p.98)

Assim, as quatro décadas da república velha foram marcadas por pouquíssimos avanços na questão trabalhista. Apesar dos movimentos grevistas e da proliferação de ideias que pregavam melhorias nas condições de trabalho, a filosofia liberal triunfou. Os anos que se seguiram porém formam de intensas transformações nesse quadro. O início da Era Vargas em 1930 representaria uma profunda mudança de paradigma na questão trabalhista, cujos reflexos são sentidos em grande medida até os dias atuais.

2.2.4 A Era Vargas (1930 a 1945)

O período da história brasileira comumente denominado era Vargas compreende o primeiro governo de Getúlio Vargas o qual durou 15 anos. Nesse período importantes transformações econômicas e sociais ocorreram no Brasil.

Getúlio Vargas governou o Brasil por duas vezes: de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, ano de sua morte. Entretanto sua biografia política é importante não apenas por ter permanecido tantos anos no poder. É importante, sobretudo, por ter sido em sua gestão que o Brasil deixou a condição de país agrário exportador para se transformar em uma sociedade urbano industrial. Foi nesse período que se operaram as grandes transformações na sociedade e no Estado brasileiros, transformações essas que marcaram de maneira indelével os rumos posteriores do país. Norteada por uma concepção centralizadora, a Era Vargas caracterizou-se pelo desenvolvimento econômico, o nacionalismo, o controle sobre os trabalhadores e sobre os sindicatos, o planejamento estatal, a legislação social, os investimentos públicos e, sobretudo, pelo papel atribuído ao Estado como agente econômico (D'ARAÚJO, 1999, p.7).

A partir da década de 1930 houve uma grande expansão do direito do trabalho no Brasil. Além das conquistas anteriores (poucas, porém existentes) o momento político tornou-se propício para uma ampliação dos direitos laborais. Fortemente influenciada pelo modelo corporativista italiano a política trabalhista do governo Vargas passou a aceitar maior intervenção nas relações de trabalho passando o Estado a desempenhar papel central no tema.

Esse período, chamado por Delgado (2012) de fase de institucionalização do direito do trabalho firmou a estrutura jurídica e institucional de um novo modelo trabalhista.

Nascimento (2011) ressalta que a despeito de se discutir as motivações que inspiraram Getúlio Vargas se eram de dominação ou de elevação das classes trabalhadoras, o certo é que nesse período foi reestruturada a ordem jurídica trabalhista em nosso país, adquirindo fisionomia que em parte até hoje se mantém” (p. 99)

O estado, até então liberal, adquire uma orientação largamente intervencionista estendendo sua atuação à área da chamada questão social. Se anteriormente as manifestações eram incipientes ou esparsas, na era Vargas houve um salto para uma institucionalização do direito do trabalho (DELGADO, 2012).

Entre as medidas tomadas por Vargas destaca-se a criação Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no primeiro mês de seu governo através do decreto 19.433 de 26 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930). Nascimento (2011) assevera que na mesma esteira a nacionalização do trabalho foi valorizada através da chamada lei dos dois terços⁸. Ficou instituída a Carteira Profissional e disciplinou-se a duração das jornadas de trabalho no comércio, na indústria, e em outros estabelecimentos. O trabalho das mulheres na indústria, o trabalho dos menores e o trabalho nas estivas também receberam tratamento especial. Ponto comum nessas normas jurídicas foi a técnica legislativa empregada. Utilizou-se sempre de decretos do poder Executivo.

A ação de trabalhadores e a iniciativa de movimentos sociais, com forte inspiração nas ideias que se difundiam na Europa, levaram o Estado a atentar-se para a melhoria das condições de trabalho e a realização da justiça social. Nesse contexto

⁸Decreto-Lei 1.843/1939 o qual estabelece em seus artigos 1º e 5º respectivamente: “Art. 1º As empresas, ou os indivíduos que explorem serviços públicos dados em concessão, ou que exerçam atividades industriais ou comerciais, são obrigados a manter, no quadro do seu pessoal, quando composto de três ou mais empregados, uma proporção de brasileiros não inferior à estabelecida no presente decreto-lei.” “Art. 5º A proporcionalidade será de dois terços de empregados brasileiros, podendo, entretanto, ser fixada proporcionalidade inferior, em atenção às circunstâncias especiais de cada atividade, mediante ato do Poder Executivo, e depois de devidamente apuradas pelo Departamento Nacional do Trabalho e pelo Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho a insuficiência do número de brasileiros na atividade de que se tratar. , Decreto-Lei 1.843/1939 (BRASIL, 1939).

há destaque para o sindicalismo⁹ de 1931 e de 1934 e a instituição legal do direito de convenções coletivas de trabalho em 1932¹⁰ como normas características de um direito coletivo com relativa autonomia (NASCIMENTO, 2011).

Além do papel de defesa dos interesses da profissão e de seus associados, os sindicatos, os sindicatos acumulavam ainda a função de coordenar os direitos e deveres recíprocos de trabalhadores e empregadores, e atuavam como órgão de colaboração do Estado. A partir da Constituição de 1937 o sistema sindicalista ganhou contornos inspirados no corporativismo italiano¹¹ (BRASIL, 1937), portanto com elevado grau de autoritarismo. Segundo esse modelo, o sindicato deveria permanecer sob controle do estado. (NASCIMENTO, 2011)

2.2.5 A Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT

Uma das principais medidas tomadas por Vargas foi a instituição da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT aprovadas pelo Decreto Lei 5.452 de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 1943). Apesar de diversas alterações posteriores em seu texto original a CLT continua em vigor até os dias atuais, mesmo depois de ter passado pela edição de quatro constituições federais (1946, 1967, 1969 e 1988).

Essa consolidação foi importante, pois antes dela, por muitos anos as leis trabalhistas cresceram de forma bastante desordenada. Eram esparsas a tal ponto que cada profissão possuía normatização específica, sendo que algumas até ficavam de fora da proteção legal. A primeira normatização geral foi editada apenas em 1935 através da Lei 62/1935 (BRASIL, 1935) e se aplicava aos comerciários e industriários,

⁹ Decreto n.º 19.770/1931 (BRASIL, 1931) e Decreto n.º 24.694/1934 (BRASIL, 1934).

¹⁰ Decreto n.º 21.761, de 23-8-1932 (BRASIL, 1932).

¹¹O corporativismo foi um sistema político que atingiu seu desenvolvimento na Itália fascista. Nesse sistema o poder legislativo é atribuído às corporações representativas de interesse profissionais, industriais ou econômicos. O sistema representou a solução encontrada pelo fascismo italiano para a luta de classes. “Há uma frase que expressa o pensamento do corporativismo italiano: tudo dentro do Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado” (NASCIMENTO, 2011, p. 101).

garantindo-lhes diversos direitos. Em 1936 através da Lei 185 instituiu-se o salário mínimo¹², o que representou outra medida de natureza geral (BRASIL, 1936). No espírito dessa tendência de generalização das leis aplicáveis ao trabalho o governo inovou trazendo a reunião dos diversos textos legais num só diploma. Mas essa inovação foi além de simples compilação, pois apesar do termo “Consolidação” houve na realidade o acréscimo de novos institutos e regras “aproximando-se de um verdadeiro Código. Não obstante, a matéria de previdência social e de acidentes do trabalho permaneceu separada em outras leis” (NASCIMENTO, 2011b).

Ainda segundo Nascimento (2011b), apesar da abrangência da CLT não houve necessariamente uma cristalização dos direitos trabalhista. A mutabilidade e a dinâmica da ordem trabalhista acarretaram em diversas modificações legislativas que alteraram em boa medida o texto original da CLT. No campo constitucional, por exemplo, já em 1946 a nova Carta, de cunho social democrática, trazia em seu bojo medidas de natureza neoliberalistas que conflitavam em grande medida com o texto da CLT assentado sobre o pensamento corporativista que a inspirou (BRASIL, 1946).

Uma comissão de revisão da CLT chegou a ser instituída em 1955. Em 1961 houve uma tentativa de elaboração de anteprojetos do Código do Trabalho e do Código de Processo do Trabalho. Entretanto, nenhuma dessas medidas prosperou. (NASCIMENTO, 2011b)

2.2.6 O Período Militar (1964 -1985)

A política econômica do período militar teve grande influência na ordem trabalhista. As leis trabalhistas passaram a ter um caráter econômico que as subordinavam às metas prioritárias como o combate a inflação. Surge a chamada política salarial do governo. Com a adoção dessa política a decisão sobre aumento de

¹²Apesar de ser de 1936 a lei que instituiu o salário mínimo, apenas em 1940 foi publicada a primeira tabela contendo os valores desse salário, através do Decreto-Lei 2.162 de 1º de maio de 1940 (BRASIL, 1940).

salário saía do âmbito das negociações coletivas e da Justiça do Trabalho e a passava para o governo, que impunha uma padronização arbitrada pelo modelo oficial. (NASCIMENTO, 2011)

Nesse período há destaque para a implementação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS em 1966¹³. O fundo que era uma compensação ao trabalhador pela perda do direito a estabilidade¹⁴ também destinava-se ao financiamento do sistema habitacional (BRASIL, 1966).

Nesse período há destaque para a edição da Lei n. 6.514 que modificou o Cap. V do Título II da CLT sobre Segurança e Medicina do Trabalho. Essa alteração legislativa foi seguida por uma ampla regulamentação trazida no âmbito do poder executivo pelo Ministério do Trabalho através das Normas Regulamentadoras sobre medicina e segurança do trabalho.

2.2.6 A Constituição Federal de 1988 e o Período Recente

O advento da CF 1988 representou um importante marco para o direito do trabalho no Brasil. A chamada constituição cidadã trouxe em seu texto importantes direitos e garantias às pessoas. No capítulo II, são trazidos os chamados direitos sociais. Dentro desse capítulo, no artigo 7º é dedicado aos direitos dos trabalhadores.

Entre as modificações expressivas trazidas pela CF 1988 estão:

¹³Instituído pela Lei n.º 5.107, de 1966 (BRASIL, 1966).

¹⁴ O artigo 492 da CLT dispõe: “o empregado que contar mais de 10 (dez) anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas”. (BRASIL, 1943). O regime de estabilidade foi extinto sendo substituído pelo regime do FGTS. Segundo esse novo regime o trabalhador não adquire estabilidade pelo decurso de tempo, mas diante de uma despedida arbitrária sem justa causa fará jus ao levantamento do valor depositado na conta em seu nome do FGTS, além de indenização no valor de 40% sobre o valor depositado pago pelo empregador que demitiu.

A redução da jornada semanal de 48 para 44 horas; a generalização do regime do fundo de garantia com a consequente supressão da estabilidade decenal; a criação de uma indenização prevista para os casos de dispensa arbitrária; a elevação do adicional de horas extras para o mínimo de 50%; o aumento em 1/3 da remuneração das férias; a ampliação da licença da gestante para 120 dias; a criação da licença-paternidade, de 5 dias; a elevação da idade mínima de admissão no emprego para 14 anos; a descaracterização, como forma destinada a incentivar a iniciativa patronal, da natureza salarial da participação nos lucros; a instituição da figura do representante dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados; a reformulação da obrigatoriedade de creches e pré-escolas e a inclusão, agora em nível constitucional, de três estabilidades especiais, a do dirigente sindical, a do dirigente das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e a das empregadas gestantes. (NASCIMENTO, 2011, p. 106)

Em razão das inovações trazidas pela CF 1988 foram aprovadas diversas leis com o objetivo de regulamentar a Constituição Federal de 1988. Por essa razão foram aprovadas a Lei de Greve, Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989 (BRASIL, 1989a), a lei sobre política salarial, Lei n. 7.788, de 3 de julho de 1989 (BRASIL, 1989b) além da lei sobre o salário mínimo, Lei n. 7.789, de 3 julho de 1989 (BRASIL, 1989c). O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço também foi objeto de atualização legal através Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990 (BRASIL, 1990).

As peculiaridades do período contemporâneo trouxeram importantes transformações no direito do trabalho. A globalização, o avanço da tecnologia o desemprego etc. afetaram o direito do trabalho no Brasil, levando o estado a atenuar os efeitos negativos dessas transformações através de leis. Para Nascimento (2011) atualmente duas ideias, aparentemente conflitantes, caminham de forma paralela. O garantismo e a flexibilização.

Quadro 2 – O Regime dos Trabalhadores em Geral no Brasil

O Regime dos Trabalhadores em Geral no Brasil				
Período Anterior a Lei Áurea	Lei Áurea e República Velha	Era Vargas	Regime Militar	CF/1988 até os dias atuais.
(antes de 1888)	(1888 a 1930)	(1930-45)	(1964-1985)	(1988 - dias atuais)
Período escravagista em que não havia preocupação como o direito do trabalho	A lei Áurea, editada um ano antes da proclamação da República em 1889 representou o marco inicial do direito do trabalho no Brasil. Porém a postura liberal do estado, que marcou o período da república velha, impediu que medidas mais efetivas fossem tomadas na disciplina do direito do trabalho.	Período mais marcante para o direito do trabalho brasileiro. O Brasil que até então adotava a ideologia liberal passou a intervir no âmbito social e econômico. Nesse período foram adotadas muitas medidas importantes nas relações trabalhistas com forte inspiração no fascismo italiano. Há destaque para a criação da CLT em 1943.	Grande influência da política econômica no direito do trabalho. Implementação do FGTS em substituição a estabilidade decenal. Edição da Lei 6.514 que trouxe importantes contribuições para a matéria de SST além de abrir caminho para uma ampla regulamentação do tema.	Diversos direitos e garantias trazidos e ampliados pela CF 1988. Mudanças sociais trazidas pela globalização, avanço do desemprego afetaram o direito do trabalho desafiando o estado a atenuar os efeitos negativos através de leis. Flexibilização x Garantismo

Fonte: Autoria própria com base em Nascimento (2011).

2.3 OS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ao lado do regime celetista que alberga a maior parte dos trabalhadores com vínculo de trabalho formal está outro regime que possui grande importância tanto pela quantidade de trabalhadores como pelo tipo de serviço prestado. Trata-se do regime dos servidores públicos. Enquanto o regime celetista baseia-se no direito do trabalho, o regime jurídico dos servidores públicos é disciplinado pelo direito administrativo. Nesse regime a administração pública se vale da representação do interesse público, e resguardando sua supremacia, estabelece unilateralmente através de leis os direitos e deveres dos servidores ocupantes de cargos públicos (FARJALLA, 2013).

O regime do serviço público no Brasil é mais antigo do que o direito do trabalho, enquanto o direito do trabalho, conforme já visto, começa a ser disciplinado apenas a partir da lei áurea em 1888, o regime dos servidores públicos já era objeto de deliberação na legislação.

2.3.1 O Período Monárquico

Conforme pontua Araujo (2007) ao longo da história do Brasil, desde seus primórdios no período colonial até os dias atuais diversas foram as tentativas, de racionalizar e sistematizar as normas relativas aos servidores públicos.

O período monárquico, fase inicial da organização do estado brasileiro, de acordo com Araujo (2007) é marcado pela ausência de qualquer sistemática legal no que tange o estudo da função pública. Mesmo após a Carta Constitucional outorgada em 1824 o problema persistia. O documento previa poucos dispositivos relacionados aos servidores públicos. O artigo 15, XVI do texto constitucional dispunha que cabia ao poder legislativo (Assembléia Geral composta pela Câmara dos Deputados e pelo

Senado Federal), “criar ou suprimir empregos públicos e estabelecer-lhes ordenados” (art. 15, XVI) (BRASIL, 1824).

O mesmo documento previa ao imperador as atribuições de nomear agentes como embaixadores, bispos, magistrados, e ainda no artigo 102, IV “prover os mais Empregos Civis, e Políticos.” (BRASIL, 1824). Mas, conforme pontua Araújo (2007), essa divisão de competências estabelecida na constituição imperial não era respeitada em razão da exorbitância de poder cometida pelo imperador.

Havia ainda o artigo 179 da constituição que estabelecia, em seu inciso XIV, que “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a dos seus talentos e virtudes”, e ainda o inciso XXIX, que estabelecia a responsabilidade dos servidores públicos por abusos e omissões praticados no exercício das suas funções e, ainda, por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos. (ARAÚJO, 2007)

Com efeito, apesar de a constituição de 1824 trazer essas normas e diretrizes gerais, não se definiu, no período imperial, uma regulamentação para a função pública o que deixou o serviço público a mercê da vontade das autoridades políticas, especialmente a do imperador.

Cada vez que fosse necessário criar e prover um cargo, ou prover cargo já existente, era expedido o competente decreto, ou decisão, ou mesmo uma simples carta imperial. O cargo era criado e o provimento era feito como hoje habitualmente ocorre numa empresa privada (SILVA, 1973, p. 187).

Apesar dessas dificuldades e da constante intromissão do imperador em temas parlamentares, a Assembléia Geral acabou logrando êxito no estabelecimento de uma série de direitos e deveres relacionados à função pública. A vitaliciedade, a aposentadoria, juramento de posse, responsabilidade e penalidades foram alguns dos avanços alcançados. No final do Primeiro Reinado a Assembléia Geral conseguiu até mesmo estender aos Presidentes das Províncias a competência para provimento de

cargos públicos, atribuição essa até então, constitucionalmente reservada ao imperador (ARAÚJO, 2007).

Em que pese esses avanços, o Araujo (2007) pontua que o casuísmo foi o aspecto mais marcante dessa incipiente regulamentação dos direitos e deveres dos servidores públicos. As medidas tomadas não buscavam o alcance geral, mas se propunham a beneficiar interesses específicos de algumas categorias. Isso dificultava a relação entre o servidor e a administração sendo fonte de injustiças e discriminações. E foi essa a herança recebida pela república, que em seus primeiros anos pouco conseguiu avançar no sentido de uma regulamentação sistemática do serviço público (ARAÚJO, 2007).

2.3.2 O Período Republicano

A primeira constituição republicana, de 1891, apesar de trazer mais dispositivos sobre o tema dos servidores públicos do que sua antecessora (constituição imperial de 1824) não trouxe maiores avanços na sistematização do serviço público (BRASIL, 1891).

Nesse período havia nos serviço público a seguinte divisão: de um lado estava o grupo de servidores permanentes e estáveis chamados de funcionários públicos, ou empregados públicos, como também eram chamados. A esses se associavam cargos públicos, os quais eram organizados em carreiras e quadros. De outro lado havia o grupo dos chamados extranumerários, aos quais se associavam funções, e para os quais não havia cargos correspondentes. Eram distribuídos em séries e tabelas. Essas duas categorias estavam aparecem em diversos textos legislativos, porém em nenhum desses textos buscou-se sistematizar tais quadros. (ARAUJO, 2007)

Araujo, (2007) ressalta que, apenas com o decreto legislativo 5.426 de 07 de janeiro de 1928 foram lançadas as bases para a sistematização desses dois grupos (BRASIL, 1928). O referido decreto legislativo ao alterar o Código de Contabilidade

Pública trouxe uma definição de funcionário público no âmbito federal no parágrafo único de seu artigo 8:

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a fazer a revisão dos regulamentos das repartições e serviços federaes para o fim de que o provimento dos cargos públicos seja feito pelo Presidente da Republica, com as restricções expressas na Constituição e com as excepções que julgar conveniente em relação aos mensalistas, diaristas e empregados subalternos nos serviços da União, cuja situação será definida nos respectivos regulamentos.

Parapho único. Serão para todos os efeitos considerados funcionarios públicos federaes, além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aquellos que exercerem funções permanentes de cargos federaes criados por lei e forem nomeados nos termos dos regulamentos expedidos de accôrdo com o disposto neste artigo (BRASIL, 1928, p.1).

Nos anos que seguiram vários foram os esforços, mal logrados, diga-se, de se estabelecer um aparato legislativo unitário para a função publica. Exemplo disso, conforme pontua Araújo (2007) é o Decreto 19.770, de 19 de março 1931, dispôs no art. 11, parágrafo único que exclui os empregados ou funcionários públicos da condição designação genérica de empregado, ressaltando ainda que decretará o Governo um estatuto legal para tal função (BRASIL, 1931). Na mesma esteira a constituição de 1934 foi a primeira do Brasil a destinar uma parte específica aos funcionários públicos (Título VII, arts. 168 a 173), com especial destaque para o artigo 170, que determinou que o poder legislativo votará o estatuto dos funcionários públicos (BRASIL, 1934).

A constituição de 1934 acabou representando um impulso para a elaboração de um corpo sistematizado de normas regentes da função pública. Reforçando esse impulso foi publicada a Lei 284 de 28 de outubro de 1936, que além reajustar os vencimentos do funcionalismo público civil da União trouxe outras medidas para viabilizar a organização da função pública (BRASIL, 1936). Outro avanço significativo nesse tema viria no mesmo ano (1936) com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil que viabilizou a tarefa de elaboração do o anteprojeto do Estatuto, o qual já estava prestes a ser submetido para o congresso, quando do advento da Constituição de 1937 (ARAÚJO, 2007).

2.3.3 O Estatuto de 1939: Orientação e Legado

Durante a vigência da Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), em pleno regime ditatorial, foi finalmente expedido o Decreto-Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939 que passou a ser chamado de “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União” (BRASIL, 1939). O referido estatuto tinha esboço em dispositivos contidos na própria Constituição de 1937. O estatuto tratava funcionário público de forma bastante genérica, porém os chamados extranumerários acabaram excluídos dessa designação, pois, conforme o entendimento consolidado, a estes faltava o elemento primordial caracterizador de funcionário público, que era a natureza permanente da prestação de serviço. (ARAUJO, 2007)

Conforme aponta Araújo (2007) com o advento do estatuto de 1939 expressões bastante utilizadas passam a cair em desuso. Exemplo disso é a expressão “empregado público” que passou ser cada vez menos utilizada. A designação funcionário público ganha preferência, tanto no campo doutrinário como no jurisprudencial. Mas foi apenas a partir da década de sessenta, que a designação *empregado público* abandona sinonímia com o termo *funcionário público*. Funcionário público, o qual tem regimento em estatuto próprio, não mais se confunde com *empregado público*, que passa a designar servidores públicos regidos pela CLT.

Em que pese estar endereçado aos servidores civis da União e dos Territórios, o estatuto estendia a sua aplicação, naquilo que coubesse, também aos então denominados funcionários civis da Prefeitura do Distrito Federal dos Estados e dos Municípios. Mas, não satisfeito aplicação apenas “no que couber” o governo Getúlio Vargas, com seu perfil centralizador que caracterizava o estado novo, expediu o Decreto-Lei 3.070/41, através do qual estabeleceu normas obrigatórias a serem observadas na regulamentação do funcionalismo público dos estados e municípios. Estabeleceu ainda que os estatutos (dos servidores) a serem elaborados por esses entes deveriam ter seus projetos submetidos para aprovação do Presidente da República com o fim de preservar a uniformidade com a legislação da União (BRASIL,

1941). Assim, no ano de 1941 foram promulgados em 28 de outubro (data consagrada aos funcionários públicos) simultaneamente o estatuto do funcionalismo dos 20 estados então existentes, os quais eram quase cópias do estatuto aplicável à União (ARAUJO, 2007).

2.3.4 Sindicalização e Greve No Período Anterior à CLT

No que diz respeito aos direitos sindicais há de se notar, conforme pontua Araújo (2007) que o Decreto 24.694, de 07 de julho 1934, proibia a sindicalização de funcionários públicos. Excluía, porém, dessa designação os empregados manuais, intelectuais e técnicos de empresas agrícolas, industriais e de transporte, a cargo da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 1934a).

Já a constituição de 1934 (BRASIL, 1934b) não se referiu especificamente sobre o tema da greve e associação sindical no âmbito da função pública, em que pese ter garantido genericamente a liberdade de associação para fins lícitos, além da completa pluralidade e autonomia dos sindicatos (ARAUJO, 2007).

Por sua vez a constituição de 1937 estabeleceu a liberdade de associação profissional ou sindical, mas, ainda no mesmo dispositivo, dispôs que o sindicato reconhecido pelo estado era o único a ter direito a representação legal. A mesma carta a greve e o *lock-out* como recursos “anti-sociais” e que, portanto, ficam vedados para todos os setores econômicos e profissionais. (ARAUJO, 2007).

Conforme aponta Araujo (2007), posteriormente outros dispositivos legais ampliaram o tratamento da matéria: a sindicalização do pessoal extranumerário foi expressamente proibida pelo Decreto-Lei 240/1938 (BRASIL, 1938). Os servidores do Estado e os das instituições paraestatais foram proibidos de realizar greve pelo Decreto-Lei 1.402/1939 (BRASIL, 1939). Por fim o estatuto de 1939 proibiu a greve aos funcionários públicos (BRASIL, 1939a).

2.3.5 O Advento da CLT e os servidores públicos

Araujo (2007) pontua que texto original da CLT aprovado em 1943 pelo Decreto-Lei 5.452 excluiu de sua aplicação servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais, servidores de autarquias administrativas cujos empregados estejam sujeitos a regime especial de trabalho, em virtude de lei, e os empregados das empresas de propriedade da União Federal, quando por estas ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias. O texto original da CLT proibiu ainda a associação sindical dos servidores do Estado e das instituições paraestatais (BRASIL, 1943).

Posteriormente, com a edição do Decreto-Lei 8.616, de 10 de janeiro de 1946 fica estabelecido em seu art. 2.º que o pessoal das autarquias e órgãos paraestatais estaria submetidos à legislação própria ou, quando omissa essa, pelas normas expedidas pelos órgãos controladores próprios (BRASIL, 1946). O mesmo dispositivo legal, porém, em seu artigo 3.º autorizou a admissão para serviços de natureza tipicamente privada, que funcionem sob a sua direção, pessoal que ficará sujeito, no que couber, à legislação do trabalho (ARAUJO, 2007).

2.3.6 A Constituição de 1946

Conforme aponta Araujo (2007) a carta de 1946 reservou um Título VII, que abarcava do artigo 184 ao 194, para tratar dos “Funcionários Públicos”. Mas diferente das cartas de 1934 e 1937 silenciou sobre a obrigatoriedade do estabelecimento de um estatuto próprio aos Funcionários Públicos. Apesar disso, o estatuto de 1939 foi recepcionado pela nova ordem constitucional. Da mesma forma a figura do

extranumerário foi recepcionada pela nova ordem jurídica, em decorrência de não haver dispositivo constitucional que lhe fosse contrário.

Ainda, em relação aos extranumerários, a art. 23 do ato das disposições constitucionais transitórias estabeleceu que aquele que exerciam funções de caráter permanente com mais de cinco anos de exercício, ou que haviam sido admitidos através de prova de habilitação ou concurso, ficavam equiparados aos funcionários públicos tanto para efeitos de férias, licença e disponibilidade como para aposentadoria e estabilidade. (BRASIL, 1946) Isso representou a constitucionalização de uma tendência, já registrada já havia alguns anos, de equiparação entre o funcionário público e o extranumerário na legislação infraconstitucional (ARAUJO, 2007).

2.3.7 O Estatuto de 1952

No dia 28 de outubro de 1952 foi promulgado o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União através da Lei 1.711/1952 (BRASIL, 1952). O novo Código definia funcionário público como “pessoa legalmente investida em cargo público”, cargo público por sua vez era definido como aquele “criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres da União”. O mesmo estatuto definia que a nomeação poderia se dar nas seguintes modalidades “em caráter vitalício”, “de caráter efetivo”, “em comissão” ou “interinamente” (ARAUJO, 2007)

O novo regime se estendia ainda aos extranumerários amparados pelo artigo 23 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), e era aplicável aos servidores das autarquias e aos serventuários da Justiça, naquilo que coubesse. Os demais extranumerários não foram amparados pelo novo regime. Determinou-se, porém que o poder executivo deveria apresentar nova codificação que regulasse as relações entre o Estado e os extranumerários no prazo de 12 meses. Tal codificação, porém não ocorreu. (ARAUJO, 2007).

2.3.8 Anos 1950 a 1970: Expansão do regime trabalhista no serviço público

Entre os anos 50 e 70 houve uma grande expansão do regime trabalhista entre os servidores públicos. Araujo (2007) pontua que a Lei 1.890, de 13 de junho 1953, representa o primeiro passo na introdução da legislação trabalhista comum para os integrantes da função pública. O artigo 1º da referida lei estendeu a aplicação de vários dispositivos da CLT aos chamados mensalistas e diaristas que laborassem para a União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, bem como para as entidades autárquicas, e para suas organizações econômicas comerciais ou industriais em forma de empresa, desde que não forem funcionários públicos ou não gozarem de garantias especiais (BRASIL, 1953).

Na mesma esteira a Lei 3.780 de 12 de julho de 1960 trouxe uma tentativa de sistematizar os servidores públicos em duas categorias (BRASIL, 1960). A primeira seria formada por funcionários públicos, tanto os ocupantes de cargos de provimento efetivo ou em comissão, com regimento pelo Estatuto de 1952 e legislação complementar. A outra categoria seria aquela formada por trabalhadores de obras e temporários, os quais se sujeitavam ao regime da CLT, bem como as outras leis a ele aplicáveis. (ARAUJO, 2007)

Posteriormente, já sob a égide do regime militar, em 25 de fevereiro de 1967 foi promulgado o Decreto-Lei n.º 200 (BRASIL, 1967), que previa a possibilidade de contratação, pelo regime da CLT, de técnicos especializados para prestação de serviço à administração direta e às autarquias, e a contratação temporária de consultores técnicos e especialistas. Permitia ainda a contratação, sem vínculo empregatício, de trabalhadores eventuais. (ARAUJO, 2007)

No mesmo sentido a constituição de 1967, que apesar de dedicar a seção ao tema dos servidores públicos, silencia em relação ao seu estatuto, determina a aplicação da legislação trabalhista aos servidores contratados para ocupar função de natureza técnica ou especializada, bem como aos servidores temporários (BRASIL, 1967). O texto constitucional de 1969, por sua vez trouxe a previsão de uma lei especial

para tratar no âmbito dos estados e municípios, dos servidores de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada (BRASIL, 1969). Tal previsão, porém jamais se concretizou em lei. No âmbito da União, Distrito Federal e territórios, o texto de 1969 previu a definição de um novo regime jurídico para os servidores públicos. Essa lei, no âmbito federal, também não foi realizada, permanecendo em vigor o estatuto de 1952 com suas alterações (ARAUJO, 2007).

Araujo (2007) ressalta que em 1974 a lei 6.185/74 (BRASIL, 1974) representou clara opção pelo regime trabalhista, previsto na CLT, para o serviço público federal. Consagrou-se assim uma tendência, já amplamente difundida desde os anos de 1950.

O artigo 1º da Lei 6.185/74 estabelecia que os o regime dos servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica seriam regidos por disposições estatutárias ou pela legislação trabalhista então em vigor (BRASIL, 1974). Os artigos 2º e 3º da mesma lei estabeleciam quais servidores deveriam ser admitidos em cada um dos regimes:

Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no Setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e vantagens sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do Art. 109 da Constituição Federal.

Art. 3º Para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (BRASIL, 1974).

O artigo 4º do mesmo diploma previa a possibilidade de os funcionários públicos estatutários optarem pelo regime celetista, mas com a ressalva de que somente ocorreria a juízo do Poder Executivo e deveria ocorrer nos casos e condições que este especificar (BRASIL, 1974). Para Araújo (2007) o efeito dessa lei foi aumentar ainda mais o número de servidores amparados pela legislação trabalhista. Os quais se

tornariam muito mais numerosos do que aqueles regidos por estatuto próprio dos servidores.

2.3.10 A constituinte de 1987/88 e os servidores públicos

Na década de oitenta, com o início dos trabalhos da assembleia nacional constituinte, o tema do regime dos servidores públicos veio novamente à tona. As décadas anteriores, marcadas por uma tendência de trazer o regime celetista para o serviço público, causaram uma intensa migração, de tal sorte, que na época em que se instaurou a constituinte a maior parte dos servidores públicos estava sob a égide desse regime:

Era essa, em linhas gerais, a situação com que se deparou o Legislador Constituinte de 1987/1988. Desde a década de sessenta o incremento do regime da legislação trabalhista na função pública levou a que a maioria dos servidores da Administração Pública direta e autárquica se tornasse composta de agentes regidos pelo direito do trabalho (ARAUJO, 2007, p. 157).

Para Araujo (2007) um dos fatores que mais contribuiu para o grande crescimento de servidores regidos pela CLT está no fato de que os administradores, ao contratarem por este regime, isentavam-se de deveres como a realização de concurso público prévio para admissão, estabilidade, limitações numéricas legais para o cargo e fixação de remuneração conforme lei.

Em que pese, como aponta Araujo (2007), o afastamento de todos esses direitos fosse, para muitos, incompatível com as noções republicanas e de igualdade de todos diante da lei, essa tendência acabou ganhando força e se estabelecendo e como consequência os administradores se viram livres para estabelecer um ambiente de empreguismo dentro do poder público transformando-o em instrumento de realização de interesses partidários e particulares.

Outra consequência desse fenômeno foi a convivência, no âmbito da função pública, de servidores, que a despeito de exercerem funções idênticas, prestando serviço para o mesmo órgão, eram regidos por regimes diferentes, e, portanto alcançados por direitos e garantias diferentes. Essa falta de isonomia mobilizou órgãos representativos de classe dos servidores e administradores públicos interessados em por fim na desordem criada em torno desse problema. Esses agentes reivindicam um regime jurídico para os trabalhadores do setor público. O qual deveria estar contemplado na constituição de 1988 (ARAÚJO, 2007).

Porém, antes mesmo da constituição, já em 1985 durante o governo Sarney, no contexto de uma tentativa de se implementar reformas administrativas mais amplas, foi incluída nova regulamentação para a função pública.

Foi feita no Governo Sarney a tentativa de estabelecer, no bojo de proposta de reforma administrativa mais ampla, nova regulamentação dos servidores públicos civis federais. Esta Reforma, instaurada por comando do Decreto 91.309, de 4.6.1985, e levada a efeito pela Comissão Geral da Reforma Administrativa, teve como um dos objetivos reordenar a função pública federal. Foi elaborado Anteprojeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, tendo como uma das suas diretrizes, fixadas pelo Plenário da Comissão Geral, o da isonomia geral entre os servidores (ARAÚJO, 2007).

Assim, o anteprojeto do Estatuto dos Funcionários, elaborado a partir de um texto de autoria do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi apresentado em substituição ao estatuto de 1952. O texto do anteprojeto previa a inclusão, no novo estatuto, dos servidores regidos pela legislação trabalhista. Porém, com a instalação da Assembléia Nacional constituinte em 1987, o anteprojeto nem mesmo chegou a ser levado para discussão parlamentar, sendo o tema incluído na pauta da Constituinte (ARAÚJO, 2007).

2.3.11 A constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único

A Constituição Federal de 1988 em seu texto original estabeleceu em seu artigo 39 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (BRASIL, 1988)

Conforme apontam Alexandrino e Paulo (2015) em seu texto original o artigo 39 da CF estabelecia a obrigatoriedade de cada ente federado adotar um regime único aplicável a todos os integrantes de suas administrações diretas, autárquicas e fundacionais. Estabelecia ainda a obrigatoriedade de estabelecimento de um plano de carreira para esses servidores. Dessa forma, cada ente federativo (união, estados, municípios e distrito federal) poderia, livremente, estabelecer um regime jurídico para seus agentes públicos, desde que esse regime jurídico fosse unificado.

O texto constitucional não apontava a obrigatoriedade que o regime a ser adotado fosse necessariamente o estatutário. Era possível a opção pelo regime estatutário (legal), pelo regime contratual (trabalhista ou celetista), ou ainda por um modelo híbrido, desde que houvesse unificação. O que se objetivava era a eliminação da coexistência de regimes diferentes na mesma administração. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015)

Seguindo a diretriz constitucional, a união editou em 11 de dezembro de 1990, portanto, pouco mais de dois anos após a promulgação da constituição, através da lei 8.112/90 o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos da União (administração direta), das autarquias e fundações públicas federais (BRASIL, 1990). A união fez opção pelo regime típico de direito público (estatutário) para disciplinar o vínculo funcional de seus servidores. Dessa forma os empregos públicos existentes nas autarquias e fundações públicas federais foram transformados, de acordo com o artigo 243, § 1º da lei, na data de publicação da referida lei, em cargos públicos¹⁵ (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

¹⁵ Art. 243, § 1º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação (BRASIL, 1990).

Para Alexandrino e Paulo (2015) o legislador entendeu que o vínculo estatutário seria o mais adequado, pois os órgãos que compõe a administração pública federal (administração direta, autarquias e fundações) não se coadunam com organizações tipicamente empresariais. O poder de polícia além de outras prerrogativas públicas lastreadas no poder de império do estado, na maioria dos casos, é exercido por agentes públicos. E diferentemente do regime celetista, o regime estatutário é dotado de instrumentos que possibilitam atuação imparcial dos agentes públicos frente a indivíduos ou grupos que detenham influencia e poder político e econômico, o que, registre-se, nem sempre ocorre na prática.

2.3.12 A polêmica em torno do RJU

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), que trouxe a chamada reforma administrativa, introduziu algumas importantes modificações no tema do Serviço Público. Entre as mudanças há destaque para a exclusão da exigência de regime jurídico único, contida no caput do artigo 39 da CF. Com a exclusão dessa norma constitucional cada esfera de governo ficou com liberdade para adotar regimes jurídicos diferenciados no âmbito de suas administrações¹⁶ (DI PIETRO, 2014).

Alexandrino e Paulo (2015) observam que apesar de extinguir a obrigatoriedade de regime jurídico único a EC 19/1998 não revogou nem prejudicou as disposições da Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1998). A mudança apenas autorizou a existência de mais de um regime jurídico na administração direta, autarquias e fundações públicas de cada um dos entes federativos. Em razão dessa autorização a união editou a lei 9.962/2000,

¹⁶“Ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que exige que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Polícia), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como "atividades exclusivas de Estado", conforme previsto no artigo 247 da Constituição, acrescido pelo artigo 32 da Emenda Constitucional nº 19 /98”. (DI PIETRO, 2014, p. 608)

que possibilitou a contratação de empregados públicos na administração direta, autarquias e fundações públicas no âmbito federal.

A lei 9.962/2000 (BRASIL, 2000) estabeleceu que o pessoal admitido para emprego público na administração direta, autarquias e fundações públicas federais tem sua relação de trabalho regida pelas disposições da CLT. A lei excluía de sua aplicação os servidores com cargos em comissão (que deveriam ser estatutários) e resguardava os servidores que já integrassem a administração (regidos pela lei 8.112/1990) na data de publicação de leis que viessem a criar e disciplinar contratações realizadas sob regime de emprego público (celetista) no âmbito de cada órgão. A lei autorizava ainda a transformação de cargos existentes na administração pública federal (direta, autárquica e fundacional) em empregos públicos (celetistas) (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Em 02 de agosto de 2007, porém o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI¹⁷ 2.135/DF suspendeu a eficácia do texto do *caput* do artigo 39 da CF, texto esse que fora modificado pela EC 19/1998, fazendo com que o texto original do artigo 39 fosse restaurado, e trazendo novamente a obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único para os agentes públicos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas dos diferentes entes federativos (ALEXANDRINO; PAULO, 2015)

A decisão do STF, porém teve efeitos prospectivos¹⁸ (*ex nunc*), ou seja, não teve efeitos retroativos. Como consequência disso, toda legislação editada durante a vigência do artigo 39 da CF com redação dada pela EC 19/1998 mantém sua validade. Assim, a lei 9.962/2000 continua válida, sendo aplicável ao pessoal que eventualmente tenha sido contratado antes de 02 de agosto de 2007 (data da decisão do STF), sob regime de emprego público (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

¹⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI): ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal. A ADI é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”. Em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese (BRASIL, 2016).

¹⁸ As expressões latinas *ex nunc* e *ex tunc* referem-se aos efeitos de uma lei ou sentença judicial no tempo. A primeira quer dizer que a lei ou decisão não tem efeito retroativo, ou seja, vale do momento em que foi proferida em diante. A segunda quer dizer que a lei ou decisão tem efeito retroativo, valendo também para o passado (BRASIL, 2016).

2.4 A SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO

A atividade laboral consome grande parte do tempo das pessoas. Essas atividades em muitos casos envolvem riscos a saúde e a integridade física daqueles que as executam. Por esta razão é bastante comum a ocorrência de acidentes e ou adoecimentos em virtude das atividades laborais. Registros históricos bastante remotos já dão conta da ocorrência de acidentes relacionados a atividades laborais. Santos (2011), por exemplo, cita Hipócrates, conhecido como o pai da medicina, o qual mais de dois mil anos antes da nossa era, fez um relato bem elaborado de uma intoxicação por chumbo verificado em um trabalhador de minas. Outro exemplo, mais recente, trazido pelo mesmo autor é o livro *De Morbis Artificum Diatriba* de autoria do médico Bernardino Ramazzini que remonta o ano de 1700. Na obra Ramazzini traz a descrição minuciosa de doenças relacionadas ao trabalho e mais de 50 doenças profissionais existente na época.

Mas, apesar de sua gravidade e de já ter sido identificado há muito tempo, o problema da ocorrência de acidentes e doenças relacionados ao trabalho não chamou muito a atenção de governantes durante milênios. Uma das principais razões para isso está no fato de que historicamente a mão de obra foi em sua maioria prestada por escravos, de tal sorte que “O mundo antigo teve na escravidão uma instituição universal” (FERRARI, 2011, p. 29), ou ainda por pessoas livres oriundas das camadas sociais economicamente menos favorecidas.

No século XVIII, com o advento da Revolução Industrial e conseqüente mudança na dinâmica do trabalho houve um notável aumento nos agravos a ele relacionados. O crescente uso de máquinas, a grande concentração de operários em espaços pequenos, as longas jornadas diárias de trabalho, a utilização da mão de obra de crianças, as péssimas condições de salubridade nos postos de trabalho, conjugados com outros fatores foram os agentes causadores desses agravos. (SANTOS, 2011)

O grande contingente de pessoas envolvidas contribuiu para a percepção de que o trabalho desenvolvido nessas nefastas condições era resultado de uma intensa exploração econômica e social das pessoas. O crescente adoecimento e a frequente

morte dos trabalhadores expostos a essas condições de trabalho resultou numa intensa e inevitável mobilização social para que o Estado passasse a intervir nas relações trabalhistas para aplacar as duras condições de trabalho dessas pessoas. (SANTOS, 2011).

Em razão disso, surgem na Inglaterra as primeiras normas de cunho trabalhista que visavam a redução dos riscos ocupacionais nos ambientes laborais (Lei de Saúde e Moral dos Aprendizes, que data de 1802). Na mesma linha, outras normas de conteúdo semelhante começaram a surgir nas demais nações que experimentavam o processo de industrialização. (SANTOS, 2011)

Mais tarde o conjunto de normas de proteção ao trabalho, ou o direito do trabalho, ganha *status* constitucional passando a incorporar o texto da constituição de alguns países “as leis constitucionais pioneiras no direito do trabalho são a Constituição do México e a Constituição de Weimar, não se podendo omitir a *Carta Del Lavoro*” (NASCIMENTO, 2011, p. 401).

A tendência foi seguida e o tema da Saúde e Segurança no trabalho passou a ser objeto de tratamento constitucional em vários países “as Constituições da Bolívia (1967), Brasil (1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988), Costa Rica (1949), Equador (1947), México (1947) e Honduras (1957), além de outras, protegem o direito à segurança e higiene no trabalho.” (NASCIMENTO, 2011, p. 849)

2.4.1 A Organização Mundial do Trabalho - OIT

Criada em 1919, a Organização Internacional do Trabalho – OIT foi parte do Tratado de Versalhes, o qual pôs fim à Primeira Guerra Mundial. A organização teve com fundamento a convicção primordial de que a paz de forma universal e permanente somente poderá prosperar se estiver baseada na justiça social. Entre as agências do Sistema das Nações Unidas é a única com estrutura tripartite, pois é composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores. O

papel da OIT consiste na formulação e aplicação de normas (convenções e recomendações) internacionais do trabalho. Uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, as convenções tornam-se parte integrantes de seu ordenamento jurídico. O Brasil figura entre os membros fundadores da OIT tendo participado da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião (OIT, 2016).

Santos (2011) pontua que a criação da OIT mudou intensamente o enfoque e o ritmo das práticas e normas relacionadas à proteção a saúde e segurança do trabalhador. Ainda atualmente o OIT consiste na principal referência internacional sobre o tema.

Nascimento (2011) relembra que a OIT tem atuação profícua no campo da Saúde e Segurança do Trabalho. Relembra o autor as Convenções e Recomendações sobre fósforo branco (1919), saturnismo (1919), enfermidades profissionais (1925), segurança das máquinas (1929), pesos em fardos transportados por barco (1929), acidentes de trabalho (1929), prevenção de acidentes (1937), fiscalização trabalhista (1937), edificações (1937), radiações (1960), assistência médica (1944), proteção à saúde dos trabalhadores (1953), serviços de medicina do trabalho (1959), higiene no comércio e oficinas (1964) etc.

Logo após sua criação na primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1919, a OIT adotou seis convenções. A primeira delas tratou da limitação da jornada de trabalho a 8 diárias e 48 semanais atendendo a uma das principais reivindicações do movimento sindical e operário do final do século XIX e começo do século XX. As outras convenções, na mesma ocasião adotadas, dizem respeito à definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria, à proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos, à proteção à maternidade e à luta contra o desemprego (OIT, 2016).

No ano de 1926 a Conferência Internacional do Trabalho trouxe uma inovação. A criação da Comissão dos Peritos. Consistia em uma comissão de juristas encarregada de analisar os relatórios encaminhados pelos governos sobre a aplicação das convenções por eles ratificadas. Em 1932 após 13 anos conquistando uma forte presença o OIT no mundo morre Albert Thomas que estava à frente da Organização

desde seu início. Para o seu sucessor Harold Buttler ficou a difícil tarefa de enfrentar os desempregos em massa e outros problemas, relacionados ao trabalho, trazidos pela grande depressão de 1929. Entre os anos de 1919 e 1939 a OIT atingiu bons resultados. Adotou 67 convenções e 66 recomendações, porém a eclosão da segunda guerra mundial interrompeu de forma temporária esse processo (OIT, 2016).

Em 1940 a sede da OIT situada na Suíça, no coração de uma Europa em guerra, foi temporariamente transferida para Montreal no Canadá. No ano de 1944 foi adotada, pelos delegados da Conferência Internacional do Trabalho, a Declaração de Filadélfia que, anexo a sua constituição, se tornou carta de princípios e objetivos da OIT. Essa declaração antecipou e serviu de referência para a Carta das Nações Unidas (1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (OIT, 2016).

Com o fim da Guerra a Organização das Nações Unidas – ONU com o objetivo de manter a paz pro meio do diálogo entre as nações. Em 1946 a OIT se torna a primeira agência especializada da ONU. Em 1969 em seu quinquagésimo aniversário a OIT recebeu o premio Nobel da Paz. De fato, a contribuição da OIT na construção de uma legislação trabalhista, além de políticas econômicas sociais e trabalhistas durante o século XX foi notável. (OIT, 2016).

2.4.2 A Segurança do Trabalho no Brasil

No Brasil o tema da segurança e da saúde no trabalho passou por um processo semelhante àquele vivenciado pelas economias centrais. Aqui, porém, os avanços foram mais tardios. Nos quatro séculos do Brasil colônia (entre os anos de 1500 a 1889) o trabalho braçal era exercido por escravos (tanto negro como índios) e por homens livres, porém pobres. Não havia grandes preocupações com a segurança e saúde desses trabalhadores, e as que haviam eram exclusivamente de cunho privadas. (SANTOS, 2011)

Somente durante a República Velha (1889-1930) com o início do processo de industrialização do país as primeiras normas de proteção aos trabalhadores foram elaboradas pelo estado brasileiro. “Timidamente, foram implantados serviços de medicina ocupacional, com a fiscalização das condições de trabalho nas fábricas, por meio do Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919”.

As normas sobre SST, que até então eram bastante esparsas foram ampliadas de maneira bastante significativa durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) (GONÇALVES; CRUZ, 2009). O momento de maior relevância foi a criação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT que foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 1943). Através do tempo diversas foram as alterações promovidas no texto original da CLT, inclusive com a promulgação da CF de 1988 (BRASIL, 1988), apesar disso, muitos dos institutos jurídicos esculpidos no texto original da CLT continuam em vigor.

Mas, o tema da SST passaria ainda por mais algumas alterações após a edição da CLT. Nesse sentido há destaque para o Decreto Legislativo nº 24, de 29/05/56, promulgado pelo Decreto nº 41.721, de 25/06/57, que ratificou a Convenção nº 81 da OIT (BRASIL, 1957). Posteriormente houve a Portaria nº 32, de 29/11/68, do Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho (DNSHT) (BRASIL, 1968), que tratou da organização de Comissões Internas de Prevenção de Acidentes- CIPA, regulamentando os artigos 158 e 164 da CLT, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 229, de 28/02/67 (GONÇALVES; CRUZ, 2009).

Seguindo na evolução do tema, no dia 17 de julho de 1972 foi publicada a Portaria nº 3.237, que integrava do chamado “Plano de Valorização do Trabalhador” do Governo Federal. Com esse diploma tornou-se obrigatória a existência de serviços de medicina do trabalho e engenharia de segurança do trabalho em todas as empresas com um ou mais trabalhadores (GONÇALVES; CRUZ, 2009).

Por fim a Lei nº 6.514, de 22/12/77, alterou o Capítulo V, do Título II, da CLT, relativo à Segurança e Medicina do Trabalho. E, a Portaria nº 3.214, de 08/06/78, aprovou as Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho (NR).

Essas Normas que embora tenham sido trazidas pela Portaria nº 3.214/78 em vigor até hoje, têm sido regularmente alteradas ao longo do tempo por diversas Portarias (GONÇALVES; CRUZ, 2009). Além dessas alterações nas NR já existentes, houve o incremento de novas normas regulamentadoras e a revogação de uma das NR (NR-27) que estava entre as que originalmente foram publicadas.

No âmbito constitucional a segurança, higiene e saúde do trabalho já é tratada desde a Constituição Federal de 1946, em seu artigo 154, inciso III. O tema também foi abordado no texto da Constituição de 1967, a qual foi reformulada em 1969. Por fim a Constituição Federal de 1988 tratou da higiene e segurança do trabalho no título dos direitos e garantias fundamentais no capítulo das garantias sociais do trabalhador. (GONÇALVES; CRUZ, 2009).

Quadro 3: a segurança do Trabalho na legislação brasileira infraconstitucional

1919	1943	1957	1968	1972	1977	1978
Dec. Legislativo nº 3.724	Decreto-Lei n. no 5.452	Dec. nº 41.721	Portaria nº 32,(DNSHT)	Portaria nº 3.237	Lei nº 6.514	Portaria nº 3.214
Início, tímido dos Serviços de Medicina Ocupacional	Criação da CLT	Ratifica a Convenção nº 81 da OIT	Dispôs sobre a organização de CIPAS,(reg.) os artigos 158 e 164 da	Tornou obrigatória a constituição de serviços de med. do trab. e eng.de seg. do trab.	Alterou o Capítulo V, do Título II, da CLT, relativo à Seg.eMed. do Trabalho	Aprovou as Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho (NR)

Fonte: Gonçalves e Cruz (2009)

Quadro 4: constituições brasileiras que previram o tema da SST.

Constituições brasileiras que previram o tema da SST			
1946	1967	1969	1988

Fonte: Adaptado de Gonçalves e Cruz (2009)

2.4.3 O Ministério do Trabalho e a Fundação Jorge Duprat e Figueiredo - Fundacentro

Conforme já pontuado o governo Vargas foi marcado por importantes avanços no campo da valorização e regulamentação do trabalho. Entre as medidas tomadas nesse período há destaque para a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio logo no início da era Vargas em 1930 com a “função de pôr em prática a sua política trabalhista e administrar o procedimento de formação do proletariado como força orgânica de cooperação com o Estado”. (NASCIMENTO, 2011, p. 74)

A criação do Ministério do Trabalho, conforme pontua Munakata (1984) representou uma investida do governo centralizador da época para manter sob controle do estado as demandas sociais trabalhistas.

Atualmente o Ministério do Trabalho tem sua competência delineada no art. 1º do Decreto 5.063 de 3 de maio de 2004:

Art. 1º O Ministério do Trabalho e Emprego, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:
I - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
II - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho;
III - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;
IV - política salarial;
V - formação e desenvolvimento profissional;
VI - segurança e saúde no trabalho;
VII - política de imigração; e
VIII - cooperativismo e associativismo urbanos (BRASIL, 2004)

Outra instituição com bastante relevância no campo de SST no Brasil é a Fundacentro. Durante o regime militar em 1966 foi editada a [Lei nº 5.161](#), de 21 de outubro, que autorizou a criação da Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (Fundacentro). Sua denominação foi alterada pela [Lei nº 7.133](#), de 26 de outubro de 1983, passando a se chamar Fundação Centro Nacional Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. (GONÇALVES E CRUZ, 2009).

A Fundacentro foi criada em período no qual a preocupação com os altos índices de acidentes e doenças do trabalho crescia no Governo e na sociedade. Cogitava-se criar um órgão com o objetivo de realizar estudos e pesquisas das condições dos ambientes de trabalho, com a participação dos diversos agentes sociais envolvidos no tema. A oficialização de sua criação ocorreu durante o Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes, realizado em São Paulo em 1966. Mais tarde em 1974 a Fundacentro foi vinculada ao Ministério do Trabalho (BRASIL, 2016f).

Atualmente a Fundacentro está presente em todo o país e atua conforme os princípios do tripartismo. O órgão máximo da entidade é seu Conselho Curador sua instância máxima que congrega representantes do governo, trabalhadores e empresários. A Fundacentro ocupa posição de destaque e liderança em sua área no âmbito da América Latina. Sua atuação tem como objetivo a produção e difusão de “conhecimentos que contribuam para a promoção da segurança e saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras, visando ao desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico, equidade social e proteção do meio ambiente” (BRASIL, 2016f, p.1).

2. 5 SEGURANÇA DO TRABALHO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O tema da segurança e medicina do trabalho na legislação brasileira está disciplinado de forma diferente nos regimes do serviço público e da iniciativa privada. De fato esses regimes pertencem a ramos diferentes do direito. Embora em ambos os regimes discipline-se a admissão de mão de obra, o serviço público está subordinado aos preceitos do direito administrativo, ao passo que o regime celetista se submete à disciplina do direito do trabalho.

Essa dicotomia estrutural existente entre esses dois regimes acarreta em importantes diferenças legislativas entre eles. Uma dessas diferenças refere-se justamente a disciplina do tema da Segurança e Medicina do Trabalho.

2.5.1 Segurança e Saúde do Trabalho na legislação trabalhista

Santos (2011) destaca que a CLT, como primeiro código de legislação trabalhista brasileiro, teve forte inspiração nas normas trabalhistas italianas promulgadas pelo regime fascista em 1927, denominadas *Carta Del Lavoro*. A CLT com essa inspiração italiana previa diversos dispositivos que visavam assegurar a saúde e segurança do trabalhador.

Mas foi com o advento da Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977 que o tema de SST ganhou maior abrangência. A referida lei alterou o texto da CLT acrescentando importantes inovações sobre SST ao direito brasileiro (BRASIL, 1977). Com essa reforma o Brasil passou a adequar-se ao padrão internacional de segurança e medicina do trabalho. A partir de então “as influências mais importantes para a normatização em Segurança e Saúde no Trabalho vêm das convenções elaboradas pela OIT, com reflexo em toda a regulamentação posterior.” (SANTOS, 2011, p. 27).

Santos (2011) destaca ainda que a legislação brasileira sobre o tema da saúde e segurança no trabalho se desenvolveu de maneira análoga a legislação trabalhista em geral. O processo de industrialização que seguiu a abolição da escravatura, a rápida urbanização e o trabalho assalariado foram fatores que somados acarretaram no ambiente propício para criação dessa legislação. Apesar de a CLT não ser aplicável a todas as modalidades de relação de trabalho, é possível notar forte inspiração da CLT nos temas específicos da Saúde e Segurança do Trabalho segue constantes das legislações sobre outras modalidades de relações de trabalho. (SANTOS, 2011).

A SST também encontra abrigo no texto constitucional da atual CF. Em seu texto, conforme aponta Nascimento (2011), são encontradas importantes garantias para o trabalhador no que tange a sua saúde, higiene e segurança no trabalho:

No Brasil há um fundamento constitucional, o art. 7º, XXII, que assegura aos trabalhadores o direito à saúde, higiene e segurança; no art. 200, VIII, atribui ao sistema único de saúde colaborar na proteção do meio ambiente, nele

compreendido o do trabalho; e no art. 5º, X, o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente da sua violação. (NASCIMENTO 2011, p.849)

Na Legislação Infraconstitucional, conforme já destacado, o diploma legal de que disciplina a SST é a CLT. O capítulo V da CLT, que teve sua redação dada pela Lei 6.514/77 (BRASIL, 1977) tem como título “Da Segurança e da Medicina no Trabalho. Esse título que abrange os artigos 154 ao 201, está dividido em dezesseis seções que tratam dos diversos temas relacionados à segurança e medicina do trabalho. (BRASIL, 1943).

Quadro 5: a Segurança e Medicina do Trabalho na CLT

Segurança e Medicina do Trabalho na CLT (CAPÍTULO V do Decreto Lei 5.452/43 – art. 154 a 201)	
SEÇÃO I	Disposições Gerais
SEÇÃO II	Da Inspeção Prévia e do Embargo ou Interdição
SEÇÃO III	Dos Órgãos de Segurança e de Medicina do Trabalho nas Empresas
SEÇÃO IV	Do Equipamento de Proteção Individual
SEÇÃO V	Das Medidas Preventivas de Medicina do Trabalho
SEÇÃO VI	Das Edificações
SEÇÃO VII	Da Iluminação
SEÇÃO VIII	Do Conforto Térmico
SEÇÃO IX	Das Instalações Elétricas
SEÇÃO XI	Das Máquinas e Equipamentos
SEÇÃO XII	Das Caldeiras, Fornos e Recipientes Sob Pressão
SEÇÃO XIII	Das Atividades Insalubres ou Perigosas
SEÇÃO XIV	Da Prevenção da Fadiga
SEÇÃO XV	Das Outras Medidas Especiais de Proteção
SEÇÃO XVI	Das Penalidades

Fonte: Brasil (1943)

2.5.2 As normas regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho

Conforme já exposto com a sanção da Lei 6.514/1977 (BRASIL, 1977) foram trazidas diversas mudanças ao texto da CLT no que tange a SST. Em razão dessas mudanças o ministro do Trabalho da época publicou a portaria n.º 3.214 em 8 de junho de 1978 (BRASIL, 1978), que aprovou as Normas Regulamentadoras (NR) do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho.

A necessidade de se conferir efetividade às disposições legais da CLT sobre SST exigia uma regulamentação ao seu texto ante as peculiaridades do tema. “A complexidade e extensão da matéria levaram o Poder Executivo a discipliná-la por meio de ‘normas regulamentadoras’ (NR), aprovadas pela Portaria n. 3.214, de 8 de junho de 1978” (NASCIMENTO, 2011, p. 850).

O texto da portaria previa originalmente a existência de 28 NR. Atualmente, apesar de grande parte do conteúdo do texto original continuar inalterado, ocorreram diversas atualizações. Houve ainda a revogação da NR n.º 27 no ano de 2008 e a introdução de oito novas NR, que apesar de não fazerem parte da portaria 3.275/78 seguem a mesma estrutura das normas por ela trazidas. Atualmente são 36 as Normas Regulamentadoras em vigor, conforme quadro 7:

Quadro 6: Normas Regulamentadoras (NR), relativas à segurança e saúde do trabalho

Norma Regulamentadora	Tema
NR 01	Disposições Gerais
NR 02	Inspeção Prévia
NR 03	Embargo ou Interdição
NR 04	Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho SESMT

Quadro 6: Normas Regulamentadoras (NR), relativas à segurança e saúde do trabalho (Continuação)

NR 05	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
NR 06	Equipamentos de Proteção Individual (EPI)
NR 07	Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO)
NR 08	Edificações
NR 09	Programas de Prevenção de Riscos Ambientais
NR 10	Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade
NR 11	Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais
NR 12	Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos
NR 13	Caldeiras, Vasos de Pressão e Tubulações.
NR 14	Fornos
NR 15	Atividades e Operações Insalubres
NR 16	Atividades e Operações Perigosas
NR 17	Ergonomia
NR 18	Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção
NR 19	Explosivos
NR 20	Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis
NR 21	Trabalho a Céu Aberto
NR 22	Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração
NR 23	Proteção Contra Incêndios
NR 24	Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho
NR 25	Resíduos Industriais
NR 26	Sinalização de Segurança
NR 27	Revogada pela Portaria GM n.º 262, 29/05/2008 Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho no MTB
NR 28	Fiscalização e Penalidades
NR 29	Segurança e Saúde no Trabalho Portuário
NR 30	Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário
NR 31	Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária Silvicultura, Exploração Florestal e Aqüicultura
NR 32	Segurança e Saúde no Trabalho em Estabelecimentos de Saúde

Quadro 6: Normas Regulamentadoras (NR), relativas à segurança e saúde do trabalho (Continuação)

NR 33	Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados
NR 34	Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção e Reparação Naval
NR 35	Trabalho em Altura
NR 36	Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados

Fonte: Brasil (2016d)

Essas Normas seguem um padrão internacional de adequação do ambiente de trabalho, “as NR estão em grande parte baseadas em normas semelhantes existentes em países economicamente mais desenvolvidos”. (SANTOS, 2011, p.36).

A aplicação dessas normas é obrigatória para todos os trabalhadores regidos pela consolidação das leis trabalhistas. Santos (2011) lembra que as NR são a base normativa da qual os inspetores do trabalho do MTE lançam mão para fiscalizar os ambientes de trabalho, nos locais abrangidos por sua competência legal para impor sanções administrativas.

As diversas alterações trazidas periodicamente ao texto das NR visam atender as recomendações e convenções da OIT. É uma forma de se adequar as exigências legais às mudanças que ocorrem no mundo do trabalho, sobretudo em relação aos novos riscos ocupacionais e às medidas de controle. Essas modificações são realizadas pelo próprio MTE (SANTOS 2011).

Santos (2011) ressalta que processo de reformulação ou de elaboração dessas normas é, via de regra, bastante longo. Inicia-se com a redação de um texto base inicial o qual passa por consulta pública. Logo após, o texto passa por uma discussão tripartite. Redige-se o texto final o qual é submetido para aprovação das autoridades competentes e somente então passa para a publicação na imprensa oficial. Essas diversas etapas tornam o processo bastante moroso. A conclusão pode demorar anos.

2.5.3 SST no Serviço Público Federal (Leis e Regulamentos)

A SST no âmbito do serviço público está disciplinada em diversos institutos legais. Diferentemente do regime dos trabalhadores em geral que concentra no texto da CLT as principais disposições sobre o tema, no serviço público a SST é tratada em leis esparsas.

O Quadro 8 traz as leis que abordam a SST no âmbito do serviço público. O quadro traz as leis em ordem cronológica:

Quadro 7: Leis que tratam o tema da SST no Serviço Público

Lei e ano de edição	Tema principal da Lei
Lei nº 1.234/1950	Confere direitos e vantagens a servidores que operam com Raios X e substâncias radioativas.
Decreto-Lei 1.873/1981	Dispõe sobre a concessão de adicionais de Insalubridade e de periculosidade aos servidores públicos federais, e dá outras providências.
Lei nº 8.270/1991	Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências.
Lei nº 8.112/1990	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Fonte: autoria própria, com base em Brasil (1950), (1981), (1991) e (1990).

O estatuto do Servidor Público Federal, previsto na Lei 8.112/90, traz algumas disposições sobre a SST aplicável ao serviço público. Entretanto a questão dos adicionais e gratificações ocupacionais são o foco do tratamento legislativo. Outros temas relacionados à SST não são nem ao menos mencionados (BRASIL, 1990).

O mesmo acontece nos demais institutos legais que tratam da SST no serviço público. Ocupa-se tão somente de disciplinar a concessão dos adicionais e gratificações ocupacionais, como posteriormente demonstrado.

A lei 8.112/90 ao tratar das gratificações e Adicionais traz no seu artigo Art. 61. a seguinte previsão: “Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:” (BRASIL, 1990, p. 13) “IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas (BRASIL, 1990, p. 13)” e ” VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho” ((BRASIL, 1990, p. 14).

A lei 8112/90 que é o estatuto do servidor público federal traz o tema da segurança do trabalho concentrando-se, no entanto apenas a questão dos adicionais ocupacionais (BRASIL, 1990):

Art. 68. Os servidores que trabalhem com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida, fazem jus a um adicional sobre o vencimento do cargo efetivo.

§ 1º O servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e de periculosidade deverá optar por um deles.

§ 2º O direito ao adicional de insalubridade ou periculosidade cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.

Art. 69. Haverá permanente controle da atividade de servidores em operações ou locais considerados penosos, insalubres ou perigosos.

Parágrafo único. A servidora gestante ou lactante será afastada, enquanto durar a gestação e a lactação, das operações e locais previstos neste artigo, exercendo suas atividades em local salubre e em serviço não penoso e não perigoso.

Art. 70. Na concessão dos adicionais de atividades penosas, de insalubridade e de periculosidade, serão observadas as situações estabelecidas em legislação específica.

Art. 71. O adicional de atividade penosa será devido aos servidores em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem nos termos, condições e limites fixados em regulamento.

Art. 72. Os locais de trabalho e os servidores que operam com Raios X ou substâncias radioativas serão mantidos sob controle permanente, de modo que as doses de radiação ionizante não ultrapassem o nível máximo previsto na legislação própria.

Parágrafo único. Os servidores a que se refere este artigo serão submetidos a exames médicos a cada 6 (seis) meses. (BRASIL, 1990)

Outro tema tratado pelo estatuto do servidor público federal, que tem certa relação com o tema da SST refere-se à licença por acidente em serviço.

Art. 211. Será licenciado, com remuneração integral, o servidor acidentado em serviço.

Art. 212. Configura acidente em serviço o dano físico ou mental sofrido pelo servidor, que se relacione, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo exercido.

Parágrafo único. Equipara-se ao acidente em serviço o dano:

I - decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício do cargo;

II - sofrido no percurso da residência para o trabalho e vice-versa.

Art. 213. O servidor acidentado em serviço que necessite de tratamento especializado poderá ser tratado em instituição privada, à conta de recursos públicos.

Parágrafo único. O tratamento recomendado por junta médica oficial constitui medida de exceção e somente será admissível quando inexisterem meios e recursos adequados em instituição pública.

Art. 214. A prova do acidente será feita no prazo de 10 (dez) dias, prorrogável quando as circunstâncias o exigirem. (BRASIL, 1990).

Além da lei 8.112/90 tratam do tema SST a lei 1.234/50 que confere direitos e vantagens a servidores que operam com Raios X e substâncias radioativas (BRASIL, 1950) e a lei 8.270/91 que e seu artigo 12 amplia a disciplina legal sobre o tema dos adicionais e gratificações ocupacionais nos seguintes termos:

Art. 12. Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral e calculados com base nos seguintes percentuais:

I - cinco, dez e vinte por cento, no caso de insalubridade nos graus mínimo, médio e máximo, respectivamente;

II - dez por cento, no de periculosidade.

§ 1º O adicional de irradiação ionizante será concedido nos percentuais de cinco, dez e vinte por cento, conforme se dispuser em regulamento.

§ 2º A gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas será calculada com base no percentual de dez por cento.

§ 3º Os percentuais fixados neste artigo incidem sobre o vencimento do cargo efetivo.

§ 4º O adicional de periculosidade percebido pelo exercício de atividades nucleares é mantido a título de vantagem pessoal, nominalmente identificada, e sujeita aos mesmos percentuais de revisão ou antecipação dos vencimentos.

§ 5º Os valores referentes a adicionais ou gratificações percebidos sob os mesmos fundamentos deste artigo, superiores aos aqui estabelecidos, serão mantidos a título de vantagem pessoal, nominalmente identificada, para os servidores que permaneçam expostos à situação de trabalho que tenha dado origem à referida vantagem, aplicando-se a esses valores os mesmos percentuais de revisão ou antecipação de vencimentos (BRASIL, 1991, p.4).

Por fim há ainda o Decreto-Lei n.º 1.873/1981 que dispõe sucintamente sobre a questão dos adicionais de insalubridade e periculosidade nos seguintes termos “Art. 1º - Os adicionais de insalubridade e de periculosidade serão concedidos aos servidores públicos federais nas condições disciplinadas pela legislação trabalhista” (BRASIL, 1981).

O Decreto-Lei anteriormente mencionado não amplia o tratamento do tema dos adicionais de insalubridade e periculosidade, apenas autoriza a utilização da legislação trabalhista para discipliná-los. Dez anos após a edição desse Decreto-Lei com a publicação da lei 8.270/91 essa autorização foi mais uma vez ratificada (em seu artigo 12, conforme já visto). Porém, houve uma ressalva quanto a diferença nos percentuais a serem aplicados (BRASIL, 1991)

Para evitar repetições desnecessárias não se aborda no presente capítulo a diferença entre os percentuais a serem aplicados no regime celetista e no regime estatutário. O tema será abordado no capítulo 4 desse trabalho.

2.5.3 SST no Serviço Público Federal (Regulamentos)

As matérias disciplinadas nas leis anteriormente citadas estão regulamentadas nos seguintes instrumentos: Decreto nº 81.384, de 22 de fevereiro de 1978 (BRASIL, 1978), Decreto nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989 (BRASIL, 1989), Decreto nº 877, de

20 de julho de 1993 (BRASIL, 1993) e na Orientação Normativa n.º 6/2013 – SEGEP/MPOG (BRASIL, 2013).

O Decreto nº 81.384/1978 dispõe sobre a concessão de gratificação por atividades com raios-x ou substância radioativas e outras vantagens, previstas na Lei nº 1.234 de 14 de novembro de 1950, além de dar outras providências.

O Decreto nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989 (BRASIL, 1989), Regulamenta a concessão dos Adicionais de Periculosidade e de insalubridade tendo em vista o disposto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981

Já o adicional de irradiação ionizante, regulamentado pela Lei 8.270/1991 e pelo Decreto federal 877/1993, é devido em virtude do local e das condições de trabalho, ou seja, dirige-se aos servidores que trabalham habitualmente em local insalubre onde haja proximidade com a radiação ionizante.

Por fim a Orientação Normativa n.º 6 de 18 de março de 2013 da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas. Esse tema que já tinha regulamentação nos decretos acima citados, foram novamente tratados na ON 6. Dessa forma, a ON 6 uniformizou o entendimento sobre a forma de caracterização dos adicionais e gratificações ocupacionais no âmbito do serviço público federal.

Quadro 8: Regulamentação sobre SST no Serviço Público.

Regulamento	Assunto
Decreto nº 81.384/1978	Dispõe sobre a Concessão de gratificação por atividades com raios-x ou substância radioativas e outras vantagens, previstas na Lei nº 1.234 de 14 de novembro de 1950, e dá outras providências.
Decreto nº 97.458/1989	Regulamenta a concessão dos Adicionais de Periculosidade e de Insalubridade tendo em vista o disposto no art. 8º do Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981.
Decreto nº 877/1993	Regulamenta a concessão do adicional de irradiação ionizante de que trata o § 1º do art. 12 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991.
Orientação Normativa n.º 6/2013 – SEGEP/MPOG	Estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas, e dá outras providências.

Fonte: autoria própria, com base em Brasil (1978), (1989), (1993) e (2013).

Dessa forma, a legislação (tanto legal como regulamentar) sobre a Segurança e Saúde no Trabalho, no Serviço Público resume-se a disciplinar o tema dos adicionais e gratificações ocupacionais. Programas e medidas que visem promover melhorias através da eliminação ou diminuição de riscos nos ambientes laborais nem mesmo foram objeto de preocupação do legislador.

Esse panorama cria uma situação desfavorável ao servidor público, quando comparado aos trabalhadores em geral. Enquanto na iniciativa privada a matéria de Segurança e Saúde no Trabalho possui ampla regulamentação sobre os diversos aspectos do tema, no serviço público apenas se disciplina os adicionais e gratificações ocupacionais.

Medidas que busquem a proteção à saúde e a segurança no laborar dos trabalhadores do setor público do público. Por essa razão é tão importante que o tema seja regulamentado no serviço público.

3. METODOLOGIA

Seguindo a classificação proposta por Gil (2002) o presente trabalho consiste em pesquisa exploratória, já que objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema. É ainda pesquisa bibliográfica e documental, pois se baseia tanto na análise de material já elaborado como livros e artigos científicos, como de materiais que ainda não receberam tratamento analítico como leis, normas regulamentadoras, orientações normativas e outros documentos.

No que tange a pesquisa bibliográfica, conforme defende Gil (2002) não deve seguir um modelo preestabelecido, pois a abordagem depende muito das circunstâncias do trabalho. Apesar disso, o autor propõe nove etapas para desenvolvimento da pesquisa. São elas: 1) escolha do tema; 2) levantamento bibliográfico preliminar; 3) formulação do problema; 4) elaboração do plano provisório do assunto; 5) busca de fontes; 6) leitura do material; 7) fichamento; 8) organização lógica do assunto; e 9) redação do texto. No presente trabalho buscou-se seguir essas etapas quando do desenvolvimento da pesquisa bibliográfica.

Dessa forma, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa bibliográfica amparou a fundamentação em obras literárias e acadêmicas que versam sobre a segurança do trabalho tanto no regime celetista, como no regime estatutário federal, bem como sobre a formação histórica e principais características dos regimes celetista e estatutário federal.

Ao lado da pesquisa bibliográfica utilizou-se de outro expediente metodológico: a pesquisa documental. Para tanto foram objetos da presente pesquisa documentos, sobretudo legislativos e regulamentares que formam o arcabouço legal que trata do tema tanto no regime dos trabalhadores em geral (CLT) como no regime jurídico único do serviço público Federal. Sobre a pesquisa documental é importante ressaltar que diferentemente da pesquisa bibliográfica, cujo fundamento está nas diversas de autores especializados, a pesquisa documental apóia-se em material que não recebeu

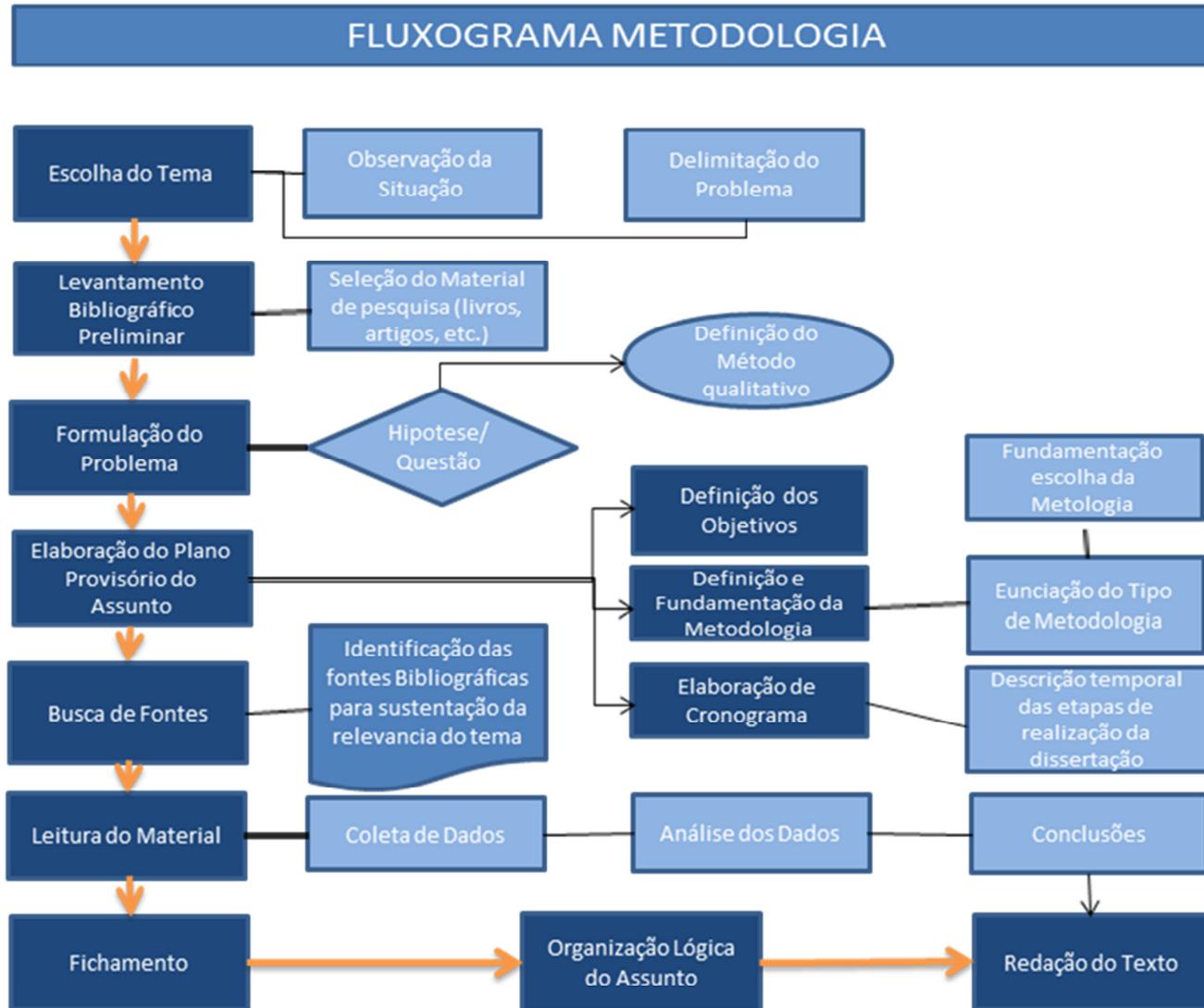
tratamento analítico, ou ainda, que possam eventualmente ser reelaborados na medida em que integre o objeto de pesquisa. (GIL, 2007).

Os documentos analisados foram normas legais, incluindo leis, decretos-lei, medidas provisórias, textos constitucionais (das diferentes constituições brasileiras) e emendas constitucionais. O espectro temporal de análise foi bastante amplo, porém a delimitação do conteúdo das normas buscada foi bem específico.

Buscou-se nos diferentes diplomas legais desde o Brasil Império as principais disposições sobre as relações de trabalho, tanto no regime do serviço público como dos trabalhadores em geral. Analisaram-se o texto constitucional das oito constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988), os textos infraconstitucionais com principais disposições relacionadas ao trabalho no serviço público desde 1824 até os dias atuais, e no setor privado a partir de 1888, ano de edição da lei áurea, até os dias atuais.

No campo da Regulamentação das disposições sobre a segurança e saúde no trabalho buscou-se delimitar a análise, dentro do serviço público federal às Orientações Normativas emitidas nos anos de 2010 e 2013 (sendo que ON emitida em 2013 ainda continua em vigor). Analisaram-se ainda três decretos (Decreto nº 81.384, de 22 de fevereiro de 1978, Decreto nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989 e o Decreto nº 877, de 20 de julho de 1993) que foram editados para regulamentar a matéria de segurança do trabalho no âmbito do serviço público, sobretudo na disciplina dos adicionais ocupacionais.

Já no tocante a regulamentação relacionada à segurança e saúde no trabalho no âmbito da iniciativa privada buscou-se analisar as Normas Regulamentadoras que foram editadas em 1978, através da portaria 3.214 do Ministério do Trabalho (BRASIL, 1978) bem como as alterações em seu texto, revogações e edição de novas NR ocorridas desde aquela época até os dias atuais. Os aspectos metodológicos são explanados de forma pormenorizada no fluxograma que segue.



O Fluxograma sobre a metodologia apresentado demonstra o caminho seguido pela pesquisa desde seus primeiros passos até as considerações finais. O primeiro passo foi a difícil escolha sobre o tema a pesquisar. Nessa etapa foi indispensável a observação da situação, do contexto de qual o problema se abstraiu. Em seguida passou-se para a delimitação do problemas.

Feita a escolha do tema, passou-se para o levantamento bibliográfico preliminar. Nessa fase selecionou-se dentro de um repertório já mais ou menos conhecido, as obras mais relevantes na elaboração do trabalho. Essas obras como consequência levaram a outras obras e assim por diante.

Após a análise preliminar do material bibliográfico, formulou-se o problema. Levantou-se a hipótese e elegeu-se o método qualitativo, como aquele que guiaria o estudo. A próxima fase consistiu na elaboração provisória do assunto. Nesse ponto definiu-se os objetivos, definiu-se e fundamentou-se a metodologia e elaborou-se um cronograma para realização das atividades, ou seja, descreveu-se a cronologia de cada uma das etapas de realização do trabalho.

Após essas etapas passou-se a parte da leitura e estudo do material já previamente selecionado, coletando-se e analisando dados relevantes para o estudo e já se formulando conclusões.

Por fim iniciou o fichamento do material estudado, organizando-se o assunto de forma lógica e redigindo o texto com base nas conclusões formuladas durante o estudo.

4. DISCUSSÃO

O presente trabalho propõe-se a discutir, com base na fundamentação trazida os aspectos mais importantes do tema da Segurança e Saúde no Trabalho comparando-se o regime celetista, ou dos trabalhadores em geral, com o regime estatutário, próprio do serviço público. e

O ponto central da discussão portanto está em torno da Segurança e Saúde no Trabalho na CLT e no Regime Jurídico Único – RJU dos servidores públicos sob o ponto de vista de uma análise comparada do tema nos dois regimes. Para enriquecer a discussão optou-se por abordar alguns tópicos chave. Assim, serão tratados os seguintes assuntos: a aplicação das NR no Serviço Público; o poder Normativo da Administração Pública; os adicionais Ocupacionais e autorização para utilizar a regulamentação Celetista; quais NR seriam aplicáveis ao serviço público; e por fim o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor – SIASS.

4.1 A SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHO NA CLT E NO RJU

O tema da saúde e segurança no trabalho encontra ampla regulamentação no regime CLT. No regime do serviço público, entretanto, o assunto ainda não está regulamentado. Mas, no serviço público, da mesma forma que no regime dos trabalhadores em geral, há uma grande necessidade de combater os agravos relacionados às más condições dos ambientes de trabalho.

Em outras palavras, da mesma forma que os trabalhadores em geral estão expostos a riscos em seus ambientes laborais os servidores públicos também estão. A regulamentação da SST tem o importante papel de criar mecanismos que busquem promover as melhorias necessárias nos ambientes laborais para diminuir ou eliminar os

riscos a que os trabalhadores estão expostos. Nesse aspecto, há grande prejuízo aos servidores públicos, já que seu regime prescinde de uma regulamentação sobre o tema.

4.1.1 A aplicação das NR no Serviço Público

A SST no âmbito do serviço público prescinde de uma regulamentação adequada. Os escassos dispositivos legais, ou regulamentares que tratam do tema limitam-se a disciplinar os adicionais ocupacionais.

Diante dessa omissão regulamentar o que se observa é uma tentativa de aplicação das Normas Regulamentadoras (NR) dos trabalhadores celetistas também ao Serviço Público.

O argumento para tal conduta está no fato de que a própria constituição estende aos servidores públicos algumas das garantias previstas para os trabalhadores em geral, conforme texto do § 3º do Artigo 39 da CF/88: “Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir” (BRASIL, 1988).

Os incisos anteriormente citados trazem diversos direitos e garantias aos trabalhadores urbanos e rurais. Entre eles há destaque para os incisos XXII e XXIII que tratam especificamente da SST:

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;
XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Os direitos e garantias previstos nesses dois incisos, portanto, são aplicáveis, também, aos servidores públicos. Para Teixeira (2003) a extensão desse direito aos servidores corrobora com a tese de que as normas regulamentadoras devem também ser aplicadas aos servidores públicos.

Mas, tal entendimento não pode prosperar. Os incisos anteriormente referidos apenas fazem menção ao fato de os servidores fazerem jus a adicionais ocupacionais e que teriam direito a redução dos riscos laborais por meio de normas de saúde de higiene e saúde.

O texto constitucional apenas garante aos servidores (ou lhes estende garantia prevista para os trabalhadores em geral) a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. Em momento algum há autorização expressa para que sejam adotadas as normas regulamentadoras NR editadas pelo Ministério do Trabalho. Não se autoriza a utilização das normas dos trabalhadores celetistas aos servidores públicos. A utilização dessas normas sem a autorização legislativa expressa constituiria grave violação do princípio da legalidade a que a administração pública está submetida.

Segundo o referido princípio a administração pública somente pode fazer aquilo que lei previamente autoriza. Em outras palavras a administração pública nada pode fazer senão o que a lei determina. “Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize” (MELLO, 2010, p. 105).

Não havendo autorização, ao aplicar as normas regulamentadoras ao serviço público estaria a Administração Pública violando o princípio da legalidade, pois sua ação prescindiria de autorização legal.

Mesmo que essas normas regulamentadoras tenham sido editadas pela própria administração pública, através do ministério do trabalho, tais normas não podem ser aplicadas aos servidores, simplesmente por não haver autorização legislativa para tanto.

4.1.2 O poder Normativo da Administração Pública.

Para uma melhor compreensão do tema em análise faz-se necessária uma sucinta incursão no tema dos chamados poderes administrativos. A administração pública, ou o poder executivo, dispõe de alguns poderes, também chamados de poderes-deveres, através dos quais ele exerce suas funções. “Tais poderes são inerentes à Administração Pública pois, sem eles, ela não conseguiria fazer sobrepor-se a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado” (DI PIETRO, 2014, p. 90)

Di Pietro (2014) ressalta a existência de quatro desses poderes: poder hierárquico, disciplinar, de polícia e normativo. O poder normativo, portanto aparece como um dos poderes da administração.

O poder normativo, também chamado de regulamentar, consiste no poder-dever concedido à administração para editar regulamentos para determinadas lei, que são emitidas pelo poder legislativo:

A lei não pode abrigar todas as minúcias da matéria que disciplina, só o Executivo tem conhecimento dos mecanismos e meios administrativos, necessários à fiel execução da lei; por vezes é necessária a indicação, adaptação ou criação de órgãos administrativos para o cumprimento da lei; em outras, a execução da lei depende de procedimentos administrativos, da elaboração de formulários, etc. (MEDAUAR, 2006, p.116)

O poder normativo pode ser definido como o poder "que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução". (Di Pietro, 2014, p. 91)

Esse poder da administração pública para editar regulamento, porém tem restrições. A administração não pode avocar para si o poder que é conferido a poder legislativo. Além disso, esse poder encerra “prerrogativas de autoridade, as quais, por isso mesmo, só podem ser exercidas nos limites da lei”.(Di Pietro, 2014, p. 91)

O poder regulamentar enfrenta duas ordens de limitações: de um lado, não pode exceder os limites da função executiva, o que significa dizer que não pode substituir a função legislativa formal (do Poder Legislativo), modificando ou abrogando leis formais; de outro lado, não pode ultrapassar as fronteiras da lei que explicita, dispondo ultra ou extra legem. Ao poder regulamentar é vedado também restringir preceitos da lei. (MEDAUAR, 2006, p.116)

O poder normativo ou regulamentar pode ser expresso através de decreto regulamentar a administração, mas poderá ainda ser exercido por outros integrantes do poder executivo:

O poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo. Note-se que o artigo 87, parágrafo único, inciso II, outorga aos Ministros de Estado competência para "expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos" (DI PIETRO 2006, p.104).

As normas regulamentadoras defluem desse poder normativo da administração pública, e foram editadas em razão de previsão legal no texto da CLT.

Ao editar as NR sobre SST a administração pública através do Ministério do Trabalho seguiu a autorização prevista nos artigos 155 e 200 da CLT, que dispõem, respectivamente que “Incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho: I - estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre a aplicação dos preceitos deste Capítulo, especialmente os referidos no art. 200” (BRASIL, 1943, p.12) e que “cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho” (BRASIL, 1943, p. 16);

Assim, amparada nessa autorização legal a administração disciplinou através de regulamento (as Normas Regulamentadoras) a SST no âmbito das relações de trabalho regidas pela CLT.

A aplicação desse regulamento aos servidores públicos, entretanto, não foi autorizada pela lei. Sem essa autorização legislativa, não pode a administração pública aplicar tal regulamento aos seus servidores sem ferir, conforme já exposto, o princípio da legalidade.

Cabe lembrar que o direito do trabalho e o direito administrativo são ramos jurídicos completamente diferentes. São regidos por princípios e norma gerais que em nada se relacionam. O transplante de um regulamento oriundo do direito do trabalho para produzir efeitos no âmbito do direito administrativo seria uma solução bastante peculiar e nem um pouco usual. Apesar disso, perfeitamente possível, desde que assim determine o poder legislativo.

4.1.3 Os adicionais Ocupacionais e autorização para utilizar a regulamentação Celetista

Apesar dessa ressalva, cabe registrar que a lei autoriza a utilização da regulamentação do direito do trabalho no direito administrativo em apenas um dos temas de SST. Trata-se dos adicionais ocupacionais.

Essa autorização legislativa esta prevista no Decreto- Lei 1.873 de 27 de maio de 1981 que assim dispunha em seu artigo 1º: “os adicionais de insalubridade e de periculosidade serão concedidos aos servidores públicos federais nas condições disciplinadas pela legislação trabalhista” (BRASIL, 1981, p.1).

Importante observar que apesar de Decreto lei anteriormente ter sido editado pelo poder executivo sua edição ocorreu durante o regime militar, e que com fundamento na

EC 1¹⁹ de 1969 (BRASIL, 1969) que alterou a constituição de 1967, o poder executivo acumulava muitas das funções atribuídas ao poder legislativo²⁰. Dessa forma o Decreto-Lei citado apesar de ter sido editado pelo poder executivo, foi fundamentado em uma competência legislativa.

Mesmo em sede de regulamento foi reiterada tal autorização através do decreto 97.458/89²¹ nos seguintes termos “Art. 1º A caracterização e a classificação da insalubridade ou periculosidade para os servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional será feita nas condições disciplinadas na legislação trabalhista. (BRASIL, 1989, p.1)

Mais recentemente em 1991, já sob a égide da atual constituição (de 1988) houve nova autorização legislativa para aplicação da Regulamentação de adicionais ocupacionais do regime celetista aos servidores públicos. Essa autorização, que dessa vez foi realizada pelo congresso nacional, está disposta no artigo 12 da lei 8.270/91, nos seguintes termos “Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral” (BRASIL, 1991)

Importante notar que mesmo diante dessa autorização expressa a lei estabeleceu uma diferença a ser aplicada entre os adicionais concedidos nesses em cada um dos regimes, conforme se depreende da análise do texto legislativo aplicável ao serviço

¹⁹ Para a doutrina constitucionalista majoritária a A EC 1 de 1969 foi na verdade uma nova constituição. Conforme esta orientação a EC 1 de 1969 não apenas alterou a constituição existente, mas propôs um texto integralmente reformado. (SILVA, 2005)

²⁰ O decreto-lei 1.873/81 dispõe em sua introdução a autorização constitucional que lhe autoriza a edição do referido decreto- lei nos seguintes termos “ O presidente da República no uso da atribuição que lhe confere o art. 55, item III, da Constituição” (BRASIL, 1981, p.1) O referido item III do artigo 55 da da CF 1967 dispõe o que segue: “ O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: II - finanças públicas, inclusive normas tributárias” (BRASIL, 1967). Note-se que a referida norma constitucional conferiu ao poder executivo competência legislativa para a matéria em apreço. Assim, embora o decreto lei 1.873/81 tenha sido editado pelo executivo, este acumulava o poder legislativo em sua atuação.

²¹ O decreto 97.458 regulamenta a concessão dos Adicionais de Periculosidade e de Insalubridade no serviço público.

público e ao regime celetista respectivamente. Primeiramente o artigo 12 da lei 8.270/91 que se aplica ao serviço público:

Art. 12. Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral e calculados com base nos seguintes percentuais:

I - cinco, dez e vinte por cento, no caso de insalubridade nos graus mínimo, médio e máximo, respectivamente;

II - dez por cento, no de periculosidade.

§ 1º O adicional de irradiação ionizante será concedido nos percentuais de cinco, dez e vinte por cento, conforme se dispuser em regulamento.

§ 2º A gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas será calculada com base no percentual de dez por cento.

§ 3º Os percentuais fixados neste artigo incidem sobre o vencimento do cargo efetivo.

§ 4º O adicional de periculosidade percebido pelo exercício de atividades nucleares é mantido a título de vantagem pessoal, nominalmente identificada, e sujeita aos mesmos percentuais de revisão ou antecipação dos vencimentos. (BRASIL, 1991, p4)

Por fim as disposições sobre os adicionais ocupacionais aplicáveis aos trabalhadores em geral, estão previstas nos artigos 192 e 193 da CLT (Decreto Lei 5.453/43) nos seguintes termos:

Art.192 - O exercício de trabalho em condições insalubres, anteriormente dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo

Art. 193. São consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a:

I - inflamáveis, explosivos ou energia elétrica; (Incluído pela Lei nº 12.740, de 2012)

II - roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial. (Incluído pela Lei nº 12.740, de 2012)

§ 1º - O trabalho em condições de periculosidade assegura ao empregado um adicional de 30% (trinta por cento) sobre o salário sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa

Diante da análise das disposições legais de ambos os regimes é possível fazer algumas observações. A primeira delas refere-se à diferença quanto aos percentuais dos adicionais que devem ser aplicados em cada um dos regimes. Embora haja autorização legal para se utilizar para os servidores públicos as normas legais e regulamentares aplicáveis aos trabalhadores em geral, o legislador reservou aos servidores adicionais ocupacionais com valores percentuais diferentes daqueles aplicáveis aos trabalhadores celetistas.

Outra diferença importante refere-se à base de cálculo desses adicionais. Enquanto no regime celetista os adicionais de insalubridade são calculados sobre o salário mínimo da região, e o adicional de periculosidade incide sobre o salário do empregado, no serviço público todos os adicionais serão calculados sobre o salário do servidor, e não sobre o salário mínimo regional.

Assim, tratando-se do adicional de insalubridade, é mais vantajosa para o trabalhador a lei aplicável ao serviço público, pois embora os percentuais sejam menores (5%, 10% e 20%) conforme o tipo de exposição, esses percentuais incidem sobre o salário nominal do servidor.

Já no regime celetista, apesar de os percentuais serem mais elevados (10%, 20%, e 40%) estes são calculados sobre o salário mínimo da região, o que acarreta, na prática em um valor pecuniário menor a ser pagos aos trabalhadores celetistas em comparação com servidores públicos.

Essa lógica se inverte, porém, no que diz respeito adicional de periculosidade. Nesse adicional a lei atribui vantagem maior para os trabalhadores celetista que fazem jus ao valor de 30% incidente sobre o salário do empregado a título de periculosidade. Os servidores expostos a agentes perigosos têm direito a um adicional de apenas 10%.

Importante notar que os adicionais ocupacionais possuem, caráter transitório, e devem ser mantidos apenas enquanto durar a exposição. A neutralização ou eliminação do risco existente implica na elaboração de novo laudo de adicional ocupacional, no qual a nova situação quanto ao risco é registrada implicando na supressão do adicional que anteriormente se concedia. (BRASIL, 2013)

Esse laudo conforme os parágrafos 2 e 3 do artigo 10 da ON 6/2013:

§ 2º O laudo técnico deverá:

I - ser elaborado por servidor da esfera federal, estadual, distrital ou municipal ocupante do cargo público de médico com especialização em medicina do trabalho, ou de engenheiro ou de arquiteto com especialização em segurança do trabalho;

II - referir-se ao ambiente de trabalho e considerar a situação individual de trabalho do servidor;

III - preencher os requisitos do Anexo desta Orientação Normativa; e

IV - identificar: a) o local de exercício ou o tipo de trabalho realizado; b) o agente nocivo à saúde ou o identificador do risco; c) o grau de agressividade ao homem, especificando:

1. limite de tolerância conhecida, quanto ao tempo de exposição ao agente nocivo; e

2. verificação do tempo de exposição do servidor aos agentes agressivos; d) classificação dos graus de insalubridade e de periculosidade, com os respectivos percentuais aplicáveis ao local ou atividade examinados; e e) as medidas corretivas necessárias para eliminar ou neutralizar o risco, ou proteger contra seus efeitos.

§ 3º O laudo técnico não terá prazo de validade, devendo ser refeito sempre que houver alteração do ambiente ou dos processos de trabalho ou da legislação vigente. § 4º Compete ao profissional responsável pela emissão do laudo técnico caracterizar e justificar a condição ensejadora dos adicionais de insalubridade e de periculosidade. (BRASIL, 2013, p.2)

Quadro 9: Diferença entre os adicionais ocupacionais no serviço público e no regime CLT.

Diferença nos adicionais ocupacionais: regime CLT X estatutário					
Regime	Adicional Ocupacional				Base de Cálculo
	Insalubridade			Periculosidade	
	Grau Mínimo	Grau Médio	Grau Máximo	Grau Único	
CLT	10%	20%	40%	30%	Salário Mínimo Regional
Estatutário	5%	10%	20%	10%	Salário Base

Fonte: autoria própria com base em Brasil (1943) e Brasil (2016)

Superada a diferença entre os percentuais, nas demais disposições sobre adicionais ocupacionais a lei determina a aplicação aos servidores públicos das mesmas condições legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral, sem distinção. Dessa forma, apenas no tocante aos adicionais ocupacionais autoriza a lei que se utilize no serviço público a regulamentação sobre SST prevista para os trabalhadores em geral.

Dentre as trinta e cinco Normas Regulamentadoras atualmente em vigor a administração pública está expressamente autorizada por lei a utilizar apenas duas. A NR 15 (que trata das atividades e operações insalubres e a NR 16 (atividades e operações perigosas). Com a ressalva, todavia, quanto à diferenciação nos percentuais.

As outras 33 (trinta e três) normas não receberam autorização para serem utilizadas no serviço público, e por esta razão em tese não deveriam ser utilizadas. Na prática, porém o que se vê é a utilização, ainda que indevida das normas regulamentadoras.

Muitos órgãos da administração pública utilizam apenas algumas disposições das normas regulamentadoras deixando de lado outras bastante importantes. Exemplo disso refere-se ao dimensionamento do Serviço Especializado em Medicina e Segurança do Trabalho. O quadro II da NR 4 que traz o dimensionamento, ou seja a quantidade de profissionais de medicina e segurança do trabalho que são exigidos conforme a quantidade de trabalhadores de uma instituição.

Tomando-se como exemplo a Universidade Federal do Paraná. Seu quantitativo total de pessoal atualmente é de 6.154 (seis mil cento e cinquenta e quatro) servidores (BRASIL, 2016b), e o grau de risco 2, de acordo com a NR 4. Segundo o quadro II da NR 4 a UFPR deveria ter em seu quadro 6 Técnicos de Segurança do Trabalho (BRASIL, 2016c). Possui apenas 3, ou seja metade do que a regulamentação exige.

Outro exemplo relaciona-se à constituição de comissão Interna de Prevenção de Acidentes. Apesar de ser obrigatória sua constituição, os órgãos do serviço público federal em sua maioria não estabelecem essas comissões em seus estabelecimentos.

Quadro 10: Dimensionamento SESMT conforme NR4

QUADRO II
(Alterado pela Portaria SSMT n.º 34, de 11 de dezembro de 1987)
DIMENSIONAMENTO DOS SESMT

Grau de Risco	N.º de Empregados no estabelecimento	Técnicos							
		50 a 100	101 a 250	251 a 500	501 a 1.000	1.001 a 2000	2.001 a 3.500	3.501 a 5.000	Acima de 5000 Para cada grupo De 4000 ou fração acima 2000**
1	Técnico Seg. Trabalho				1	1	1	2	1
	Engenheiro Seg. Trabalho						1*	1	1*
	Aux. Enferm. do Trabalho						1	1	1
	Enfermeiro do Trabalho						1*	1*	1*
	Médico do Trabalho					1*	1*	1	1*
2	Técnico Seg. Trabalho				1	1	2	5	1
	Engenheiro Seg. Trabalho					1*	1	1	1*
	Aux. Enferm. do Trabalho					1	1	1	1
	Enfermeiro do Trabalho						1	1	1
	Médico do Trabalho					1*	1	1	1
3	Técnico Seg. Trabalho		1	2	3	4	6	8	3
	Engenheiro Seg. Trabalho				1*	1	1	2	1
	Aux. Enferm. do Trabalho					1	2	1	1
	Enfermeiro do Trabalho						1	1	1
	Médico do Trabalho				1*	1	1	2	1
4	Técnico Seg. Trabalho	1	2	3	4	5	8	10	3
	Engenheiro Seg. Trabalho		1*	1*	1	1	2	3	1
	Aux. Enferm. do Trabalho				1	1	2	1	1
	Enfermeiro do Trabalho						1	1	1
	Médico do Trabalho		1*	1*	1	1	2	3	1

(*) Tempo parcial (mínimo de três horas)
(**) O dimensionamento total deverá ser feito levando-se em consideração o dimensionamento de faixas de 3501 a 5000 mais o dimensionamento do(s) grupo(s) de 4000 ou fração acima de 2000.

OBS: Hospitais, Ambulatórios, Maternidade, Casas de Saúde e Repouso, Clínicas e estabelecimentos similares com mais de 500 (quinhentos) empregados deverão contratar um Enfermeiro em tempo integral.

Fonte: Brasil (2016a)

4.1.4 Quais NR seriam aplicáveis ao serviço público

Nem todas as normas regulamentadoras poderiam ser aplicadas ao serviço público. Isso porque, o serviço público implica na realização de atividades diferentes daquelas exercidas pela iniciativa privada. Diferente da iniciativa privada, cujas atividades visam de modo geral à obtenção do lucro, no serviço público o que se busca é alcançar o interesse público.

Para Di Pietro (2014) em que pesem os diferentes conceitos de serviço público, é consenso a existência três elementos: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público).

Em razão dessa diferença algumas disposições das Normas Regulamentadoras, as quais foram elaboradas considerando as diferentes atividades econômicas, seriam inadequadas para as peculiaridades do serviço público.

Apesar disso, grande parte das disposições trazidas pelas NR seriam possíveis de serem aplicadas ao serviço público. Essas normas seguem preceitos internacionalmente consagrados de segurança, saúde, higiene e conforto nos ambientes de trabalho.

Medidas como o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA ou o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO (BRASIL, 1978) são totalmente possíveis de serem incorporados ao serviço público como forma de identificação e atenuação dos efeitos prejudiciais dos riscos a que os servidores estão expostos na realização de suas atividades laborais.

4.1.5 O Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS

Apesar da continuada omissão legislativa e regulamentar o governo federal, possivelmente em razão dos crescentes custos com o tema da SST no serviço público tem feito algumas tentativas de implementar programas para trazer maior organização ao assunto no serviço público.

Exemplo dessas investidas do governo é a criação em 2009 de um órgão chamado - Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Federal – SIASS através do Decreto nº 6.833 de 29/04/2009 (BRASIL, 2009).

O objetivo desse subsistema está definido no artigo 2º do referido decreto:

Art. 2º O SIASS tem por objetivo coordenar e integrar ações e programas nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com a política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida pelo Governo. (BRASIL, 2009, p.1)

Dessa forma a função do SIASS é coordenar e integrar ações e programas em três áreas: 1) assistência à saúde, 2) perícia oficial e 3) promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com a política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida pelo Governo (BRASIL, 2009).

Essas áreas são conceituadas no artigo 3º do Decreto 6.833 de 29 de Abril de 2009. A primeira, assistência à saúde abarca as “ações que visem a prevenção, a detecção precoce e o tratamento de doenças e, ainda, a reabilitação da saúde do servidor, compreendendo as diversas áreas de atuação relacionadas à atenção à saúde do servidor público civil federal (BRASIL, 2009, p.1).

A segunda área, perícia oficial consiste na “ação médica ou odontológica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do servidor para o exercício de suas atividades laborais” e a terceira, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde relaciona-se às ações que tenham como “objetivo de intervir no processo de adoecimento do servidor, tanto no aspecto individual quanto nas relações coletivas no ambiente de trabalho” (BRASIL, 2009, p.1).

O SIASS está presente nas diversas unidades federativas do Brasil. No estado do Paraná, há duas unidades do SIASS que operam com acordo de cooperação. O SIASS UFPR que inclui A Universidade Federal do Paraná (órgão que o sedia), o Instituto Federal do Paraná – IFPR e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR e, o SIASS INSS, que inclui além do Instituto Nacional de Seguro Social e outros órgãos do poder executivo federal no Paraná, conforme quadro 11.

Além dessas duas Unidades SIASS que operam com acordo de cooperação há no Paraná mais duas outras Unidades que operam no interior do estado sem esse acordo. Trata-se do SIASS GEX Londrina e o SIASS UNILA Foz do Iguaçu.

Quadro 11: Unidades SIASS no estado do Paraná com termo de cooperação

UNIDADE SIASS	INSS	UFPR
ÓRGÃOS VINCULADOS	ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA
	AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL	UNIVERS. TECNOLOGICA FEDERAL DO PARANA
	AGENCIA NACIONAL DE SAUDE SUPLEMENTAR	INSTITUTO FEDERAL DO PARANA
	AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES	
	AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA	
	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO	
	DEPARTAMENTO NAC. DE PRODUCAO MINERAL	
	DEPARTAMENTO NAC. DE INFRAEST. DE TRANSP.	
	DEPTO. DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	
	FUND. INST. BRASIL. GEOG. E ESTATISTICA	
	FUND. JORGE DUPRAT FIG. SEG. MED. TRABALHO	
	INST. BR. MEIO AMB. REC. NAT. RENOVAVEIS	
	INSTITUTO DO PATR. HIST. E ART. NACIONAL	
	INSTITUTO NAC. DE COLONIZ E REF AGRARIA	
	INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	
	MINIST. DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABAST.	
	MINISTERIO DA FAZENDA	
	MINISTERIO DA SAUDE	
	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	
	MINISTERIO DO PLANEJ. DESENV. E GESTAO	
	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	
	INSTITUTO NAC. DE COLONIZ E REF AGRARIA	
	INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	
	MINIST. DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABAST.	
	MINISTERIO DA FAZENDA	
	MINISTERIO DA SAUDE	
	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	
	MINISTERIO DO PLANEJ. DESENV. E GESTAO	
	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	

Fonte: Brasil (2016b)

Quadro 12: Unidades SIASS no estado do Paraná sem termo de Cooperação

UNIDADE SIASS	INSS GEX LONDRINA	UNILA – FOZ DO IGUAÇU
ORGÃO VINCULADOS (sem termo de cooperação)	MINISTERIO DA FAZENDA	UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA - UNILA
	DEPTO. DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	
	ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	
	INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	

Fonte: Brasil (2016b)

O decreto de criação do SIASS não buscou disciplinar os temas relacionados à SST. O diploma buscou tão somente disciplinar e criar o chamado “subsistema” o qual funcionaria numa espécie de colaboração entre os órgãos públicos já existentes. O decreto que criou o SIASS revogou o decreto 5.961 editado três anos antes que havia criado outro órgão chamado Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal – SISOSP (BRASIL, 2006)

Essas duas iniciativas demonstram a uma maior preocupação do governo federal com a segurança e saúde de seus servidores. Os elevados custos com afastamentos, acidentes, doenças ocupacionais e seus desdobramentos possivelmente estão entre as principais razões dessa crescente preocupação.

Ações como o SISOSP e o SIASS representam importantes avanços no tema, porém a omissão legislativa e regulamentar sobre segurança e saúde do servidor público ainda é fator que prejudica o emprego de medidas mais satisfatórias de atenção à segurança e saúde do trabalhador.

4.2 RESULTADOS DO ESTUDO

Diante de todo o exposto o presente trabalho discute a possibilidade de criação de alternativas para a omissão legislativa e regulamentar sobre saúde e segurança no trabalho no regime jurídico único federal (estatutário) com vistas a garantir uma maior proteção a saúde e segurança no trabalho no setor público, além de garantir maior isonomia entre no tratamento dado ao tema no regime celetista e no regime estatutário.

A despeito da natureza do vínculo de trabalho a que esteja submetido é direito constitucionalmente garantido ao trabalhador a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (BRASIL, 1988, p.6).

Propostas de diretrizes ou alternativas que visem solucionar o problema que se discute devem levar em consideração as peculiaridades do regime público de trabalho, que em comparação com o regime privado possui importantes diferenças, que fazem, inclusive, que esses dois regimes pertencem a ramos distintos do direito (direito administrativo e direito do trabalho, respectivamente).

Nos próximos itens são apresentadas as possíveis soluções para a omissão regulamentar no tema da SST no âmbito do serviço público, com base no estudo bibliográfico e documental realizado no presente trabalho.

4.2.1 POSSÍVEIS ALTERNATIVAS/SOLUÇÕES PARA A OMISSÃO REGULAMENTAR SOBRE SST NO SERVIÇO PÚBLICO

Em razão das implicações já anteriormente apontadas relacionadas ao princípio da legalidade a que se submete a administração pública, é necessário que uma solução adequada para a omissão legislativa passe pelo poder legislativo, ou seja, pela elaboração de lei através do processo legislativo. O trabalho não ambiciona culminar na

edição de lei, mas tão somente identificar alternativas mais adequadas e corretas para sanar o grave problema da omissão legislativa que atinge os trabalhadores do serviço público.

Importante notar que essa omissão regulamentar tem como resultado graves prejuízos à saúde e integridade física dos trabalhadores do setor público. Isso porque programas e iniciativas sobre medicina e segurança do trabalho já consagradas na legislação aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada ainda não existem no serviço público. A título de exemplo cita-se o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, o Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional – PCMSO, a Comissão Interna de Prevenção de acidentes - CIPA.

O presente trabalho propõe a adoção de uma das três alternativas abaixo como solução mais indicada para a o problema discutido: 1) a edição de Lei que autorize a utilização das Normas Regulamentadoras para o Serviço Público; alternativamente 2) a elaboração de uma Lei geral de segurança e saúde do servidor público; ou ainda 3) Edição de Lei que exija dos órgãos da administração pública que disciplinem o tema no âmbito de seus órgãos.

Importante observar que a adoção de qualquer uma dessas alternativas implica em custo com a implementação de infra-estrutura de saúde e segurança no serviço público. Esse custo, porém, pode ser visto como investimento, pois já é notório que dispêndios com medidas que visem melhorar a segurança e saúde do trabalhador tem como resultado aumento na produtividade e maior economia com o corte de parte dos custos que são resultado de acidentes e doenças ocupacionais (despesas médicas, afastamentos, pensões etc.). Sem perder de vista o fato de que o que se está protegendo é o bem maior que é a vida e a saúde das pessoas.

A seguir cada uma dessas alternativas é explanada.

4.2.1.1 Edição de Lei que autorize a utilização das Normas Regulamentadoras para o Serviço Público

A primeira alternativa ou solução que se apresenta consiste na autorização através de lei federal para que sejam utilizadas também no serviço público as normas de Segurança e Medicina do Trabalho que são aplicáveis ao regime CLT. Essa solução é bastante simples na medida em que toda a estrutura normativa já utilizada no regime CLT poderá ser utilizada para os trabalhadores do serviço público.

De fato o legislador já se utilizou, ainda que parcialmente, dessa opção quando autorizou a utilização no serviço público das normas regulamentadoras que versam sobre os adicionais ocupacionais. Conforme já exposto (no item 4.1.3, do capítulo 4 do presente trabalho) essa autorização está prevista tanto no decreto 97.458/89 (BRASIL, 1989) e na Lei 8.270/91 (BRASIL, 1991).

No caso dos adicionais ocupacionais a solução encontrada pelo legislador foi a de autorizar a utilização dos parâmetros gerais “nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral” (BRASIL, 1989), porém reservando-se no direito de modificar o percentual a ser aplicado no cálculo dos adicionais:

Art. 12. Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral e calculados com base nos seguintes percentuais:

I - cinco, dez e vinte por cento, no caso de insalubridade nos graus mínimo, médio e máximo, respectivamente;

II - dez por cento, no de periculosidade.

§ 1º O adicional de irradiação ionizante será concedido nos percentuais de cinco, dez e vinte por cento, conforme se dispuser em regulamento.

§ 2º A gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas será calculada com base no percentual de dez por cento.

§ 3º Os percentuais fixados neste artigo incidem sobre o vencimento do cargo efetivo.

§ 4º O adicional de periculosidade percebido pelo exercício de atividades nucleares é mantido a título de vantagem pessoal, nominalmente identificada, e sujeita aos mesmos percentuais de revisão ou antecipação dos vencimentos. (BRASIL, 1991, p4)

Solução semelhante poderia ser aplicada no caso das demais normas sobre SST. O legislador poderia autorizar a utilização ao serviço público, de forma genérica todas as disposições legais e normativas sobre SST, modificando apenas pontualmente alguns detalhes para o fim de uma melhor adequação ao regime do serviço público. Dessa forma, o arcabouço técnico previsto na normatização (legal e regulamentar) seria trazido também para o âmbito do serviço público, ressalvadas eventuais alterações que a seu critério quisesse o legislador deixar consignado. Dessa forma mediante autorização legal todas as normas regulamentadoras do MTE passariam a ser aplicáveis também ao serviço público (desde que cabíveis).

A vantagem dessa opção está em se aproveitar toda a estrutura normativa já existente no regime CLT. A experiência e conhecimento acumulados durante as décadas de vigência das normas sobre SST no regime CLT seriam de enorme utilidade, sendo aproveitadas também pelos trabalhadores do serviço público.

A despeito dessa vantagem, há nessa opção importantes limitações. A principal está no fato de tais normas não se adequarem perfeitamente as peculiaridades do serviço público. O estado em regra não desenvolve atividade econômica. Segundo o texto do artigo 173 da CF de 1988 a exploração pelo estado desse tipo de atividade somente se admite excepcionalmente: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988).

Para Bulos (2009) a CF/88 ao adotar o sistema capitalista relega a iniciativa privada o desenvolvimento de atividades de cunho econômico.

Logo, o dispositivo delimitou a esfera da iniciativa econômica pública e privada, atendendo a reivindicações privatistas. Ao fazê-lo, traçou um novo perfil estatal no campo da economia, restringindo a participação do Estado, o qual, para explorar diretamente uma atividade econômica, deverá resguardar a própria soberania nacional (imperativos de segurança nacional) ou os interesses maiores da sociedade (relevante interesse coletivo) (BULOS, 2009, p. 30) .

Dessa forma, quando comparada com as atividades desenvolvidas pela iniciativa privada, de cunho predominantemente econômicas, as atividades desenvolvidas pelo estado (os serviços públicos, ou as atividades típicas de estado) possuem importantes diferenças.

A regulamentação sobre SST no regime CLT, portanto, presta-se a normatizar atividades econômicas desenvolvidas no âmbito da iniciativa privada. Sua aplicação no serviço público, pode em muitas vezes ser inadequada.

A título de exemplo cita-se o caso da caracterização do adicional de insalubridade pela exposição ocupacional à agentes químicos. Os anexos 11, 12 e 13 da NR 15 ao disciplinar os adicionais de insalubridade estabelecem níveis de concentração de agentes químicos que apenas seriam aferidos no ambiente industrial.

No âmbito do serviço público, quando, por exemplo se pretende avaliar a exposição ocupacional de docentes e técnicos em laboratórios universitários, verifica-se que os anexos anteriormente citados mostram-se inadequados. Isso por que esses textos normativos, ao partirem de hipóteses pensadas para a indústria, muitas vezes impossibilitam a caracterização do adicional de insalubridade para esses trabalhadores, pois os ensaios realizados nesses laboratórios utilizam os agentes químicos em menor escala do que na indústria.

Negligencia-se o fato de que no laboratório embora a quantidade de cada agente químico seja menor, em razão dos fins didáticos a que se destinam, a variedade de produtos utilizados nos diversos ensaios realizados é bem maior. Além disso, não é possível viabilizar o mesmo tipo de proteção aos trabalhadores em razão das necessidades peculiares da atividade didática.

Dessa forma, há de se registrar a limitação existente em se adotar a normatização do regime CLT ao serviço público.

4.2.1.2 Elaboração de uma Lei geral de segurança e saúde do servidor público

Outra possível solução refere-se à elaboração de uma lei geral sobre SST no âmbito do serviço público, que contemplasse além de disposições normativas legais a previsão de uma regulamentação própria. Tal solução seria mais trabalhosa já que demandaria estudos e trabalhos para se chegar a elaboração de uma lei que previsse os diferentes aspectos da SST no serviço público. Além disso, demandariam ainda a necessidade de uma ampla regulamentação do conteúdo das disposições legais.

Em razão disso, essa solução implica necessariamente em morosidade. Estudos, e avanços políticos, no âmbito executivo e legislativo demandariam grande tempo e sobretudo vontade política, o que costuma ser volátil nas transições naturais no poder que são características do regime democrático.

Apesar de mais trabalhosa, tal solução seria positiva na medida em que traria uma normatização (legal e regulamentar) específica para o serviço público, contemplando as peculiaridades inerentes as atividades ou serviços prestados pelo estado.

Isso porque as atividades prestadas pelo estado, sobretudo pelos entes de direito público que compõe sua estrutura (administração direta e autarquias e fundações públicas na administração indireta), possuem características bastante peculiares quando comparadas com as atividades econômicas que caracterizam a iniciativa privada.

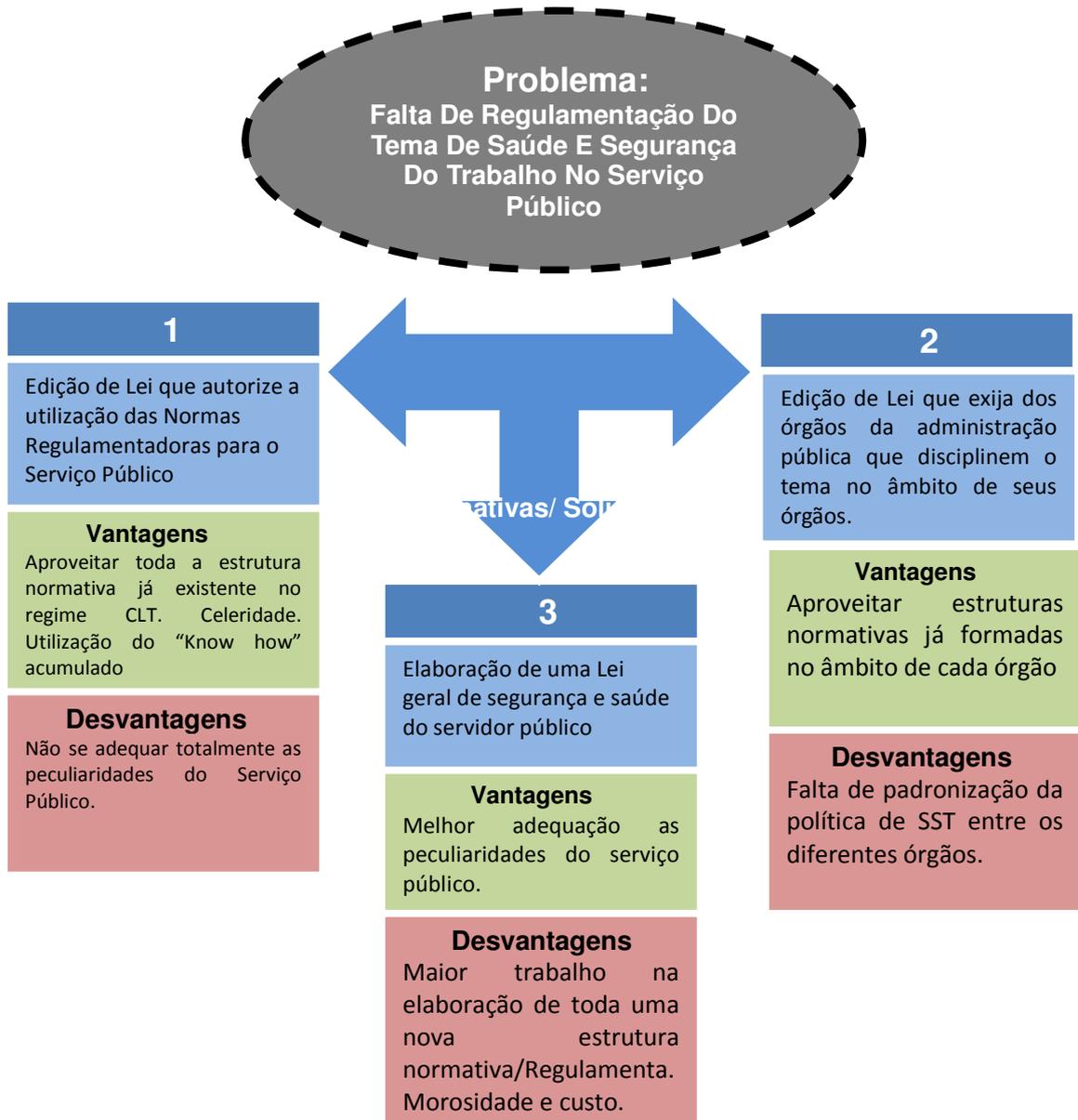
4.2.1.3 Edição de Lei que exija dos órgãos da administração pública que disciplinem o tema no âmbito de seus órgãos.

A terceira solução apresentada seria a regulamentação no âmbito de cada órgão através da edição de uma lei que exigisse que tal disciplina ocorresse de maneira descentralizada dando a cada órgão discricionariedade na elaboração de sua própria normatização. Essa solução, apesar de não ter caráter de disciplina geral poderia ser positiva no sentido de que cada órgão teria liberdade para estabelecer sua própria disciplina utilizando até mesmo avanços já alcançados.

O problema seria a falta de padronização que acabaria por desfavorecer a avanços uniformes, além de dificultar a implementação de medidas de ordem geral que favoreçam o avanço no tema da SST globalmente.

A ilustração a seguir demonstra e sintetiza de forma organizada os resultados obtidos pelo presente estudo.

RESULTADOS



Ponto Comum entre as alternativas:

Custo para o Estado. Porém, esse custo pode ser visto como investimento, pois terá como consequência maior produtividade e redução nos custos com acidentes e adoecimento dos servidores (afastamentos, custos médicos, pensões etc.)

Portanto, são três as alternativas propostas para dirimir o problema da omissão legislativa verificada. Cada uma delas traz consigo vantagens e desvantagens. As três implicam na elaboração de lei, pois conforme já explanado, não se pode negligenciar o princípio da legalidade a que está submetida a administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho tem papel fundamental na vida das pessoas ocupando parte significativa do tempo de suas vidas. Muitas vezes o trabalho é exercido em condições que acarretam em riscos para a saúde e a integridade física dos trabalhadores. Esses riscos atingem trabalhadores de todos os regimes de trabalho. Sejam empregados regidos pelo regime CLT ou servidores estatutários, todos estão submetidos à ocorrência dos agravos relacionados ao trabalho.

Por isso é fundamental que a regulamentação sobre SST tenha abrangência geral abarcando inclusive os trabalhadores do setor público. Não é razoável que parcela significativa dos trabalhadores brasileiros fique excluída da proteção legal sobre SST que já é aplicada com bastante êxito na iniciativa privada. Programas como o PPRA, o PCMSO e medidas como a CIPA são fundamentais e devem fazer parte das iniciativas obrigatórias de proteção ao trabalhador do serviço público.

O presente trabalho apresenta alternativas viáveis para sanar o grave problema da falta de regulamentação da matéria de SST no âmbito do serviço público federal. Explora a formação histórica dos dois principais regimes de trabalho existentes no Brasil com o intuito de localizar a Segurança e a Medicina do trabalho no contexto de cada um deles. Discute os assuntos mais relevantes da regulamentação existente sobre o tema nos dois regimes. Identifica o tratamento dado ao tema da segurança e saúde no trabalho no regime celetista e no regime estatutário do serviço público federal; comparar os dois regimes no tocante ao tema de SST. Por fim propõe alternativas para superar possíveis omissões legislativas e regulamentares da legislação sobre segurança e saúde no trabalho aplicável ao serviço público com intuito de resguardar princípios gerais de proteção ao trabalhador bem como uma maior isonomia com os trabalhadores celetistas.

As alternativas propostas invariavelmente passam pela elaboração de lei. O trabalho não pretende culminar na elaboração legislativa, pois sabidamente esse é um

processo bastante complexo. O que se busca é tão somente discutir o tema no âmbito teórico e, identificar e propor alternativas para sanar o problema respeitando as diversas faces da questão.

Diante disso, três são as alternativas apresentadas como solução para a referida omissão legislativa 1) a edição de Lei que autorize a utilização das Normas Regulamentadoras para o Serviço Público; ou 2) a elaboração de uma Lei geral de segurança e saúde do servidor público; ou 3) a edição de Lei que exija dos órgãos da administração pública que disciplinem o tema no âmbito de seus órgãos.

As vantagens e desvantagens de cada uma dessas alternativas são expostas para viabilizar a discussão sobre qual delas seria a mais adequada para equacionar o problema aduzido.

Apesar disso, não se deve ignorar o fato de que as possibilidades de um trabalho teórico como esse são bastante limitadas para atingir um resultado prático. Ao final a solução para o problema dependerá da conjugação de diversos fatores econômicos, sociais e políticos que sejam capazes de despertar a vontade política, único elemento efetivamente capaz de sanar o problema exposto.

Por fim, o objetivo do presente trabalho foi atingido, já que estudo teve como resultado a apresentação de alternativas para superar a omissão legislativa e regulamentar sobre saúde e segurança no trabalho no regime jurídico único federal, o que é fundamental para garantir uma maior isonomia de tratamento entre os servidores públicos e os trabalhadores do regime celetista no tocante proteção de sua saúde e segurança no trabalho.

Assim, pode-se considerar atingidos os objetivos específicos do presente trabalho, pois identificou-se o tratamento dado ao tema da segurança e saúde no trabalho no regime celetista e no regime estatutário do serviço público federal.

Também, buscou-se em muitos pontos do trabalho estabelecer a comparação entre os dois regimes no tocante ao tema de SST.

Ainda buscou-se identificar as principais diferenças existentes no trato normativo (leis e regulamentos) sobre saúde e segurança do trabalho de um regime em

relação ao outro, ressaltando os problemas, incoerências e contradições que são emanados.

Por fim foram propostas alternativas de solução para os problemas encontrados como o tema não se esgota, como sugestões de trabalhos futuros ficam:

1. Pesquisa quantitativa dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho comparando os dois regimes (CLT e Serviço Público);
2. O reflexo financeiro dos agravos relacionados a SST no serviço Público;
3. Pesquisas estatísticas sobre a forma com que os programas sobre SST são aplicados nos órgãos públicos;
4. O Custo com Adicionais Ocupacionais no Serviço Público Federal;

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Editora Método. 2015.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Os Regimes Jurídicos dos Servidores Públicos no Brasil E Suas Vicissitudes Históricas**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 143-169, jan. – jul., 2007

BÍBLIA, A.T.Gênesis. Português. São Paulo: Paulus, 1990. Cap. 3, vers. 19.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 22 de abr. de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm . Acesso em: 26 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil.. Rio de Janeiro, 13 de maio de 1888. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM3353.htm Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1.313, de 17 de Janeiro de 1891**. Estabelece providencias para regularisar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1891. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 01 de janeiro de 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho. Rio de Janeiro 15 de janeiro de 1919. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>

BRASIL. **Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923a**. Crea em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e

pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1923. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 16.027, de 30 de abril de 1923b. Crêa o Conselho Nacional do Trabalho. Rio de Janeiro, 30 de abril de 1916. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16027-30-abril-1923-566906-publicacaooriginal-90409-pe.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 4.982, de 24 de dezembro de 1925. Manda conceder, anualmente, 15 dias de férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários, sem prejuízo de ordenado, vencimentos ou diárias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 24 de dezembro de 1925. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=44832>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 17.493-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, 12 de outubro de 1927. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto 5.426 de 7 de Janeiro de 1928. Rio de Janeiro. Altera disposições do Código de Contabilidade da União e dá outras providências de jan. de 1928. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5426-7-janeiro-1928-562105-publicacaooriginal-85922-pl.html>. Acesso em: 07 de março de 2016.

BRASIL. Decreto n.º 19.433, de 26 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria. Rio de Janeiro, 26 de novembro de 1930. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 19.770 de 19 de março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Rio Janeiro, de 19 de março de 1931. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 21.761, de 23 de agosto de 1932. Institua convenção coletiva de trabalho. Rio de Janeiro, 23 de agosto de 1932. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21761-23-agosto-1932-526768-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 24.694, de 12 de julho de 1934. Dispõe sobre os sindicatos profissionais. Rio de Janeiro, 12 de julho de 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24694.htm. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de jul. de 1934b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 07 de março de 2016.

BRASIL. Lei n.º 62, de 5 de junho de 1935. Assegura ao empregado da indústria ou do comércio uma indenização quando não exista prazo estipulado para a terminação do respectivo contrato de trabalho e quando for despedido sem justa causa, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 5 de junho de 1935. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-62-5-junho-1935-557023-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Lei n.º 185, de 14 de janeiro de 1936. Institue as comissões de salário mínimo. Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1936. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Lei n.º 284 de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1936. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938.** Dispõe sobre o pessoal extranumerário e o pessoal para obras, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 1938. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-240-4-fevereiro-1938-350721-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 28 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.713 de 28 outubro de 1939a.** Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.402, de 5 de julho de 1939.** Regula a associação em sindicato. Rio de Janeiro, 5 de julho de 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1402.htm. Acesso em: 28 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.843, de 7 de dezembro de 1939.** Dispõe sobre a nacionalização do trabalho e a proteção ao trabalhador nacional. Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 1939. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1843-7-dezembro-1939-411788-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.162, de 1º de maio de 1940.** Institueo salário mínimo e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1º de maio de 1940. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2162-1-maio-1940-412194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.070 de 20 de fevereiro de 1941.** Dispõe sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios Federais, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 1941. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3070-20-fevereiro-1941-413012-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, 1º maio 1943. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 8.616, de 10 de janeiro de 1946.** Dispõe sobre o pessoal das autarquias e órgãos paraestatais. Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 1946. Disponível

em:<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-8616-10-janeiro-1946-416535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de maio 2016.

BRASIL. **Constituição ADCT 1946**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, decretado e promulgado pela Assembléia Constituinte. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1940-1949/constituicao.adct-1946-18-julho-1946-365201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1952. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711impressao.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. **Lei n.º 1.890, de 13 de junho de 1953**. Aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas. Rio de Janeiro, 13 de junho de 1953. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1890-13-junho-1953-366873-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 41.721, de 25 de junho de 1957**. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº11,12,13,14,19,26,29,81,88,89,95,99,100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Rio de Janeiro 25 de junho de 1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41721.htm

BRASIL. **Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960**. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. Rio de Janeiro, 12 de julho de 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3780.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. Lei n.º 5.107 de 13 de Setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, 13 de setembro de 1966. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/l5107.htm>.

BRASIL. Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Rio de Janeiro, de 13 de setembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107impressao.htm. Acesso em: 27 maio 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.html. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3780.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Lei n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1970-1979/L6185.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. Lei n.º 6.514, de 22 de dezembro de 1977. Altera o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo a segurança e medicina do trabalho e dá outras providências. Brasília, 22 dez. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6514.htm. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Portaria n.º 3.214, de 08 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do

Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. Brasília, 08 de jun. 1978. Disponível em <http://acesso.mte.gov.br>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 1.8733, de 27 de maio de 1981. Dispõe sobre a concessão de adicionais de Insalubridade e de periculosidade aos servidores públicos federais, e dá outras providências.. Brasília, 27 de maio de 1981. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1873.htm. Acesso em: 22 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 23 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Lei n.º 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, 28 de junho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm

BRASIL. Lei n.º 7.789, de 3 julho de 1989. Dispõe sobre o salário mínimo. Brasília, 3 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7789.htm

BRASIL. Decreto 97.458 de 11 de janeiro de 1989. Regulamenta a concessão dos Adicionais de Periculosidade e de Insalubridade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8270.htm. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. Lei n.º 7.788, de 3 de julho de 1989. Dispõe sobre a política salarial e dá outras providências. Brasília, 3 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7788impresao.htm. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, 11 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036consol.htm

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm Acesso em: 05 jan. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 8.270, de 17 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8270.htm. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. **Lei n.º 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, 22 de fevereiro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 5.063, de 3 de maio de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. Brasília, 3 de maio de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm. Acesso em: 27 de maio 2016.

BRASIL. **Decreto 5.961, de 13 de novembro de 2006.** Institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor. - SISOSP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6833.htm Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. **Decreto 6.833 de 29 de abril de 2009.** Institui o Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal - SISOSP. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5961impresao.htm Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. **Orientação Normativa Nº 6, de 18 de Março de 2013** da Secretaria De Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas, e dá outras providências. Disponível em:

file:///C:/Users/Pc/Downloads/ORIENTA%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%206%20-%202013%20(6).pdf. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. **Normas Regulamentadoras, 2016a.** Normas Regulamentadoras. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras> Acesso em: 31 de out. 2016.

BRASIL. **Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor, 2016b.** Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. Disponível em: <https://www2.siapenet.gov.br/saude/portal/public/mapaBrasil/listarTodasUnidades.xhtml> Acesso em: 25 de set. 2016.

BRASIL. **Relatório de Totais Gerais de Pessoal, UFPR, 2016c.** Disponível em: <http://www.progepe.ufpr.br/progepe/dadostabe/RELATORIO%20DE%20TOTAIS%20GEAIS.pdf> Acesso em: 12 de novembro de 2016.

BRASIL. **Portaria MTb n.º 1.109, de 21 de setembro de 2016d.** Altera a NR 12, NR9 NR 34 e NR 35 relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. Brasília, 21 de set. 2016. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A568FCDD001576670EC705334/portaria-mtb-nr-1109-altera-nr-09-inclui-anexo-2.pdf> (p.65)

BRASIL. Stf. Supremo Tribunal Federal (Ed.). **Glossário Jurídico 2016e.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>. Acesso em: 04 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Fundacentro, **2016f.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124> <http://www.fundacentro.gov.br/>. Acesso em: 04 maio 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1262.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

D'ARAÚJO, Maria Celina As Instituições da Era Vargas. Ed. FGV. Rio de Janeiro: 1999.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. — São Paulo : LTr, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FARJALLA, Victor. **O Servidor Público. Reflexões sobre seu Regime Jurídico**. Revista de Direito da Procuradoria Geral. Rio de Janeiro (67), 2013.

GIANNOTTI, José Arthur Giannotti. **Auguste Comte: seleção de textos**. São Paulo : Abril Cultural, 1978.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil esquematizado, volume I / Carlos Roberto Gonçalves**. – São Paulo : Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Ligia Bianchi; CRUZ, Vania MassambaniCorazzada. **Segurança e medicina do trabalho**. São Paulo :Cenofisco Editora, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 10ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MUNAKATA, Kazumi. **A legislação trabalhista no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de direito do trabalho : história e teoria geral do direito do trabalho : relações individuais e coletivas do trabalho. 26. ed. – São Paulo : Saraiva, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **História do direito do trabalho no Brasil**. In: FERRARI, Irandy; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Martins Filho. História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho. 3. ed. São Paulo : LTr, 2011b.

OIT – **Organização Mundial do Trabalho**, 2016. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/hist%C3%B3ria>. Acesso em 23 de fevereiro de 2016.

PASTORE, José. **O custo dos acidentes e doenças do trabalho no Brasil**. Disponível em: http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_320.htm. Acesso em: 03 de maio de 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. 1 e 2; 2003, v. 3

REVISTA PROTEÇÃO. **Anuário 2015**. Disponível em: http://www.protecao.com.br/conteudo/anuario_brasileiro_de_p_r_o_t_e_c_a_o/anuario_2015/J9yJA5_JayAJa. Acesso em 06 de maio de 2016.

SANTOS, Adolfo Roberto Moreira. **Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.sintepar.com.br/LivroSaudeWeb.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2016.

Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores / organizadores: Ana Maria de Resende Chagas, Celso Amorim Salim, Luciana Mendes Santos Servo. – Brasília : Ipea, 2011

SILVA, Domingos Carvalho da, **O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado**, *Revista do Serviço Público*, v.108, n.º 1, 1973.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. Ed. São Paulo. Malheiros. 2005, p.132

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- ALEXANDRINO E PAULO (2015), 50,
51, 52
- ARAUJO (2007), 38, 39,40, 41, 42, 43,
44, 45, 46, 47, 48, 49
- BÍBLIA (1990), 18
- BRASIL (1824), 39
- BRASIL (1888), 24
- BRASIL (1891), 29
- BRASIL (1923a), 30
- BRASIL (1923b), 30
- BRASIL (1925), 30
- BRASIL (1927), 30
- BRASIL (1928), 41
- BRASIL (1930), 32
- BRASIL (1931)
- BRASIL (1932), 33
- BRASIL (1934a), 43
- BRASIL (1934b), 33, 42, 43
- BRASIL (1935), 33
- BRASIL (1936), 34, 41
- BRASIL (1937), 33, 42
- BRASIL (1938), 43
- BRASIL (1939), 32, 42, 44
- BRASIL (1940), 34
- BRASIL (1941), 43
- BRASIL (1943),10, 33, 35, 44, 57, 62,80,
83, 85
- BRASIL (1946), 34, 44, 45
- BRASIL (1950), 66, 68
- BRASIL (1952), 45
- BRASIL (1953), 46
- BRASIL (1957), 57
- BRASIL (1960), 46
- BRASIL (1966), 35
- BRASIL (1967), 21, 22, 46, 81
- BRASIL (1969), 46, 81
- BRASIL (1974), 14, 47
- BRASIL (1977), 15, 61, 62, 63
- BRASIL (1978), 15, 63, 69, 70, 71, 74,
88
- BRASIL (1981), 66, 69, 80, 81
- BRASIL (1988), 14, 15, 20, 21, 50, 76,
93, 96
- BRASIL (1989a), 36, 69, 70, 71, 95
- BRASIL (1989b), 36
- BRASIL (1989c), 36
- BRASIL (1990), 21, 36, 50, 66, 67, 68
- BRASIL (1991), 66, 69, 81, 82, 95, 96
- BRASIL (1993), 70, 71
- BRASIL (1998), 51
- BRASIL (2000), 51
- BRASIL (2004), 59
- BRASIL (2006), 92
- BRASIL (2009), 88, 89
- BRASIL (2013), 70, 71, 84

BRASIL (2016a) , 52, 59, 65, 85
BRASIL (2016b), 86, 87, 91, 92
BRASIL (2016c), 86
BULOS (2009), 96
D'ARAÚJO (1999), 31
DELGADO (2012), 18, 19, 20, 28, 22,
24, 32
DELGADO (2014), 10
DI PIETRO (2014), 19, 20, 51, 78, 79,
88
FARJALLA (2013), 18, 38
FERRARI (2011), 18, 53
GIANOTTI (1978), 27
GIL (2002), 72
GIL (2007), 73
GONÇALVES (2011), 28
GONÇALVES E CRUZ (2009), 14, 57,
58, 59
MEDAUAR (2006), 78, 79
MELLO (2010), 20, 22, 77
MELLO (2012), 22
MUNAKATA (1984), 59
NASCIMENTO (2011), 19, 24, 25, 26,
27, 28, 30, 32, 33, 36, 37, 54, 61, 62, 63
NASCIMENTO (2011b), 34
OIT (2016), 14, 55, 56
PARA FARJALLA (2013), 19
PASTORE (2011), 14
PEREIRA (2003), 28
REVISTA PROTEÇÃO (2015), 14
SANTOS (2011), 10, 53, 54, 55, 56, 61,
65
SILVA (1973), 39
SILVA (2005), 81
TEIXEIRA (2003), 77