

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

**PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº 1121 – 3.13 / 2008**

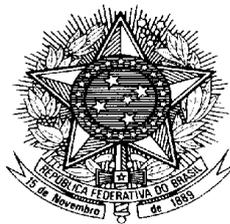
**PROCESSOS Nºs: 21000.004109/2007-71**

**21000.009474/2007-71**

**21000.009889/2007-45**

**EMENTA: ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. FISCAIS FEDERAIS AGROPECUÁRIOS. EXPOSIÇÃO A RISCOS EFETIVOS EM CARÁTER INTERMITENTE. ART. 114, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES ESTATUTÁRIOS. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. LIMINAR CONCEDIDA COM EFEITO *EX TUNC* PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADIN 3.395-6. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA Nº 47 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. PELO ENVIO DOS AUTOS À COORDENAÇÃO-GERAL DE ELABORAÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE NORMAS DA SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS DESTE MINISTÉRIO, PARA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.**

1. Em atenção ao Despacho de fls. 44/46 (Processo n.º 21000.009889/2007-45), por meio do qual o Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais deste Ministério, Antônio de Pádua Casella, solicita desta Consultoria Jurídica manifestação sobre a possibilidade de se aplicar a Súmula nº 47 do Tribunal Superior do Trabalho ao servidores estatutários expostos a condições insalubres em caráter intermitente, colacionam-se as seguintes considerações:



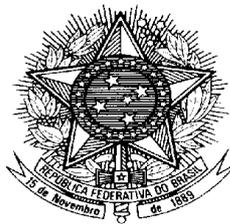
**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

2. De início, permita-me transcrever, em razão da clareza de sua exposição, o histórico elaborado pela Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas a respeito da matéria versada nos presentes autos. Veja-se:

*“ A Coordenação-Geral de Administração de Recursos Humanos do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento, submete o presente processo a esta Secretaria de Recursos Humanos, solicitando análise e pronunciamento quanto à possibilidade de concessão do adicional de insalubridade aos Fiscais Federais Agropecuários, tendo em vista que os interessados exercem suas atividades em ambientes que os expõem a riscos efetivos em caráter intermitente.*

2. Foi anexado aos autos, fls. 04/17, Laudo Técnico Pericial de Insalubridade/Periculosidade, elaborado por um engenheiro de segurança do trabalho e um médico do trabalho, que concluiu que:

*“Face ao exposto, e à luz da legislação em vigor, concluímos que todos os Servidores avaliados por este documento, inclusive àqueles investidos temporariamente em cargos de chefia, laboram em condições insalubres de trabalho, haja vista desenvolverem atividades intermitentes com exposição a agentes nocivos de natureza biológica (microorganismos patogênicos), em função do contato direto com animais doentes, além de ingresso em ambientes insalubres como graxarias e laboratórios contendo sementes de vírus, bactérias e outros microorganismos patogênicos, **fazendo jus, portanto, ao adicional sob o mesmo título, de grau máximo, equivalente a 20% do Salário Base.***



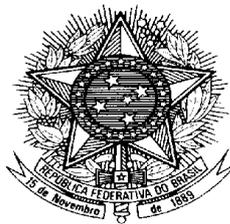
**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*A exposição aqui ocorre de forma obrigatória, por força do próprio cumprimento do contrato de trabalho. Não há como evitar, portanto, o local insalubre. Além disso, todos, sem distinção, estão disponíveis para desenvolver estes serviços.*

3. *Ocorre que, a Consultoria Jurídica daquele MAPA, se manifestou por meio do Parecer nº 021/2007/AGU/MAPA/CONJUR/CGAG, anexo às fls. 170/176, que se pronunciou pelo indeferimento do pleito, tendo em vista que o Laudo de 04/22, foi emitido por profissionais que não integram nenhum dos órgãos listados no art. 11 da Orientação Normativa nº 04/2005.*

4. *A GGARH/MAPA, solicitou colaboração técnica da diretoria Regional da Empresa de Correios e Telégrafos – ECT/DF, no sentido de prestar serviços de perícia técnica para elaborar laudo técnico pericial de insalubridade aos Fiscais Federais Agropecuários.*

5. *Desta Forma, aquela ECT/DF elaborou três Laudos Técnicos Periciais de Insalubridade/Periculosidade, um referente ao Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP, fls. 24/43, do processo nº 21000.009474/2007 – 71, apenso aos autos, e um terceiro, referente ao Departamento de Saúde Animal – DAS, anexo às fls. 08/27, do processo nº 21000.009889/2007-45, apenso aos autos, por meio dos quais concluiu que todos os servidores avaliados laboram em condições insalubres de trabalho, tendo em vista desempenharem atividades com exposição intermitente a agentes nocivos de natureza biológica, fazendo jus, portanto, ao adicional de insalubridade, de grau máximo, esclarecendo ainda, que a*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*exposição ocorre de forma obrigatória, por força do cumprimento do contrato de trabalho.*

6. *Sobre o assunto, cabe transcrever o disposto no artigo 68, da Lei nº 8.112/90, que trata quanto ao adicional de insalubridade, nestes termos:*  
*“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.*

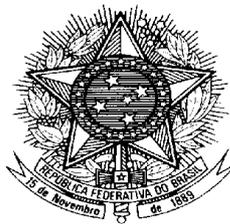
*§ 2º O direito ao adicional de insalubridade ou periculosidade cessa com a eliminação das condições ou riscos que deram causa a sua concessão.”*

7. *Temos ainda, o disposto no Decreto nº 97.458, de 15 de janeiro de 1989, que assim estabelece:*

*“Art. 3º - Os adicionais a que se refere este Decreto não serão pagos aos servidores que:*

*I – no exercício de suas atribuições, fiquem expostos aos agentes nocivos à saúde apenas em caráter esporádico ou ocasional; ou”*

8. *Desta forma, considerando que o dispositivo acima transcrito proíbe o pagamento do adicional de insalubridade aos servidores expostos a*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*agentes nocivos à saúde esporadicamente, mesmo que seja por força do exercício do cargo, informamos da impossibilidade de atendimento do pleito por falta de amparo legal.*

9. *No entanto, para que não seja cerceado o direito dos servidores, e considerando o disposto na Súmula nº 47, do Tribunal Superior do Trabalho, que assim estabelece:*

*“O trabalho executado em condições insalubres, em caráter intermitente, não afasta, só por esta circunstância, o direito à percepção do respectivo adicional.”*

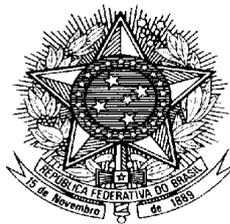
10. *Encaminho o presente despacho à Senhora Coordenadora-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, para que, se de acordo submeta o assunto à apreciação do Senhor Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais com posterior encaminhamento à Consultoria Jurídica deste Ministério, solicitando pronunciamento quanto ao caso.”*

4. *É o relatório.*

5. *A discussão posta nos autos cinge-se em determinar o alcance da súmula nº 47 do Tribunal Superior do Trabalho. Abrangeria ela os servidores públicos estatutários? A análise da questão situa-se no âmbito da competência, que se traduz no conjunto de limites dentre os quais cada órgão do Judiciário pode exercer legitimamente a função jurisdicional<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Alexandre Feitas Câmara. Lições de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 8ª edição. Vol. 1. P.95.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

6. Cumpre, de início, verificar a qual dentre as diversas “Justiças” existentes compete examinar a matéria em apreço. Para tanto, devemos nos reportar à Constituição Federal, que em seu art.114, I, originariamente, assim dispunha:

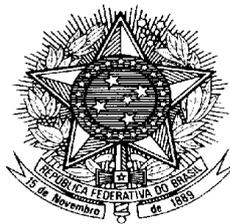
*“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:*

*I – as ações oriundas das relações de trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.”*

7. Com base nessa redação, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 492 (Rel. Min. Carlos Veloso, DJ DE 12.03.93) considerou inconstitucional a inclusão, no âmbito de competência da justiça do trabalho, das causas que envolvessem o Poder Público e seus servidores estatutários, por entender alheio ao conceito de “relação de trabalho” o vínculo jurídico de natureza estatutária, vigente entre servidores públicos e a Administração. Nessa linha, entendeu o Ministro Relator:

*“(…) não há como sustentar a constitucionalidade da citada disposição legal, que confere competência à Justiça do Trabalho para processar e julgar os litígios individuais dos servidores estatutários.*

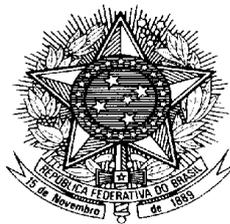
*O eminente Ministro Orlando Teixeira da Costa, do Tribunal Superior do Trabalho, magistrado e professor, em trabalho doutrinário que escreveu a respeito do tema – Os Servidores Públicos e a Justiça do*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*Trabalho, in Ver. TRT/8ª R., 25/48, 11-23, Jan.Jun/1992 – registra que a Constituição de 1988 distingue o trabalhador do servidor público, “tanto que versou a respeito de ambos em partes distintas do texto constitucional e atribuiu a cada um deles direitos e obrigações diversas, como não poderia deixar de ser”.*

*O registro é procedente. A Constituição distingue, aliás, entre os seus próprios servidores: há os servidores públicos da organização central (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Administração Direta do Poder Executivo), das autarquias e fundações públicas federais e os servidores das empresas públicas, sociedades mistas e outras entidades que explorem atividade econômica, estes últimos regidos pela CLT, assim empregados (C.F, art. 173, § 1º). Há, ainda, os temporários, sob o regime contratual (C.F., art. 37, IX). É perfeitamente adequado o registro do Ministro Orlando Costa: A Constituição distingue o servidor público daquele que trabalha para os entes privados, assim do trabalhador. No art. 7º a Constituição se refere aos trabalhadores urbanos e rurais. Trabalhadores, pois, são “os que prestam serviços a empregadores e a empresas privadas”, e os “empregados das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de outras entidades, estatais ou paraestatais”, leciona o juiz e o professor Floriano Corrêa Vaz da Silva (“Servidor Público versus Administração: Competência da Justiça Comum”, in Repertório IOB de Jurisprudência, 1ª quinzena de agosto/91, 15/91, pág. 265). Os servidores públicos civis são referidos nos artigos 39, 40 e 41, cuidando a Constituição, também, dos servidores militares (art. 42). Quando a constituição quis estender ao servidor público um direito do trabalhador, foi expressa (CF., art. 39, § 2º; art. 42, § 11). Trabalhador e servidor público, pois, têm conceito próprio, conceitos diferentes: trabalhador é, de regra, o que mantém relação de*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*emprego, é o empregado, o que tem empregador, e empregador é, em princípio, o ente privado. Porque poderá haver, no serviço público, trabalhadores regidos pela CLT, o poder público, nestes casos, assumirá a condição de empregador.*

*(...)*

*Sob o ponto de vista legal, portanto, trabalhador é o “prestador de serviços tutelado”, de cujo conceito excluem-se os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.*

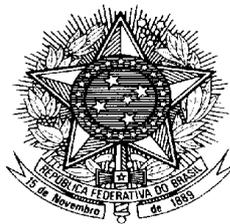
*(...)*

*Se, conforme vimos de ver, o conceito de trabalhador não é o mesmo de servidor público, a Justiça do Trabalho não julgará dissídios de servidor público e poder público, mesmo porque poder público não emprega, dado que o regime do servidor público com o poder público é “o regime de cargo, de funcionário público – não o de emprego”, ou o “regime designado, entre nós, como estatutário.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, ob.cit., pág.106).*

*(...)*

*Com propriedade, escreve o professor e magistrado Orlando Teixeira da Costa: “o caput do art. 114 da Constituição atribui competência à Justiça do Trabalho e não as relações estatutárias, pois se refere a dissídios entre trabalhadores e empregadores. Quando quis tratar dos servidores públicos civis, previu que eles seriam sujeitos a um regime único, regime que, por opção manifestada pelo legislador ordinário, através da Lei nº 8.112/90, foi o estatutário e não o contratual trabalhista.” (Ob. e loc. Cits.)*

8. No mesmo julgamento, o Min. Celso de Mello asseverou:



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*“(...) as relações jurídico-estatutárias não se submetem, nas controvérsias delas resultantes, à jurisdição especial dos órgãos da Justiça do Trabalho, aos quais compete processar e julgar, dentre outras hipóteses, os dissídios individuais que antagonizem o Estado-empregador e os agentes que, com ele, mantenham vínculos de natureza estritamente contratual.*

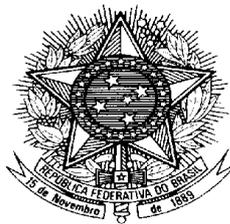
*(...)*

*Refoge, pois, Senhor Presidente, à competência constitucional da Justiça do Trabalho a apreciação jurisdicional de causas que, não obstante concretizando e exteriorizando conflitos individuais, sejam instauradas entre o Poder Público e os seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo”.*

9. Da leitura das passagens acima transcritas, infere-se que tanto a jurisprudência quanto a doutrina eram uníssonas em reconhecer a incompetência da Justiça do Trabalho para análise das questões que envolvessem relações de natureza estatutária entre a Administração e os seus servidores. Sucede, todavia, que, em 31.12.2004, foi publicada no Diário Oficial da União a Emenda Constitucional nº 45, que, dentre inúmeras outras providências, alterou substancialmente a redação do art. 114, I, da Constituição Federal, senão vejamos:

*“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:*

*I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

10. Antes mesmo de se cogitar a possibilidade de alteração do entendimento já pacificado, sublinhe-se, desde logo, que a Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE ingressou com ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, contra a referida alteração. Ao apreciá-la, durante o período de férias, o então Ministro Nelson Jobim concedeu liminarmente a tutela pedida pela autora, nos seguintes termos:

*“(...)Suspendo, ad referendum, toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do art. 114 da CF, na redação dada pela EC 45/2004, que inclua, na competência da Justiça do Trabalho, a*

*“...apreciação...de causas que...sejam instauradoras entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo”.*

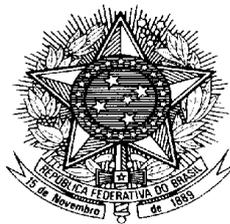
11. Posteriormente, o Ministro Relator Cezar Peluso referendou a decisão liminar inicialmente concedida, *in verbis*:

*“(...)Ora, ao atribuir à Justiça do Trabalho competência para apreciar “as ações oriundas da **relação de trabalho**, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, o art. 114, inc. I, da Constituição, não incluiu, em seu âmbito material de validade, as relações de natureza jurídico-administrativa dos servidores públicos.*

*Logo, é pertinente a interpretação conforme à Constituição, emprestada pela decisão liminar, diante do caráter polissêmico da norma.*

*(...)*

**4. Do exposto, voto por referendar a decisão liminar.”**



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

12. Prosseguindo no julgamento, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, referendou a liminar concedida, nos termos do voto do Relator. Registre-se, por oportuno, que o mérito da aludida ação ainda não foi apreciado.

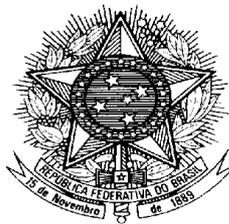
13. Como se pode observar, a nova decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em que pese a sua natureza precária, reforçou a tese até então predominante no sentido de que a Justiça do Trabalho não tem competência para julgar matérias que tenham por objeto a relação estatutária existente entre o servidor e o Poder Público. Assim, deduz-se, claramente, que a súmula nº 47 do Tribunal Superior do Trabalho não abrange os servidores públicos estatutários, mas apenas aqueles submetidos ao regime contratual trabalhista.

14. Por todo o exposto, sugere-se o envio dos autos à Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, para ciência desta manifestação e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 27 de agosto de 2008.

**PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JÚNIOR**  
Advogado da União



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

**Processos n.ºs 21000.004109/2007-71**  
**21000.009474/2007-71**  
**21000.009889/2007-45**

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Em /08/2008.

**SUELI MARTINS DE MACEDO**

Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

Aprovo. Encaminhem-se os autos à Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Em /08/2008.

**WILSON DE CASTRO JUNIOR**

Consultor Jurídico