UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Rafael Ody Haas[1]

Ana Carla de Oliveira Bringuente[2]

RESUMO

O presente artigo visa realizar uma análise crítica sobre a possibilidade de revogação do adicional de insalubridade na administração pública. Para tanto, a pesquisa se dedicará a transcorrer pela história e surgimento dos direitos trabalhistas, para então conceituar o adicional de insalubridade. Ato contínuo, passa-se a verificar o princípio da eficiência, com vistas a examinar, juntamente com o princípio da legalidade, a relação existente com o adicional em questão, especialmente na administração pública. Por fim, discute-se acerca da possibilidade de revogação do adicional em estudo na administração pública. Assim, buscou-se enfrentar o seguinte problema: é possível revogar o adicional de insalubridade na Administração Pública? Sobre os aspectos metodológicos, adota-se o método dedutivo de abordagem, tendo como procedimentos a pesquisa bibliográfica e a jurisprudencial, seguida de uma análise qualitativa-quantitativa.

Palavras-chave: insalubridade; princípio da eficiência; possibilidade de revogação pela administração pública

ABSTRACT

This article aims to carry out a critical analysis of the possibility to revoke the health risk premium in public administration. Therefore, firstly, this article is dedicated to the exam of labor rights history and origin, so, then, the health risk premium can be conceptualized. Thereafter, the study will be conducted towards verifying the efficiency principle, with intends to examine, along with the principle of legality, their relation with the premium in analyzes, especially in public administration. At last, the possibility of revoking the premium under study will be discussed. In regards to the methodological approach, the study is conducted through a deductive method of approach with procedures of bibliographic and jurisprudential research, followed by a qualitative-quantitative analysis.

[1] Graduando em Direito pela Faculdade Dom Alberto.Técnico em Segurança do Trabalho

[2] Docente no Curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), com bolsa Capes. Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional. Graduada em Direito pelo Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha/ES – UVV.

Key-words: health risk; efficiency principle; possibility of revoking by the public administration

1 Introdução

O adicional de insalubridade surgiu por meio de uma longa evolução social e da revolta da classe operária, especialmente a partir da conhecida Revolução Industrial, onde os trabalhadores foram expostos a péssimas condições ambientais de trabalho, em jornadas extremamente dilatadas, cujo panorama era de verdadeira degradação humana.

Ocorre que a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 19/1998, o adicional de insalubridade deixou de figurar no rol de direitos e garantias Constitucionais dos ocupantes de cargos públicos. Conhecida como reforma administrativa, a Emenda revisou dispositivos da Carta Maior, assimilando novos conceitos que reorientam a ação estatal em direção ao princípio da eficiência, a partir de um momento histórico marcado pela necessidade de redução de despesas e focado na gestão da Administração Pública.

O estudo busca, assim, contribuir na reflexão necessária para subsidiar a decisão do Administrador Público na escolha por revogar o adicional de insalubridade, dentro de sua esfera de competência, tendo em vista o forte impacto econômico e social desta atitude, vez que afeta toda classe de servidores e interfere diretamente no orçamento público. Desta forma, o presente artigo procura enfrentar o seguinte problema: é possível revogar o adicional de insalubridade na Administração Pública?

Para tanto, a pesquisa se dedicará a transcorrer pela história e surgimento dos direitos trabalhistas, para então conceituar o adicional de insalubridade. Ato contínuo, passa-se a verificar o princípio da eficiência, com vistas a examinar, juntamente com o princípio da legalidade, a relação existente com o adicional em questão, especialmente na administração pública. Por fim, discute-se acerca da possibilidade de revogação do adicional em estudo na administração pública.

A fim de alcançar os objetivos que emergem em face do problema de pesquisa, foram definidos os métodos de abordagem e os procedimentos de pesquisa. Trata-se

de abordagem dedutiva, na medida em que se identifica o conceito de adicional de insalubridade e a exclusão do direito ao adicional de insalubridade à classe de servidores públicos para, ao fim, perquirir se este pode ser revogado pela Administração Pública.

Para a obtenção dos dados a que se referem os objetivos específicos do trabalho, o estudo lança mão inicialmente de pesquisa bibliográfica. No momento seguinte, por meio de pesquisa jurisprudencial junto ao sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), intenta-se encontrar acórdãos proferidos por este Tribunal, relativos à Regime Jurídico Único municipal, que tenham enfrentado situação de existência (e revogação) de lei que conferisse adicional de insalubridade à classe de servidores públicos. Os dados obtidos a partir desses procedimentos são reportados, analisados e discutidos a partir dos pressupostos teóricos do estudo, o que caracteriza a pesquisa como qualitativa-quantitativa.

2 Surgimento e conceito do adicional de insalubridade

Na idade média toda a economia estava alicerçada na terra, de onde era extraída a subsistência dos servos e a riqueza dos senhores feudais. A terra produzia praticamente todas as mercadorias de que se necessitava e, assim, a terra, e apenas a terra, era a chave da fortuna de um homem (HUBERMAN, 1984).

Até antes da Revolução Industrial, a produção era predominantemente artesanal. O homem, em geral com um sólido conhecimento do seu ofício, realizava as tarefas manuais por sua conta, por vezes auxiliado por familiares, e detinha uma grande margem de controle sobre os riscos, laborando em um ritmo mais adequado (FREITAS, 2016).

Especialmente na Inglaterra, a partir do século XVIII, a maneira óbvia de se expandir a indústria não foi a de construir fábricas, mas sim de implantar o chamado sistema "doméstico", no qual os trabalhadores transformavam a matéria-prima em suas próprias casas, com ferramentas próprias ou alugadas, recebendo-a e entregando-a de volta aos mercadores que estavam a caminho de se tornarem patrões (HOBSBAWM, 2007 [1962]).

Então, a primeira indústria a se revolucionar foi a do algodão, pois foi a única cujo sistema fabril predominava - nome mais difundido de estabelecimento a empregar maquinaria pesada à vapor. Inovações químicas, eletrificação industrial, uma frota mercante e uma série de outras atividades foram bastantes para que se credite a elas uma grande proporção do crescimento económico da década de 1830 (HOBSBAWM, 2007 [1962]).

Do mesmo modo, Miranda (2012) trouxe importante reflexão registrando que no momento em que o intelecto humano consegue conceber máquinas que não necessitavam de força humana ou animal - as máquinas a vapor - a história estava sendo escrita e uma nova revolução “explodia”, a chamada Revolução Industrial.

Essa explosão da nova economia criou a miséria e o descontentamento, pois a exploração da mão-de-obra, que auferia renda a nível de subsistência, possibilitava aos ricos acumularem os lucros que financiavam a industrialização (e seus próprios e amplos confortos) e criava um conflito com o proletariado (HOBSBAWM, 2007 [1962]).

Isso ocorreu pois os lugares de trabalho eram simples estabelecimentos que albergavam uma determinada quantidade de operários, sem que a seleção do local, o tipo de produto ou o processo de fabricação assumissem qualquer relevância em matéria de condições de trabalho. Neste sentir, o estado higiênico-ambiental constituía uma enorme fonte de doenças (FREITAS, 2016).

A população operária da época, nas palavras de Arnaldo Sussekind, até de um modo sombrio,

> [...] era toda uma ralé fatigada, sórdida, andrajosa, esgotada pelo trabalho e pela subalimentação; inteiramente afastada das magistraturas do Estado; vivendo em mansardas escuras, carecida dos recursos mais elementares de higiene individual e coletiva; oprimida pela deficiência dos salários; angustiada pela instabilidade do emprego; atormentada pela insegurança do futuro, próprio e da prole; estropiada pelos acidentes sem reparação; abatida pela miséria sem socorro; torturada na desesperança da invalidez da velhice sem pão, sem abrigo, sem amparo (SUSSEKIND,1993, p. 35).

Por outro lado, embora o desprezo pelos direitos sociais da classe operária, o momento revolucionário foi também o ponto culminante de uma longa evolução tecnológica, social e econômica que vinha se processando na Europa desde a Baixa Idade Média (COGGIOLA, 2010). A automatização dos processos e a mecanização aumentou muito a produtividade (isto é, reduziu o custo por unidade produzida) da mão-de-obra, que não era efetivamente recompensada pelos seus esforços e percebia salários insultantes, sendo formada em sua grande parte por mulheres e

crianças (HOBSBAWM, 1962). Por terem sido desprezadas por muito tempo, diferentes tipos de doenças profissionais foram contraídas em razão das situações precárias de trabalho, como doenças pulmonares, cutâneas, cardíacas, respiratórias – além do estresse físico e mental – que, muito frequentemente, levavam à morte dos trabalhadores (MERLO; LAPIS, 2007).

Crianças e mulheres eram exploradas em condições de extremo perigo à saúde e a suas próprias vidas, com salários aviltantes em jornadas extremamente dilatadas. Como bem tratou Luís Conceição Freitas,

> algumas crianças, com menos de 10 anos, trabalhavam nas indústrias têxtil e de carvão, sujeitas, tal como os demais operários, a horários que oscilavam entre 12 e 16 horas diárias. As mulheres, submetidas aos trabalhos com a mesma carga física dos homens, eram remuneradas com salário inferior [metade dos homens e um quarto no caso das crianças] (FREITAS, 2016, p. 26).[3]

Foi neste período que se constatou, de forma mais sólida, que os trabalhadores sofreram doenças com características distintas da demais população, até porque foram expostos à agentes nocivos que não estão presentes na natureza, por decorrerem de múltiplos tratamentos industriais (FREITAS, 2016).

Nesse compasso, Saliba (2013) expressa em sua obra que as más condições ambientais, somadas às extensas jornadas de trabalho, que poderiam chegar a até 16 (dezesseis) horas diárias, despertavam uma forte reação por parte da classe trabalhadora, o que chamou atenção e influenciou políticos a introduzir medidas legais.

Era preciso uma intervenção consistente por parte das autoridades. Então, a partir deste cenário de degradação humana e com a visão de melhorar a resistência física dos empregados – e, consequentemente, tornar-lhes mais produtivos – foi criado o adicional de insalubridade (SILVA, 2015).

O adicional de risco, tal como também pode ser chamado o adicional de insalubridade, assim como os demais direitos trabalhistas, emergiu como reação ao cenário de crescente e incontrolável exploração desumana do trabalho. A sua conquista foi produto da revolta da classe trabalhadora ocorrida contra a utilização sem limites do trabalho humano, entre os séculos XVIII e XIX (CASSAR, 2018).

[3] Não se ignora que Friederich Engels foi o primeiro historiador a refletir sobre as condições do trabalho naquela época. Maiores detalhes em: ENGELS, Friedrich. **A Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra.** Trad. Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira. 1845. Lisboa: Editorial Presença, 1975.

Desta forma, conforme Sebastião Geraldo de Oliveira (2011), o pagamento ao adicional de insalubridade, inicialmente, teria duas funções: primeiro aumentaria a remuneração dos obreiros, permitindo-lhes uma melhor alimentação, da qual resultariam melhores condições de defesa do organismo contra agravos do trabalho; depois, constituiria em ônus a mais ao empregador que, para evitá-lo, procuraria melhorar as condições do ambiente de trabalho.

Pode-se dizer que trabalho insalubre são aquelas atividades que expõe o trabalhador a agentes nocivos à saúde, capazes de provocar doenças em razão de diversos fatores ambientais. Em conceito, explica Saliba e Corrêa (2013, p. 11) que "a palavra 'insalubre' vem do latim e significa tudo aquilo que origina doença. Insalubridade, por sua vez, é a qualidade de insalubre."

O adicional de insalubridade na administração pública, por sua vez, continua tendo esse mesmo objetivo: recompensar o servidor exposto a um meio ambiente não saudável. Só que o adicional de risco, assim como outras vantagens funcionais, só por lei poderá ser criado, consequência do princípio da legalidade (MELLO, 2008).

Uma vez elucidado o surgimento e conceituado o adicional de insalubridade, passa-se a verificar o princípio da eficiência, com vistas a examinar, juntamente com o princípio da legalidade, a relação existente com o adicional em questão, especialmente na administração pública.

3 O princípio da eficiência e da legalidade na administração pública.

Os anos 90 representam um período histórico de intercruzamento entre duas eras econômicas. A primeira é a do pós guerra, marcada pela intervenção governamental, pela regulação dos mercados, pela utilização do direito como ferramenta de controle, gestão e direção, pela participação direta do setor público como agente financiador, produtor e distribuidor e por políticas sociais formuladas com o objetivo de assegurar níveis mínimos de igualdade, a partir dos quais haveria espaço para uma livre competição. A posterior é a era da economia globalizada, que é gradualmente marcada pela desregulação dos mercados, pela "financeirização" do capital, pelo término dos monopólios estatais, pela privatização das empresas

públicas, pela desterritorialização da produção e por uma nova divisão social do trabalho (FARIA, 1999).

Neste período, passou-se a reclamar do Estado para que otimize o seu agir e o conduza em termos adequados de realização dos fins assegurados pela Constituição. Questiona-se a omissão, a aptidão e a qualidade do agir estatal. Ocorre que essas exigências não são dirigidas a um Estado liberal, mas a um Estado democrático e social, cujo resultado é a prestação de serviços coletivos essenciais (MODESTO, 2000).

Como bem levantado por José Eduardo Faria (1999), a partir do momento em que o orçamento social é ampliado, cada programa de bem-estar consolidado passa a ser considerado direito inexoravelmente adquirido por seus destinatários. Por isso, o Estado se vê obrigado a transferir os excedentes do sistema político e a estancar os gastos desse sistema. O autor ainda complementa, com relação a década de 90, que inicialmente há

> [...] incapacidade do sistema político de expandir seus serviços nos setores essenciais, de equacionar a crise fiscal e de satisfazer reivindicações sociais contraditórias aos interesses materiais dos grupos e classes que integram uma determinada estrutura de poder (FARIA, 1999, 121).

Foi neste contexto que Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu a chamada reforma administrativa, objetivando adaptar a atividade administrativa do Estado às novas exigências da sociedade moderna, especialmente no que diz respeito ao aumento da eficiência e da qualidade no serviço público, promovendo-se a contenção dos gastos e buscando-se evitar os desperdícios arraigados na cultura da Administração Pública brasileira (LEITE, 2001).

A referida Emenda surgiu, portanto, como resposta a uma necessidade emergente da sociedade e inseriu um conjunto de medidas que objetivaram superar a crise que se manifestava na prestação de serviços públicos. Como registrado por Germana de Oliveira Moraes,

> a reforma administrativa objeto da EC 19, de 4.6.98, é resultado da necessidade de adaptar as disposições dos artigos 37 e 39 da Constituição Federal de 1988 com o vitorioso credo neoliberal exigente do modelo de 'Estado mínimo' e apoiado no discurso de legitimidade pela eficiência. [...] a mencionada emenda tem como causas "a necessidade de adaptar o texto constitucional de 1988 à política de desestatização do atual Governo", bem como "reduzir os gastos públicos" (1999, pp. 126, 127, 128)

A própria exposição de motivos da referida emenda destacou os seguintes resultados esperados:

> [...] romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória:
> [...]
> Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos mas atualizar dispositivos legais, remoer excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressalta-se os seguintes resultados esperados:
> [...]
> * melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores (grifou-se).4

Nota-se que o legislador deixou claro sua intenção de flexibilizar a política remuneratória no que se refere aos regimes jurídicos únicos dos servidores públicos, autorizado pelo contexto social que a sucedeu, uma vez que pretendeu que o administrador utilizasse novos métodos de gestão, centralizados na eficiência administrativa.

Assim, introduzido no artigo 37 da Constituição Federal (CF)[5], a partir das mudanças feitas pela Emenda Constitucional 19/98, a eficiência, segundo Alexandre Santos de Aragão (2004), não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas especialmente como melhor atendimento às finalidades propostas pelo próprio ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, especialmente os de cunho orçamentário, visando o atingimento da supremacia do interesse público.

Para Di Pietro (2005), o princípio constitucional da eficiência é direcionado à toda Administração Pública e possui duas interpretações. A primeira está diretamente ligada ao modo de atuação do agente público. Já a segunda está relacionada com a estrutura organizacional e disciplinar da Administração Pública, também com a

[4] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 28 out. 2019.

[5] Dispõe o Art. 37 da Constituição Federal que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão pública, a fim de que o bem comum seja alcançado da forma mais adequada.

Deveras ressaltar que os objetivos propostos pelo Constituinte Reformador não foram implantados a partir da vontade da própria Administração ou de seus agentes públicos. Do contrário, respeitou a vontade da lei, porquanto deu novo significado interpretativo às finalidades pretendidas pelo próprio comando da lei. Aqui se resgata a premissa maior do direito administrativo e, para tanto, utiliza-se da Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), para a qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, enquanto que no âmbito das relações entre particulares o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

Trata-se do princípio constitucional da legalidade, que vincula toda a atividade da administração pública, a qual é sujeita aos mandamentos da lei, sob pena de praticar ato inválido. Não se pode falar no mandamento em questão sem se valer dos ensinamentos de Hely Lopes Meireles, segundo o qual, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2011, p 160)

Não é demasiado trazer à baila que Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) avalia corretamente o princípio da legalidade aplicando-lhe um propósito não só jurídico, mas político: o de submeter os agentes públicos a um cenário que coíbe favoritismo, perseguições ou excessos. É através da norma, impessoal e editada por um poder distinto – o legislativo, que o autor acredita ser concretizada a vontade geral. Ainda, segundo Mello,

> O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia [sic] de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito [submisso] (2008, p. 100).

Considerado por muitos o mais importante norte de atuação do poder executivo, o princípio ganhou relevância a partir da Constituição de 1988, com uma

previsão expressa no artigo 37 *caput* [6], e ainda mais com as alterações introduzidas pelo poder Constituinte Reformador, que inseriu uma ampliação das normas sobre servidores públicos, inclusive sobre seus vencimentos, proventos e pensões (DI PIETRO, 2012).

O que se pode constatar é que a todos os autores pesquisados, que abordam e discutem a legalidade administrativa, não divergem entre si sobre sua aplicabilidade. Entretanto em que pese não se discuta a necessidade de base legal para atuação da administração pública, os debates se operam em "até que ponto a lei deve preestabelecer os conteúdos dos atos a serem expedidos infra-legalmente (sic) pela Administração Pública; até que ponto pode conferir liberdade à Administração Pública para definir direitos e obrigações" (ARAGÃO, 2004, p. 51). Tais questionamentos aqui se fazem relevantes, na medida em que se discute a possibilidade de revogação de lei que entrega o adicional de insalubridade aos servidores públicos.

4. Possibilidade de revogação do adicional de insalubridade na administração pública.

Uma vez esclarecido o surgimento e definido o que se entende por adicional de insalubridade, além de estar elucidado os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade, passar-se-á a discutir neste tópico sobre a possibilidade de revogação do adicional em estudo na administração pública.

Para tanto, resgata-se que como consectário do enfoque econômico introduzido pelo constituinte reformador em 1998, a administração pública passou a buscar uma cultura gerencial, focada em resultados, priorizando o conceito da eficiência e a da redução de custos (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013). As alterações promovidas facultaram à administração pública adotar algumas medidas, como se passará a demonstrar.

Junto com o Emenda Constitucional nº 19/98, na melhor proposta do princípio da eficiência, sobreveio forte modificação com relação ao adicional de insalubridade dos servidores públicos, eis que a vantagem deixou de figurar no rol de direitos e garantias constitucionais da classe, pois a reforma excluiu a referência do inciso XXIII

[6] A descrição do artigo encontra-se na nota anterior.

do artigo 7º do rol de direitos dos servidores, previsto no §3º do artigo 39 da Constituição Federal (CF)[7].

A supressão do comando de ordem constitucional evidencia o desejo de reduzir os gastos públicos com a retirada do direito em questão. Esse é o ponto crucial da pesquisa, pois a legislação infraconstitucional que regulamenta a matéria continua vigorando, cabendo aos entes integrantes da Administração tomar providências no sentido de acolhê-las. O que se pretendeu analisar é, ante a ausência de base Constitucional explicitada pela Emenda 19/98, se a eventual revogação da legislação que trata do adicional de insalubridade, por parte do legislador infraconstitucional, poderia causar ofensa ao sistema jurídico pátrio e aos direitos e garantias do servidor público.

Para tanto, procedeu-se à pesquisa jurisprudencial junto ao sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) [8], utilizando-se dos marcadores temporais do ano de 2015 até o ano de 2018. As expressões pesquisadas foram, a um só tempo, as seguintes: "servidor público" e "adicional pelo exercício de atividade em condições penosas, insalubres ou perigosas" e revogação e "ausência de previsão legal" e "princípio da legalidade" e "regime jurídico". Seguindo critérios quantitativos, a pesquisa encontrou três acórdãos proferidos pela Terceira Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), em sede de Apelação, todos relativos à Regime Jurídico Único municipal, cujos autos se apresentam com a seguinte numeração no CNJ: 0370078-82.2013.8.21.7000, 0338006-37.2016.8.21.7000 e 0119932-45.2018.8.21.7000. A despeito da análise quantitativa, qualitativamente optou-se por analisar estes acórdãos em razão do Tribunal ter enfrentado situação de existência e revogação de lei que conferia adicional de insalubridade à classe de servidores públicos.

[7] Com a Emenda 19/98 o artigo 39 da CF passou a ter a seguinte redação: Art. 39. 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.[...] § 3º 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. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998] (grifou-se). Por sua vez, o XXIII do art. 7º, agora não mais extensível aos servidores públicos, descreve que aos trabalhadores urbanos e rurais são devidos o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

[8] Disponível em http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia.

Da análise, constatou-se que, como padrão em todos os julgados em comento, o Colegiado abordou a adstrição da Administração Pública ao princípio da legalidade "compreendida no horizonte de sentido dos demais princípios e regras da Constituição, de modo a manter a integridade e coerência no exercício das competências administrativas" (TJRS, 2017, p. 5)

No mesmo norte, pretenderam, os Desembargadores, esclarecer que a competência dos municípios para legislar acerca de assuntos de interesse local permaneceu intacta, fulcro ao art. 30, inciso I, da Constituição da República[9].

Desta forma, o Tribunal compartilha do entendimento de que, embora o adicional de insalubridade tenha deixado de ter base constitucional, ele não deixou de existir, porque a autonomia outorgada aos entes federados continuou inalterada, podendo dispor, de acordo com sua vontade, sobre o regime jurídico único de seus servidores e segundo conveniências locais.

Ato contínuo, especificamente sobre o impacto da revogação dos dispositivos legais que tratavam do direito ao adicional de insalubridade dos servidores públicos, cabe trazer *in verbis* o entendimento acolhido pelos julgadores no processo de nº 0370078-82.2013.8.21.7000, que se repete, em outras palavras, nos demais precedentes em epígrafe:

> Da análise de tais dispositivos verifica-se, a partir da EC nº 19/98, a extensão de tal vantagem aos servidores públicos sem o status constitucional, restando ao legislador ordinário dispor sobre a matéria.
> No caso, o município de Ibiaçá, a Lei nº 292/94 - Dispõe sobre o regime Jurídico dos servidores públicos do Município e dá outras providências:
> Subseção III
> Dos adicionais de penosidade insalubridade e periculosidade
> Art. 87. Os servidores que executem atividades penosas, insalubres ou perigosas, fazem jus a um adicional sobre o vencimento do cargo.
> Parágrafo único - As atividades penosas, insalubres ou perigosas, serão definidas em lei própria.
> [...]
> Todavia, a posterior supressão do referido adicional, nos termos da Lei Municipal nº 745/2004:
> Art. 1º - Ficam revogados os Artigos 87, 88, 89, 90 e 91 da Lei Municipal 292/94 de 02/02/1994 – Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais, que dispõem sobre os adicionais de penosidade, insalubridade e periculosidade.
> Assim, ausente previsão legal a amparar o adicional de insalubridade pretendido, não merece guarida a insurgência recursal (TJRS, 2015, p. 6-7).

[9] Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O que se extrai do acórdão é que a revogação dos dispositivos que definiam as atividades insalubres, para efeito de percepção do adicional de insalubridade, não merece reparação por parte do Poder Judiciário. Foi possível checar a coesão nas jurisprudências analisadas, pois todas compartilharam do mesmo entendimento, segundo a qual, ante ausência de regulação na Administração Pública, cujo servidor faz parte, inexiste direito à percepção do adicional, observada a omissão Constitucional a partir da vigência de Emenda nº 19/98.

Ressaltou-se que a medida, no entanto, deve ser efetivada por Lei, no melhor sentido da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, a qual prevê em seu artigo 2º, §1º, que "a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior"[10].

Nota-se que esta orientação jurisprudencial se encontra de acordo com o que vem preceituando a doutrina. Segundo Martins (2013) não houve mais a necessidade de se regulamentar ou manter os adicionais de remuneração para as atividades insalubres ou perigosas, considerando que o art. 37 da Constituição Federal (CF) dispõe que a Administração Pública deve agir de acordo com o princípio da legalidade.

Como visto, a revisão de atos administrativos pelo Poder Judiciário restringe-se ao forte controle da legalidade do ato impugnado. Hely Lopes Meirelles (1973) explica que a legalidade deve ser entendida não só pela conformação do ato com a lei, mas também com a moral administrativa e o interesse coletivo, indissociável de toda atividade pública. Tanto é ato ilegal o que ofende a lei, como o que desatende a moral do órgão, ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoas, grupos, ou partidos favoritos da Administração.

Ressalva-se, portanto, segundo o entendimento de Meirelles (1973), que violação à legalidade pode ser também, além da prática de ato em desconformidade com a lei, ato atentatório contra a moral administrativa ou interesse coletivo, ou mesmo aquilo que desvia do interesse público, tudo na pretensão de evitar exclusivamente aos anseios particulares. O que se quer dizer é que não basta que o ato de revogação de dispositivos que declarem direitos aos servidores tenha observado o processo legislativo adequado, com todo seu rigor, é necessário também que não fira a moral,

[10] Neste sentido, vide Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

não abrigue favoritismos e não se desvie da finalidade pública que todo ato administrativo deve levar consigo.

Basta um olhar para o §3º do artigo 39 da Constituição e verificar que ao servidor público é garantida a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, conforme fixa o artigo 7, XXII, também da Carga Magna, pois o que não se compartilha é da criação situações jurídicas divergentes para circunstâncias iguais, sem sequer a edição de medidas equivalentes que minimizem doenças ocupacionais ou reduzam os riscos a níveis de tolerância aceitáveis.

De todo modo, consolidou-se um posicionamento concreto, que ante a revogação de dispositivos que tratam de conceder adicional de insalubridade a servidores públicos, não há que se falar na pretensão pelo pagamento da verba, corolário do princípio da legalidade e da eficiência da Administração Pública, esta última introduzida pelo Constituinte Reformador, a menos que o procedimento tenha ocorrido com desvio de finalidade ou que se fuja do interesse público.

Diante de todo o exposto, considerando que os atos emanados pelo poder público deverão estar pautados pelos princípios constitucionais estudados, e que, a partir da EC 19/98, o adicional de insalubridade não mais está consagrado entre os direitos dos servidores públicos, passa a ser direito da administração pública revogar os dispositivos que tratam da matéria.

5 Considerações finais

Como se verificou, o adicional de insalubridade surgiu de um contexto de extremo descaso em relação ao meio ambiente de trabalho, onde os riscos se manifestavam nas formas mais diversas, com trabalhadores exercendo jornadas extensas demais. Então, surgiu o adicional de insalubridade, visando melhorar a alimentação dos obreiros para que seus organismos pudessem combater os agentes agressivos do ambiente, aliado à função de que constituiria em um ônus a mais aos empregadores que, para tentar evitá-lo, introduziriam medidas de prevenção. Assim, insalubres são aquelas atividades prejudiciais à saúde, capazes de provocar doenças decorrentes de diversos fatores de risco presentes no ambiente.

Com o pós segunda guerra mundial, mesmo em decorrência da necessidade de criação de políticas sociais intervencionistas, O Estado Brasileiro intentou mas não conseguiu dar continuidade aos programas de bem-estar consolidados, ainda que considerados como direitos absolutamente adquiridos. Por isso, o próprio Estado, pela incapacidade de expandir seus serviços nos setores essenciais e de satisfazer reivindicações contraditórias de grupos e classes que integram determinadas estruturas de poder, viu-se obrigado a se desincumbir das excessivas prestações públicas e de eliminar os gastos desse sistema.

Isso tudo levou o Constituinte Reformador a otimizar seu agir e conduzir as políticas prestacionistas de forma mais equilibrada. Para tanto, sobreveio a Reforma Administrativa, por meio da EC 19/98, a fim de inserir uma gestão centrada na eficiência como princípio Constitucional da Administração Pública, visando dar um claro viés econômico aos atos do poder público. Toda essa mudança acarretou na retirada do adicional de insalubridade no campo de direitos dos servidores, deixando a cargo da legislação infraconstitucional regulamentar a matéria, dentro de sua esfera de competência.

Estas alterações, por sua vez, devem respeitar o princípio da legalidade, que conduz todo o agir da administração, buscando legitimar os atos praticados por seus agentes em um cenário que evite abusos, favoritismos, perseguições, pois só através da lei, impessoal, formada por um processo legislativo rígido, pode ser concretizada a vontade geral.

Em razão disso, coube à legislação infraconstitucional regulamentar a matéria, uma vez que sua competência outorgada pela Constituição Federal permaneceu intacta.

Isto posto, pretendeu-se averiguar se uma eventual revogação do adicional de risco na Administração seria possível diante desse cenário. Foi então que, em análise quantitativa e qualitativa da jurisprudência, averiguou-se um norte de atuação do julgador gaúcho, que se posicionou frente às circunstâncias de revogação dos dispositivos legais que tratavam de conceder o adicional de insalubridade na administração pública.

A conclusão foi a de que, em atenção ao princípio da legalidade, uma vez inexistindo norma local que confira o adicional aos ocupantes de cargos públicos, não há que se falar em pretensão pelo pagamento da verba.

Deste modo, desde o surgimento até a supressão da vantagem dos servidores públicos pelo Constituinte Reformador, a revogação dos adicionais de insalubridade na administração pública mostrou-se possível. Contudo, é importante realizar uma ressalva, pois em que pese legalmente seja possível a revogação, a medida não deve ser encarada com parcimônia pelo administrador, que não deve subtrair direitos incondicionalmente.

Melhor seria, antes, investir na redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio da edição de medidas equivalentes, a fim de minimizar doenças ocupacionais; direito esse, sim, constitucionalmente assegurado aos servidores ocupantes de cargos públicos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, e-ISSN, v. 237, p. 1-6, 2004. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44361/44784. Acesso em 06 out. 2019.

_____. A Concepção Pós-positivista do Princípio da Legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, e-ISSN, v. 236, p. 51-64, 2004. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44672/44977. Acesso em 27 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio 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, DF: Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html. Acesso em 6 out. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia M. S. O Princípio da Eficiência na Gestão Pública. **Revista CEPPG**, Catalão: CESUC, ano XVI nº 28, p. 133-145, 2013. Disponível em: http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf. Acesso em: 27 out. 2019.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho:** De Acordo com a Reforma Trabalhista a MP808/2017. 15. ed. São Paulo: Método, 2018.

COGGIOLA, Osvaldo. **Da Revolução Industrial ao Movimento Operário**: as origens do mundo contemporâneo. Porto Alegre: Pradense, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade**. In MARRARA, Thiago (Org.). Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. PC Editorial: São Paulo, 1999.

FREITAS, Luís Conceição. **Manual de Segurança e Saúde do Trabalho**. 3. ed. Lisboa: Sílabo, 2016.

HOBSBAWN, Eric J. **A Era das revoluções: Europa 1789-1848**. 21. ed. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 50.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 20. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

LEITE, Rosimeire Ventura. O Princípio da Eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, e-ISSN, v. 226: 251-263, 2001. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245/66007. Acesso em 06 out. 2019.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição atualizada até a EC nº 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. A Administração Pública e seus Controles. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, e-ISSN, v. 114, p. 23-33, 1973. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/38799-78042-1-PB.pdf. Acesso em 27 out. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MERLO, Álvaro Roberto Crespo; LAPIS, Naira Lima. A Saúde e os Processos de Trabalho no Capitalismo: Reflexões na Interface da Psicodinâmica do Trabalho e da Sociologia do Trabalho. **Psicologia & Sociedade [online]**, vol.19, n.1, p. 61-68, 2007, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/psoc/v19n1/a09v19n1.pdf, acesso em 29 set 2019.

MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A Mudança do Paradigma Econômico: A Revolução Industrial e a Positivação do Direito do Trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, São Roque: Faculdade de Administração e Ciências Contábeis de São Roque – FAC, v. 3, n. 1, p. 1-24, 2012. Disponível em: http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Fer1.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobreo princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, v. 51 n. 2, 2000.

OLIVEIRA MORAES, Germana de. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forence, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Terceira Câmara Civil). Apelação Civil 0370078-82.2013.8.21.7000. Apelação cível. Apelação cível. Servidor público. Município de Ibiaçá. Auxiliar de Operador de Máquina. Adicional de insalubridade. Ausência de previsão legal. Regime jurídico dos servidores públicos e a constitucionalização do direito administrativo. Apelante: Marino Carvalho de Machado e outros. Apelado: Município de Ibiaca. Relator: Desembargador Leonel Pires Ohlweiler, 27 de abril de 2017. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia. Acesso em: 28 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Terceira Câmara Civil). Apelação Civil 0338006-37.2016.8.21.7000. Apelação cível. Servidor público. Município de Ibiaçá. Auxiliar de Operador de Máquina. Adicional de insalubridade. Ausência de previsão legal. Regime jurídico dos servidores públicos e a constitucionalização do direito administrativo. Apelante: Marino Carvalho de Machado e outros. Apelado: Município de Ibiaca. Relator: Desembargador Leonel Pires Ohlweiler, 27 de abril de 2017. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia. Acesso em: 28 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Terceira Câmara Civil). Apelação Civil 0119932-45.2018.8.21.7000. Apelação cível. Servidor público. Município de Ibiaçá. de Operador de Máquina. Adicional de insalubridade. Ausência de previsão legal. Apelante: Airton Carino Lazzarotto e outros. Apelado: Município de Ibiaca. Relator: Desembargador Leonel Pires Ohlweiler, 21 de maio de 2018. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia. Acesso em: 28 out. 2019.

SALIBA, Tuffi Messias. **Curso Básico de Segurança e Higiene Ocupacional**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.

SALIBA, Tuffi Messias; CORRÊA, Márcia Angelim Chaves. **Insalubridade e Periculosidade:** aspectos técnicos e práticos. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.

SILVA, Homero Batista Mateus da. **Curso de Direito do Trabalho Aplicado**: Saúde e Segurança do Trabalho. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; volume 3.