AS RELAÇÕES TRABALHISTAS NO SETOR PÚBLICO, O MEIO AMBIENTE DE TRABALHO E AS COMPETÊNCIAS NORMATIVA E JURISDICIONAL: DEBATES E PERSPECTIVAS

LABOR RELATIONS IN THE PUBLIC SECTOR, THE WORK ENVIRONMENT AND REGULATORY AND JURISDICTIONAL COMPETENCES: DEBATES AND PERSPECTIVES

Hugo Fidelis Batista[1]

RESUMO: O artigo examina o direito dos trabalhadores à saúde no meio ambiente de trabalho, com foco nos servidores estatais, sejam estatutários ou celetistas, destacando a proteção garantida pela Constituição Federal e legislação correlata. Analisa a competência legislativa da União e a interação com normas regulamentares para assegurar condições seguras de trabalho. Também discute a competência jurisdicional sobre o tema, considerando a hibridez dos ambientes laborais e os diferentes vínculos trabalhistas. A jurisprudência do STF e do TST é explorada, ressaltando o papel das normas trabalhistas em cotejo com as normas administrativas na proteção coletiva e individual. Conclui-se pela necessidade de harmonia na aplicação das normas, preservando a dignidade dos trabalhadores em qualquer contexto laboral.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente do trabalho; servidor público estatal; competência jurisdicional.

ABSTRACT: This paper examines workers' right to health in the workplace, focusing on government employee, whether statutory or contractual, highlighting the protection guaranteed by the Federal Constitution and related rules. It analyzes the legislative competence of the Federal Government and the interaction with regulatory norms to ensure safe working conditions. It also discusses jurisdictional competence on the subject, considering the hybridity of work environments and the different employment relationships. The case law of the Supreme Court and the Superior Labor Court is explored, emphasizing the role of labor and administrative rules in collective and individual protection. The conclusion advocates for harmonized application of rules, preserving the dignity of workers in any work context.

KEYWORDS: labor environmental protection; government employee; jurisdictional competence.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 O direito ao meio ambiente de trabalho saudável e a competência normativa; 3 Meio ambiente de trabalho híbrido e a competência jurisdicional; 4 Conclusão; Referências.

---

1 *Procurador do Distrito Federal; graduado em Direito pela Universidade Federal de Goiás; pós-graduado em Direito Processual pela Unisul; mestre em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas pela UDF e em Ciências Jurídico-Administrativas pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto (FDUP). Lattes: http://lattes.cnpq.br/2295162899421929. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0787-585X. E-mail: hbfide@gmail.com.*

Recebido em: 06/01/2025
Aprovado em: 21/01/2025

1 Introdução

A proteção do meio ambiente do trabalho é um direito fundamental que transcende a natureza do vínculo de trabalho. Por isso, o ambiente laboral, enquanto espaço de convivência e desempenho de funções, deve assegurar condições mínimas de segurança, saúde e dignidade a todos os trabalhadores, independentemente da natureza de sua relação jurídica com o empregador.

Entretanto, a comum convivência de empregados privados, empregados públicos, servidores públicos estatutários e servidores públicos celetistas em um mesmo ambiente de trabalho tem suscitado debates jurídicos frequentes, especialmente no que tange às competências normativas, materiais e jurisdicionais relativas ao tema.

No presente artigo, com destaque para o cenário de ambientes de trabalho em setores públicos, pretende-se investigar: a) a competência normativa para regulamentação do meio ambiente do trabalho e seus reflexos na organização federativa brasileira e b) os debates a respeito da competência jurisdicional para julgar demandas relativas ao meio ambiente laboral em que inseridos servidores públicos, empregados públicos e privados, de forma conjunta ou isolada. Para tanto, exploram-se as dimensões normativas e jurisdicionais da proteção ao meio ambiente de trabalho, as especificidades da Administração Pública e as interpretações jurisprudenciais recentes que influenciam a matéria.

2 O direito ao meio ambiente de trabalho saudável e a competência normativa

Os servidores estatais, independentemente da natureza de seu vínculo – se estatutário ou celetista –, são trabalhadores. Por essa razão, o adequado exercício de suas funções exige que o meio ambiente de trabalho observe as normas de saúde, segurança e higiene aplicáveis, garantindo-lhes um saudável exercício de suas funções. Como seres humanos trabalhadores, a forma de seleção ou o tipo de vínculo estabelecido não importa; o que prevalece é a condição de trabalhador inserido em determinado ambiente laboral, que deve ser saudável para todos, em qualquer local.

A proteção ambiental de que gozam os trabalhadores, sejam eles servidores públicos ou não, decorre de dispositivos constitucionais, como os arts. 1º, III; 7º, XXII; 39, § 3º; e 200, VIII, da Constituição Federal, sendo o último ponto de destaque quando atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a responsabilidade de colaborar com a proteção do meio ambiente, incluindo o ambiente de trabalho[2].

2 No âmbito infraconstitucional, essa determinação é reiterada pela Lei nº 8.080/90, que regula os serviços de saúde pública, conforme disposto no art. 6º, V, e em seu § 3º.

A partir dessas premissas, a interpretação conjunta dos arts. 7º, XXII; 39, § 3º; e 24, XII, da Constituição permite atribuir organicidade ao microssistema em questão e concluir que a competência primária para regulamentar a saúde do trabalhador, inclusive dos servidores públicos, é da União, por meio da nominada competência normativa concorrente: na condição de ente com competência legislativa nacional, cabe à União editar normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos, e, aos Estados, suplementar essa legislação nacional, conforme autorizado pelos §§ 1º, 2º e 3º do art. 24 da CF. Por sua vez, a execução das medidas necessárias ao implemento das normas referidas é competência material comum dos entes federativos, conforme prevê o art. 23, II e VI, da CF.

Não sem razão de ser, a legislação infraconstitucional relacionada ao meio ambiente de trabalho está fundamentada na Lei nº 8.080/90 e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cujo art. 155 confere ao órgão nacional competente a responsabilidade de estabelecer normas regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho, o que é feito por meio das conhecidas NRs do Ministério do Trabalho. O órgão federal em questão é o responsável por expedir as nominadas normas regulamentadoras de matéria ambiental trabalhista, como a Portaria nº 3.214/1978, que visa a, observado o sistema tripartite paritário (Convenção nº 144 da OIT), regulamentar a proteção ambiental do trabalho de forma harmônica em todo território nacional.

Em outras palavras, assim como ocorre com normas penais em branco, o legislador trabalhista delegou ao órgão federal a competência para, observada a legislação constitucional e legal, editar normas infralegais de caráter nacional, promovendo flexibilidade normativa e harmonia no sistema jurídico.

A proteção do meio ambiente de trabalho por meio das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho apenas representa, assim, a densificação normativa constitucionalmente autorizada à União, quando age como ente federativo nacional, hipótese em que não há invasão à autonomia federativa de entes subnacionais, conforme se depreende dos arts. 18, 23, II, 24, XII, e 25 da CF. Afinal, essa competência normativa concorrente com centralidade na União não impede que os demais entes federativos complementem a legislação nacional ou implementem medidas materiais conforme suas realidades, com foco na maximização da proteção ambiental.

Por outro lado, não se deve confundir a competência central regulamentar de direitos coletivos ambientais com as medidas indiretas de proteção ambiental que, embora se liguem a esta, têm natureza de direito individual, como pagamento de valores a título de adicionais de insalubridade, requisitos para aposentadoria especial, entre outros. Esses direitos, por seus requisitos próprios estabelecidos por meio de legislação constitucional e administrativa

aplicáveis, por exemplo, a servidores públicos demandam a análise e aplicação de leis específicas, sem as quais não se autoriza a implementação da proteção indireta em questão, sob pena de violação à Súmula Vinculante nº 37 do STF[3].

3 Meio ambiente de trabalho híbrido e a competência jurisdicional

A principal referência jurisprudencial a respeito da competência jurisdicional para tratar de meio ambiente do trabalho é a Súmula nº 736 do STF. Segundo esta súmula, "compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores".

A dificuldade em se identificar a natureza predominante dos vínculos jurídicos em um determinado ambiente de trabalho é inegável. Na prática cotidiana, é comum que esses ambientes sejam compartilhados por diversos trabalhadores, como terceirizados, servidores públicos estatutários, servidores públicos celetistas, trabalhadores temporários e empregados públicos cedidos, entre outros.

Independentemente do vínculo jurídico, como visto, todos têm direito a condições seguras, salubres e higienicamente adequadas, as quais são necessariamente semelhantes, a depender do ambiente de trabalho. Com base nesse raciocínio foi que se formou a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, no sentido de que o decidido na ADI 3395 – competência da justiça comum para conhecer de questões relacionadas a vínculos jurídico-administrativos – não impede a aplicação do texto da Súmula nº 736 do STF, que atribuiria competência jurisdicional trabalhista para conhecer de questões relacionadas ao meio ambiente de trabalho, independentemente da natureza do vínculo trabalhista nele existente. Por todos, o seguinte julgado:

> [...] AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA *RATIONE MATERIAE*. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS DE HIGIENE, SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO. TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA RECONHECIDA. EPIS PARA AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS E COLETE BALÍSTICO PARA GUARDAS MUNICIPAIS. O Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação 53.229/RO, DJ 16/05/2022, pronunciou-se reconhecendo a competência da Justiça do Trabalho em situação similar à destes autos, em que se discute, à luz do art. 114, I, da Constituição Federal, pedido em benefício de grupo de trabalhadores (atuais e futuros) para impor obrigação de

3 Segundo a Súmula, "[n]ão cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia".

> fazer referente à saúde, higiene e segurança no trabalho (fornecimento de EPIs para auxiliares de serviços gerais e de coletes para guardas municipais), o que, portanto, não tem estrita aderência àquilo que decidido na ADI 3395, mais convergindo para a diretriz da Súmula nº 736/STF, tal como referido pelo MM. Juízo de Primeiro Grau. Recurso de revista conhecido e provido. (RR-100417-06.2018.5.01.0283, 6ª Turma, Relator Desembargador Convocado José Pedro de Camargo Rodrigues de Souza, DEJT 20/10/2023)

Apesar do respeitável entendimento, é certo que a hibridez do ambiente de trabalho e o fato de direito aplicável para julgamento da matéria ser, em sua base, norma regulamentadora do Ministério do Trabalho e Emprego não fazem concluir que a competência para conhecer da matéria esteja definida. Interpretações jurisprudenciais mais atuais do Supremo têm trazido diferenciações à Súmula nº 736, a depender das circunstâncias fáticas envolvidas, tudo a indicar que o texto da súmula – ou sua interpretação – pode passar por revisão em relação às situações com entes públicos.

Em primeiro, a Súmula nº 736 do STF, embora aparentemente abrangente, tem sua construção vinda de discussões relativas a vínculos de natureza celetista, e não parece ter automaticamente autorizado que questões relativas a estatutos jurídico-administrativos estejam na competência da Justiça do Trabalho. Não sem razão, a matéria é objeto de discussão na Corte Constitucional, que enfrenta o tema na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1068, em julgamento.

Em segundo, a interpretação do art. 114, I, da CF, c/c a ADI 3395, levou o STF a declarar a competência da Justiça Comum para conhecer de pretensões que, embora se utilizem do epíteto proteção do meio ambiente do trabalho, importam na incidência individual de normas de direito administrativo. É o que acontece com pretensões para pagamento de adicionais de insalubridade e pedidos para se determinar exonerações de servidores públicos por atos de assédio moral no trabalho, ambos temas que tocam à saúde do meio ambiente de trabalho, mas não se restringem a esse. Nesses casos, decisões do STF têm declarado a incompetência da Justiça do Trabalho e afastado a incidência da Súmula nº 736, conforme se colhe dos dois seguintes julgados:

> [...] SÚMULA Nº 736/STF. NÃO INCIDÊNCIA. RECURSO DE AGRAVO PROVIDO. [...] Assim, verifica-se que não se almejou, com a ação, corrigir irregularidades que atingem a todos trabalhadores em determinado ambiente laboral. [...]. (Rcl 60.220 AgR, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22/08/2023, PRO-

> CESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG. 23/10/2023 PUBLIC. 24/10/2023)
>
> [...] O Ministério Público do Trabalho move em face do Município de Pouso Alegre/MG, Ação Civil Pública, em andamento perante a 3ª Vara do Trabalho de Pouso Alegre, sob nº 0010195-83.2023.5.03.0178, tendo por objeto denúncia de assédio moral, em tese, praticados pela Chefe/Diretora de Fiscalização Tributária do Município [...]. A Súmula nº 736/STF não se aplica ao caso em tela. Isso porque a controvérsia sob exame envolve apenas determinada categoria de servidores estatutários, quais sejam, os auditores fiscais municipais, todos eles, inclusive, relacionados individualmente no procedimento administrativo [...]. (Reclamação 61.977/MG, Min. Cristiano Zanin, com decisão publicada em 10/10/2023)

Portanto, a) o cunho individual, e não estritamente coletivo da pretensão à proteção ambiental e b) natureza da norma que incidirá para resolver a questão, se trabalhista ou se administrativa, têm, atualmente, levado o STF a interpretar restritivamente o texto de sua Súmula nº 736.

Outrossim, a proteção coletiva do meio ambiente de trabalho depende de medidas concretas para se tornar efetiva. No caso da Administração Pública, essas medidas exigem a observância de legislações específicas, como as relativas a licitações, contratos e regimes aplicáveis a servidores públicos. Em razão disso, a implementação de condições adequadas de saúde, higiene e segurança no trabalho segue uma lógica distinta da aplicada ao setor privado. Exemplos disso incluem a aquisição de bens, como equipamentos de proteção individual e coletes balísticos para policiais, a contratação de serviços, o pagamento de adicionais de insalubridade e a punição administrativa por atos de assédio moral, entre outras situações. Assim, embora se trate de garantir um meio ambiente de trabalho adequado, a forma de sua implementação exige a observância das particularidades inerentes à natureza pública da Administração.

Diante dessa realidade, a jurisprudência constitucional parece caminhar no sentido de diferenciar a competência jurisdicional em razão da pessoa demandada, quando presente o ente público no processo como parte direta do vínculo celetista ou estatuário.

Embora o melhor caminho para o esclarecimento da questão seja o normativo – emenda constitucional –, atualmente observa-se que, por meio da jurisprudência constitucional, a competência para julgar questões, sejam elas individuais ou coletivas, envolvendo vínculos trabalhistas com a Administração Pública Direta e Indireta de Direito Público, tem sido atribuída à Justiça Comum, com certo esvaziamento da competência jurisdicional da Justiça do

Trabalho, mesmo em relação às pretensões coletivas vindas de ambientes de trabalho mistos, tema em discussão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1068.

Nesse trilhar, a jurisprudência constitucional tem reservado à Justiça do Trabalho a competência para tratar das questões trabalhistas típicas do setor privado e de demandas celetistas envolvendo a Administração Pública de Direito Privado, firmando interpretação do art. 114, I, da Constituição Federal, que afasta pretensões trabalhistas surgidas de vínculos trabalhistas, empregatícios ou estatutários, diretos com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quando o direito administrativo tem incidência prevalente, a exemplo do decidido no Tema 1.143 da Repercussão Geral do STF.

Em síntese, é possível se perceber que, desde a ADI 3395, o art. 114, I, da CF, tem passado por interpretação restritiva crescente, resguardando-se à Justiça do Trabalho a competência para conhecer de: a) ações oriundas das relações de emprego (e não de todas as relações de trabalho) com entes privados ou entes públicos de direito privado e b) ações para responsabilização subsidiária dos entes públicos de direito público, quando o vínculo celetista é, em primeira via, firmado com o ente privado, respondendo o ente público apenas indiretamente ou subsidiariamente pelas pretensões. No mais, as pretensões decorrentes de vínculos de emprego diretamente firmados com entes públicos de direito público caminham para a mesma sorte dos vínculos estatutários, isto é, para a competência da Justiça Comum. Especialmente após a decisão proferida na ADI 2135, que validou a possibilidade de a Administração Pública de Direito Público possuir regimes jurídicos mistos com seus servidores, a autorizar a contratação de servidores celetistas e estatutários, no mesmo cenário ambiental, essa definição é importante, com o fim de evitar insegurança jurídica.

De tudo que foi apresentado, percebe-se a situação de incerteza que atinge a competência da Justiça do Trabalho, seja no âmbito individual ou coletivo, especialmente no cenário de vínculos ou ambientes mistos, públicos e privados. Isso certamente persistirá até que se sistematize de forma mais clara a aplicação do Direito Administrativo em conjunto com o Direito do Trabalho, seja por meio da edição de normas constitucionais e infraconstitucionais, seja, ainda, pela estruturação da matéria na própria CLT.

4 Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que o ambiente de trabalho, seja ocupado por servidores públicos, trabalhadores privados ou em contextos de uso misto, deve ser resguardado por uma proteção mínima e uniforme, em respeito à inalienável dignidade do ser humano trabalhador. No entanto, a forma de implementar essa proteção e a determinação da competência jurisdicional

podem variar conforme a natureza da pessoa jurídica pública envolvida, à luz da interpretação constitucional restritiva do art. 114, I, da CF, que tem crescido desde a ADI 3395.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais*: o regime jurídico das empresas públicas e sociedade de economia mista. 1. ed. São Paulo: Forense, 2017. Edição do Kindle.

BATISTA, Hugo Fidelis. *A negociação coletiva de trabalho nas empresas estatais dependentes*. Brasília-DF, 2020.

BATISTA, Hugo Fidelis. *Curso de direito administrativo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2024.

BENEDET, Renata. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 11, n. 2, p. 301-312, 2008. DOI: 10.14210/nej.v11n2.p301-312. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/439. Acesso em: 9 dez. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Introdução: do direito privado na Administração Pública. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di (org.). *Direito administrativo privado*. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*: uma nova abordagem da ação pública. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Como citar este texto:
BATISTA, Hugo Fidelis. As relações trabalhistas no setor público, o meio ambiente de trabalho e as competências normativa e jurisdicional: debates e perspectivas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, v. 91, n. 1, p. 49-56, jan./mar. 2025.