



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**Faculdade de Direito e Relações Internacionais**  
**Mestrado em Fronteira e Direitos Humanos - FADIR**

**Bruno Alexandre Rumiatto**

**O ADICIONAL DE FRONTEIRA AOS SERVIDORES DE  
CARREIRA DA POLÍCIA FEDERAL: UM DIREITO HUMANO  
FUNDAMENTAL E SUA POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO NA  
FAIXA DE FRONTEIRA**

Dourados - MS

2018

**BRUNO ALEXANDRE RUMIATTO**

**O ADICIONAL DE FRONTEIRA AOS SERVIDORES DE  
CARREIRA DA POLÍCIA FEDERAL: UM DIREITO HUMANO  
FUNDAMENTAL E SUA POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO NA  
FAIXA DE FRONTEIRA**

Trabalho apresentado a banca de qualificação do programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados - FADIR, como pré-requisito parcial do título de Mestre, sob a orientação do Prof.Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini.

Dourados - MS

2018

## Lista De Figuras

Figura 1 – faixa de fronteira, extensão e quilômetros. ....	48
Figura 2 - História das fronteiras .....	49
Figura 3 - Distribuição de municípios fronteiriços por Estado. ....	51
Figura 4 - Faixa de Fronteira - Unidades da Receita Federal.....	55
Figura 5 - Hierarquia da Polícia Federal. ....	56
Figura 6 - Embasamento do projeto de lei I. ....	64
Figura 7 - Embasamento projeto de lei II.....	64
Figura 8 - Luta pela efetivação do adicional no Congresso. ....	83
Figura 9 - Fenapef defende indenização de fronteira.....	84
Figura 10 - Servidores promovem manifestação pela indenização de fronteira.....	84
Figura 11 - Decisão judicial garante recebimento de adicional de fronteira. ....	85

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1 - OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS COMO GARANTIDORES DE DIREITOS BÁSICOS: UM ENTENDIMENTO EXPANSIVO DE SUA APLICAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 - Reflexões Históricas Dos Direitos Humanos.....</b>	<b>9</b>
1.1.1 – Revoluções liberais do séc. XIX e sua importância para as conquistas sociais 10	
1.1.2 – Construção dos Direitos Humanos e do Direito Internacional pós Segunda Guerra Mundial .....	14
1.1.3 – Construção dos Direitos Sociais no Brasil.....	19
<b>1.2 – (Des)construindo a ideia de Direitos Humanos pela luta social até a (des)construção dos direitos humanos dos servidores públicos .....</b>	<b>25</b>
1.2.1 – Construindo uma Teoria Crítica dos Direitos Humanos .....	26
1.2.2 – Os servidores públicos e seus Direitos Humanos, conquista e manutenção .....	29
<b>1.3 – Alteridade e adicional de fronteira: direito humano para seu titular ou para reflexo na sociedade? .....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 2 – PESQUISA DE CAMPO: QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELOS POLICIAIS FEDERIAS DE DIVERSOS CARGOS QUE EXERCEM SUAS FUNÇÕES NAS DELEGACIAS DO MATO GROSSO DO SUL – UMA ANÁLISE DOS DADOS....</b>	<b>40</b>
2.1 – Formulação do questionário e definição das perguntas destinadas aos policiais. Sua relação com a pesquisa desenvolvida neste trabalho.....	40
2.2 – Analisando os dados obtidos. Visão dos policiais federais quanto a concessão do adicional de fronteira e a fixação ou não do efetivo por maior tempo na fronteira .....	41
<b>CAPÍTULO 3 - ADICIONAL DE FRONTEIRA COMO UM DIREITO (IN)EXEQUÍVEL: CONSTRUINDO O DIREITO E GARANTINDO SUA APLICAÇÃO COMO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL.....</b>	<b>43</b>
3.1 – CONSTRUINDO UM CONCEITO DE PENOSIDADE E CONSEQUENTEMENTE DO ADICIONAL DE PENOSIDADE.....	44
3.2 – As fronteiras e suas particularidades – fundamentos para uma efetivação do adicional de fronteira .....	47
3.3 - A construção nacional do direito denominado "adicional de fronteira": sua construção na história e sua realidade atual - até a promulgação da lei 12.855 de 2013 57	
3.1.1 – As Comissões da Assembleia Constituinte de 1988 e o Adicional de Penosidade .....	60
3.1.2 – Adicional de penosidade: A lei 8.112, 12.855 e suas raízes nos direitos fundamentais Constitucionais.....	63
3.1.3 – A inconstitucionalidade da emenda constitucional 19 e o retrocesso aos direitos sociais.....	67
3.1.4 – Carreiras que possuem a efetivação do adicional de penosidade/fronteira.....	70

<b>3.2 - Adicional de Fronteira: uma pecúnia a ser paga ao servidor pelo seu trabalho ou indenizador pelas realidades vividas em região particular (a fronteira) .....</b>	<b>73</b>
<b>3.3 - Adicional De Fronteira: Um Direito Humano Fundamental? .....</b>	<b>76</b>
<b>3.3 – A luta pela efetivação do adicional previsto na lei 12.855/13 e a (im)possibilidade de fixação dos Servidores Públicos na faixa de fronteira: uma análise da lei e as mudanças desde sua aprovação. ....</b>	<b>82</b>
<b>CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>90</b>

## INTRODUÇÃO

O direito ao adicional de penosidade previsto no texto originário da constituição federativa do Brasil de 1988 aos servidores públicos, assim como diversos direitos fundamentais ainda clamam pela efetiva regulamentação pelos poderes da República para seu total exercício. Denota-se que muitos direitos fundamentais foram garantidos pela carta magna de 1988, o que no entanto, foram violados justamente pela falta de efetivação e ainda, por não estarem devidamente resguardadas por leis complementares necessárias para efetivação desses direitos.

Com a emenda constitucional n. 19/1998, restringiu-se o direito ao adicional de penosidade aos servidores públicos, sendo retirado os direitos resguardados a esta classe do rol de direitos fundamentais dos trabalhadores, ancorados no art. 7º da Constituição Federal de 1988. Tal garantia permanece no rol dos direitos dos trabalhadores, sendo o servidor público um trabalhador e possuindo ainda as mesmas necessidades e garantias equânime aos outros trabalhadores, não poderia assim haver distinção em detrimento do princípio da isonomia perante a lei.

Como o advento da lei 8.112, que regulamenta os preceitos básicos dos servidores públicos civis, instituiu-se a figura do adicional de fronteira e a garantia no direito brasileiro, no entanto, sem uma real efetivação pois, a mesma declara necessitar de regulamentação a qual ainda não teria sido emitida pelo Legislativo Brasileiro.

Logo em 2013, houve a edição da lei 12.855, que previu a indenização por exercício em regiões estratégicas, delineando principalmente a fronteira, similar e integrante ao que estava contemplado na lei 8.112. Destaca-se ainda, que essa lei somente foi regulamentada em janeiro de 2018, com a edição de um decreto pelo Presidente da República.

Nesta celeuma é que o presente trabalho vem dialogar com os direitos humanos e fundamentais tal instituto, para compreender sua relação com esse arcabouço de estudos que ultrapassam fronteiras e que também são discutidos em nível internacional.

Procura-se no presente trabalho abarcar o estudo do adicional de fronteira em sua perspectiva e construção histórica nacional, delineando a luta pela concretização desse direito. Para esse estudo privilegiou-se como base teórica as teses dos direitos fundamentais de Joaquim Herrera Flores (2009) notório seus estudos e defesas pela luta

da efetivação dos direitos humanos. Concomitantemente utiliza-se dos estudos do teórico David Sanches Rubio (2011), que segue a mesma linha teórica de Flores no tocante a construção dos Direitos Humanos.

Outra perspectiva teórica que busca-se analisar é a ideia, construção e realidade das Fronteiras do nosso país, que possuem mais de 16 mil quilômetros de extensão e que apresentam diversas realidades e cultura, o que não se pode olvidar em uma única fronteira, mas em uma multipluralidade de fronteiras pelo país. Como teóricos que dialogam com as fronteiras utilizou-se dos estudos de Tito Carlos Machado de Oliveira e diretrizes e de Bertha Koiffmann Becker.

Em detrimento do tema escolhido busca-se em um primeiro momento discorrer sobre a história e a realidade das fronteiras que é de suma importância para o objeto de estudo que pretende-se analisar neste trabalho, o que se faz necessariamente repassar às particularidades no dia-a-dia que afetam a vida e o cotidiano dos servidores que exercem suas funções em zonas extremamente sensíveis do Brasil.

O presente estudo ancora-se na relevância jurídica do tema quanto a ausência de sua efetivação aos servidores públicos e quando, de certa forma efetivo, não trazem os reais alicerces para o respeito ao direito humano fundamental do servidor.

A relevância e a importância social da discussão dessa pesquisa, direciona-sena abordagem de que não é apenas relevante ao portador do direito, mas sim buscar reais mudanças e alterações nos direitos fundamentais de quem vive e convive nessas regiões de fronteira.

A segurança que poderá trazer nas fronteiras com a fixação do efetivo da polícia federal, ou até mesmo receita federal, podem trazer reflexões de proporções sociais e alteração da realidade local.

Na proposta inicial desse trabalho buscou-se investigar a relação entre o direito ao adicional de fronteira como direito humano fundamental dos servidores de carreira da polícia federal, e a inércia do poder público em não garantir esse direito, buscando fazer uma análise do histórico das legislações que existiram e existem sobre a garantia de tal direito.

Assim, privilegia-se a metodologia exploratória descritiva e jurídico-projetiva (ou jurídico-prospectivo). Exploratória por ter como objetivo a formulação do conceito (ou seu esclarecimento), estabelecimento de prioridades para outras pesquisas, e obtenção de informações sobre a possibilidade práticas de realização de pesquisas em situação de vida real (SELLTIZ *et al*, 1974).

Em detrimento do tema ser pouco explorado nos estudos atuais, a perspectiva de pesquisas exploratórias trazem uma visão geral acerca de determinado fato, facilitando assim a formulação de hipóteses causais precisas e operacionalizáveis (GIL, 1999, p. 43). Parte-se de premissas e condições vigentes para detectar tendências futuras de determinado instituto jurídico ou determinado campo normativo específico, correlacionando os dados e a realidade para construir um cenário jurídico atual e futuro (GUSTIN, 2006).

Pretende-se empregar, na presente pesquisa a aplicação de questionários para o diálogo das teorias estudadas e a realidade vivida pelos servidores de carreira da polícia federal. Por esse método tenta-se aproximar a teoria da prática, dialogando e traçando mudanças reais e informativas do que se tem na teoria, para o que se tem ou deveria ter na prática. Esse tipo de método é de extrema importância quando se pesquisa temas pouco discutidos, buscando outros tipos de bases que possam fundamentar e viabilizar o estudo (VIEIRA, 2009).

O campo de observação que se almeja utilizar é do instituto do adicional de fronteira e as realidades fronteiriças do país, e de como elas relacionam-se e complementam-se.

Utilizam-se como instrumentos para as coletas de dados consultas bibliográfica nacionais e internacionais, consultas às decisões de cortes constitucionais, legislações pertinentes e trabalho de campo, desenvolvido por meio de questionários. Já os critérios para a análise dos dados obtidos, foram traçados pela importância e relevância com o tema estudado, muito se tem sobre os temas correlatos, mas pouco diretamente relacionado com o estudo.

Para a pesquisa de campo, optou-se por um corte regional do estudo, aplicando-se os questionários no estado de Mato Grosso do Sul, por proximidade, cortando o objeto em três realidades distintas: a faixa de fronteira (Dourados e Naviraí), a fronteira (Ponta Porã e Corumbá) e fora da fronteira (Campo Grande e Três Lagoas), cidades em que se aplicou os questionários aos servidores.

O trabalho subdivide-se em três grandes capítulos, o primeiro voltado as conquistas e lutas históricas para a efetivação dos direitos humanos e fundamentais, dialogando com o marco teórico que fora desenvolvido por Herrera Flores (2009).

O segundo capítulo é voltado a pesquisa de campo e a análise dos dados obtidos com a pesquisa/questionários. E o terceiro e último capítulo, está relacionado com a resposta que se propôs a trazer na presente pesquisa, analisando historicamente o

instituto do adicional de penosidade/fronteira, como direito humano e fundamental, além da possibilidade de fixar o efetivo em regiões fronteiriças do país.

## **CAPÍTULO 1 - OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS COMO GARANTIDORES DE DIREITOS BÁSICOS: UM ENTENDIMENTO EXPANSIVO DE SUA APLICAÇÃO**

A melhor compreensão do tema desenvolvido na presente análise, passa pelo enfoque histórico das construções dos Direitos Humanos por meio de conquistas sociais, um construído e não um dado (FLORES, 2009), e mostrar que ao longo da história do mundo os trabalhadores e os cidadãos lutaram e muito por seus direitos. Sendo assim a luta é o sinônimo que indica o direito humano e sua necessidade de proteção.

Assim, tratar-se-á de mencionar e demonstrar quais os direitos humanos são reconhecidos aos servidores públicos, e como foi esse processo de conquista e luta pelo reconhecimento destes direitos e sua manutenção. Adentra-se, neste tópico na ideia central do adicional de penosidade, como um direito fundamental, o que dá origem ao adicional de fronteira.

No final do capítulo, buscar-se-á evidenciar que o direito defendido vai além de sua concessão e efetivação para o sujeito do direito, alcançando também a sociedade, onde utiliza-se como base a ideia de alteridade e seu contexto dentro dos direitos humanos com base nas teorias de Emanuel Levinas.

### **1.1 - Reflexões Históricas Dos Direitos Humanos**

Estudar os reflexos históricos dos direitos humanos e sua construção do direito é de extrema importância para qualquer discussão, seja ela sobre simples ou densa (profunda), ela dará as bases para a discussão que se propõe, qual seja, a construção dos direitos humanos pela luta social, não como um dado, mas um conquistado.

Essas ideias e demonstrações serão ligadas ao tópico que refere-se as ideias do marco do trabalho, que serão baseados nas teses de Herrera Flores e David Rubio, os quais defendem a teoria crítica de um direito humano, direito esse emancipatório, ou seja, independente da vontade estatal (FLORES, 2009).

### 1.1.1 – Revoluções liberais do séc. XIX e sua importância para as conquistas sociais

As revoluções liberais<sup>1</sup> do séc. XIX, têm tamanha importância para o desenvolvimento e conquistas de direitos sociais e lutas sociais, pois tem-se como paradigma a luta contra o absolutismo monárquico e seu totalitarismo buscando-se então com o seu rompimento.

Lutava-se pela igualdade do homem e limitação dos arbítrios governamentais, sobre os cidadãos e seus direitos, que deveriam ser resguardados e garantidos pelo Estado e não violados e esquecidos por estes (BARONGENO, 2009).

Baseados nos ideais iluministas e conclamados na passagem da teoria para a ação, com base em Voltaire, as revoluções liberais se fizeram possíveis e necessárias, visto que só assim poderiam conquistar o que desejavam, a positivação dos Direitos Humanos, como primeira etapa de muitas lutas (BARONGENO, 2009).

Nesta análise, pode-se destacar que “uma necessidade de garantia mínima da dignidade individual é o que motivou as revoluções liberais, que ensejaram, em nossa civilização ocidental moderna, os primeiros documentos escritos reconhecendo os direitos do homem” (BARONGENO, 2009, p. 27).

Movimento importante das revoluções foi a positivação dos direitos naturais, não mais deveriam ser reconhecidos como algo inato, mas sim resguardados de forma formalista pelos estados, através de Constituições e normativas que os resguardassem (SIMÕES, 2014).

Para alguns, a segunda conquista desse período fora a reafirmação dos direitos naturais e somente como uma terceira aprendizagem à normatização e garantias de direitos em legislações, para cumprimento obrigatório pelos Estados (BARONGENO, 2009).

Tais ocorrências, na visão de Lafer, por meio da codificação, construíram uma inegável “ponte involuntária entre o jusnaturalismo e o positivismo jurídico” (1991, p.37-38). Assim, esse processo de laicização e sistemática do direito “terminou por

---

<sup>1</sup>O século XIX foi na Europa um período de revoltas e revoluções. Cada um desses momentos teve motivações particulares. Mas todos foram, há um tempo, fruto das mudanças sociais, econômicas e políticas ocorridas no período anterior e uma resposta à restauração das monarquias promovidas pelo Congresso de Viena. A restauração da velha ordem significava autoritarismo e repressão. Contra elas se insurgiram as novas forças sociais surgidas com a Revolução Industrial e influenciadas pelos ideais da Revolução Francesa. Essas forças eram a burguesia liberal, o proletariado e as camadas médias urbanas. Todas elas exigiam mais liberdade. No caso do proletariado, reivindicavam também mais igualdade”. São exemplos dessas revoluções a Revolução Francesa e a Revolução Inglesa, os quais serão melhor aprofundadas ao seguir do trabalho.

confluir com o fenômeno de crescente positivação do Direito pelo Estado, que é o outro processo característico da experiência jurídica no mundo” (LAFER, 1991, p. 38).

Estas ideias de positivação, provindas dos ideais iluministas, possuíam com efeito a ideia de garantia de respeito do legalizado pelo Estado, onde não haveriam fortes e fracos, ambos poderiam requerer a aplicação e garantia de seus direitos, os quais já resguardados em leis (BARONGENO, 2009).

Conhecidos estes como direitos de primeira geração, direitos civis e políticos, resguardando que “o governo é para o indivíduo e não o indivíduo é para o governo e que a liberdade requer a distribuição de poder econômico, cultural e político entre os governados e exige limitação impostas pelo Direito à discricionariedade do poder dos governantes” (LAFER, 1991, p. 39).

Contudo, como demonstrar-se-á no decorrer do trabalho, essas garantias positivas, vista como incorruptíveis e invioláveis, se tornam no olhar de Fábio Konder “como uma pomposa inutilidade para a legião crescente de trabalhadores, compelidos a se empregarem nas empresas capitalistas” (KONDER, 2010, p. 52). Ou seja, as normativas não passaram a ser mais do que papeis e letras de leis, as quais por motivos outros, muitas das vezes não fazem na prática nenhuma garantia de direito, pelo menos não garantia concreta. O que se tem é uma necessária formalidade do que deveria ser costumeiro, que são a garantia dos direitos.

Dentro da história e na perspectiva das revoluções liberais, temos a Declaração Inglesa de Direitos (1689) e Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), dentre outros, que são verdadeiros marcos de conquistas os quais a Revolução Inglesa e Francesa trouxeram à humanidade, possui-se assim documentos de extrema importância, mesmo com as críticas tecidas quanto ao legalismo sem efetivação que se tem na atualidade.

Como bem preleciona Mendes, a Revolução Inglesa tinha a missão de romper com o absolutismo do monárquico para uma abertura de discussões e de ideias, essas que deveriam ser pautadas, a partir de então, na ideia da soberania do povo, o qual o exerceriam por meio do Parlamento, e é dado a defesa das prerrogativas do povo. Cria-se tal mecanismo para a garantia do ser humano e seus direitos, os quais devem ser resguardados e mantidos pelos seus representantes (MENDES, 2012)

O documento declaratório de direitos se pautou na ideia de soberania do povo e garantia dos direitos e conquistas históricas, que para o povo inglês é de extrema

importância, podendo notar que as conquistas tidas não podem ser retiradas ou tolhidas (MENDES, 2012).

[...] portanto, os ditos lordes espirituais e temporais, e os comuns, respeitando suas respectivas cartas de eleições, estando agora reunidos como plenos e livres representantes desta nação, considerando mui seriamente os melhores meios de atingir os fins acima ditos, declaram, em primeiro lugar (como seus antepassados fizeram comumente em caso semelhante), para reivindicar e garantir seus antigos direitos e liberdades (ISHAY, 2006, p. 172).

Assevera Mendes, que montou-se uma ideia de soberania do Parlamento, que não estava submetido a nenhum controle, era superior a tudo, detendo o monopólio da última palavra. Caiu-se no vício da nova construção de poder soberano, alterando-se do Monarca para o Parlamento (MENDES, 2012).

Os franceses criaram um salvo-conduto para as garantias de seus cidadãos, por meio de um documento que limita o poder violador de direitos e resguarda ao povo a melhoria de vida e o afastamento do que traz prejuízos. Consideram de extrema importância a lembrança para que não haja novas violações de direitos:

[...] considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do Homem são as únicas causas das desgraças e da corrupção dos Governos, resolveram enunciar, numa Declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem, a fim de que esta declaração, constantemente presente a todos os Membros do corpo social, lhes lembre incessantemente seus direitos e seus deveres; a fim de que seus atos do poder legislativo, e os do poder executivo, podendo ser a cada instante comparados com o objetivo de vindicação dos cidadãos, fundamentadas doravante em princípios simples e incontestáveis, tenham sempre em mira a preservação da Constituição e a felicidade de todos. (ISHAY, 2006, p. 243).

Como salientou-se, as contribuições feitas pela Revolução Francesa e sua declaração são inúmeras, mesmo partindo-se do fato que na atualidade não possuímos a verdadeira garantia de textos legais, os quais muitas das vezes trazem direitos, comandos normativos, geralmente afirmativos, como se todos vivessem na mesma situação, quando na situação realidade notamos o verdadeiro descaso com a pessoa e com o ser humano, passando a visão de que o legalizado, nem sempre tem sua efetividade garantida (FLORES, 2010)

A revolução continha diretrizes claras e necessárias para a época, e as que ficaram mais conhecidas foram pautadas nos seguintes jargões: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Onde possuíam de forma clara o resguardo ao ser e suas particularidades para um vida digna de se viver (FLORES, 2009).

Não menos importante, outro marco temporal mesmo que de quase duas décadas antes da revolução francesa, é um acontecimento histórico de relevância para os apontamentos sobre os direitos humanos e sociais. Está se falando da Declaração de Indecência dos Estados Unidos (1776), este documento se pautou na discordância do povo com as “repetidas injúrias e usurpações, tendo todas por objetivo direto o estabelecimento da tirania absoluta sobre estes Estados<sup>2</sup>” (ISHAY, 2006, p. 227).

Enquanto as revoluções anteriores se pautavam diretamente contra a monarquia, para limitação de seus poderes, “a revolução americana consiste na luta pela independência, perseguindo a experiência da liberdade e fundação de uma nova estrutura política” (SIMÕES, 2014, p. 15).

Como bem defendem alguns autores, a forma e a estabilidade do governo não deve ser ameaçada, ela deve ser preservada para uma fiel execução de sua governabilidade, somente motivos fortes e relevantes podem desestabilizar as bases dessa estrutura, que representam a seriedade e a garantia da própria existência e harmonia social. No entanto, caso essa modalidade e construção tenha rompido com suas funções básicas é dado ao povo a reformulação do que se tem, com a finalidade de ver resguardado o que é devido (ISHAY, 2006).

Na verdade, a prudência dirá que não se devem mudar os governos instituídos há muito tempo por motivos leves e passageiros; e, assim sendo, toda experiência tem mostrado que os homens estão mais dispostos a sofrer, enquanto os males forem suportáveis, do que a se desagrar mediante a abolição das formas a que se acostumaram. (ISHAY, 2006, p. 227).

Ao povo é dado o direito de abolir ou alterar, desde que nestes preceitos acima, com a finalidade de “instituir novo governo, fundamentando-o nesses princípios e organizando lhe os poderes da forma que lhe pareça mais conveniente para realizar lhe a segurança e a felicidade” (ISHAY, 2006, p. 227).

Como demonstrado na revolução de independência dos Estados Unidos, a pauta buscada pela sociedade, formada pelo povo, era de desligamento com a coroa britânica, a qual não possuía mais a finalidade de garantir e buscar o desenvolvimento e a felicidade do povo americano, e sim impor suas vontades, custando o que custar (CARVALHO, 2015).

Para contribuir com a história e suas passagens pela luta social ao respeito ao ser humano e seus direitos, a independência dos Estados Unidos, mostra-se como um

---

<sup>2</sup> Ao se referir aos “Estados”, o autor se remete sua discordância com os acontecimentos contra às colônias americanas, pois está era a forma de divisão interna dos Estados Unidos da América a época da declaração de independência de seu povo.

moldador da construção de algo melhor (pelo menos aparentemente), sendo o respeito ao alicerce social (governo) como primado para uma luta, somente quando as ideias e ações forem divergentes é que a luta se pautará contra o modo central do Estado, o governo. Quando o que o governo faz irá em contrapartida ao que o povo quer, pois a soberania é popular, emana do povo (CARVALHO, 2015; MENDES, 2012; DWORKIN, 2007).

Como observa-se durante essa breve contextualização histórica, as revoluções liberais foram, de certa forma, acontecimentos fundamentais para se traçar ideias diferentes para a humanidade, por meio da luta e convivência do povo com o Estado (governo, forma de governo), além das suas transformações pela própria sociedade, o qual está viva e constantemente se altera.

### **1.1.2 – Construção dos Direitos Humanos e do Direito Internacional pós Segunda Guerra Mundial**

Os direitos humanos, ou simplesmente direito humanitário, tem suas fundações e bases em partes históricas da humanidade, onde o ser humano passa por uma reconstrução de sua relação com o Estado, principalmente os totalitários, onde violam os direitos básicos por poder e pelo poder (CARVALHO, 2015; PIOVESAN, 2016).

Apontamentos dentro da história demonstram a luta travada entre o indivíduo e o Estado, por seu espaço e pelo respeito aos seus direitos básicos, a ideia de dignidade humana. Uma demonstração disso é a criação da Liga das Nações (1919), após o fim da primeira grande guerra, a qual vem com o intuito de “promover a cooperação, paz e segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial e a independência política dos seus membros” (PIOVESAN. 2016. p. 196).

Tal instituição tinha previsão, mesmo que de forma genérica, de garantia e proteção dos direitos humanos, uma forma de proteção as minorias, além de uma demonstração do direito internacional do trabalho, “pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar condições justas e dignas para homens, mulheres e crianças” (PIOVESAN. 2016. p. 197), o desrespeito às normas internacionais trazidas pela liga eram reprimidas por meio de sanções econômicas e militares.

Embora a entidade não tenha se sustentado por muito tempo, deve-se conferir a ela um marco na internacionalização dos direitos humanos. O direito humanitário, ou

para alguns, direito internacional da guerra, não pode ser esquecido como ponto histórico de relevância, pois “foi a primeira expressão de que, no plano internacional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflito armado” (PIOVESAN. 2016. p. 196).

Denota-se, no entanto, que para este estudo a Organização Internacional do Trabalho, foi a que se destacou como ente estreante da ideia e segurança da força de trabalho dos indivíduos, pois tinha como “finalidade promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar” (PIOVESAN. 2016. p. 197).

Piovesan (2016), ao se referir as ideias de Louis Henkin, revela que ao construir a importância e relevância da OIT, foi ela o antecedente que mais contribuiu para a construção do Direito Internacional relacionado aos direitos humanos:

A Organização Internacional do Trabalho foi criada após a Primeira Guerra Mundial para promover parâmetros básicos de trabalho e de bem estar social. Nos setenta anos que se passaram, a Organização Internacional do Trabalho promulgou mais de uma centena de Convenções internacionais, que receberam ampla adesão e razoável observância (HENKIN. 1990. p. 15).

Não se pode olvidar que sua importância transpassa todo o período histórico, existindo e sendo de extrema relevância até os dias atuais. Entende-se que os institutos citados foram de forma relevante para a criação e visão do indivíduo como sujeito no Direito Internacional, não mais se relacionavam, no plano internacional, Estado com Estado, agora o cidadão passava a ter seu papel, a sua relevância e sua proteção (PIOVESAN. 2016).

De acordo com Henkin (1981. p. 7-8), a história mostrava que a relação do cidadão e o seu Estado, era assunto interno, “de seu interesse exclusivo, decorrente de sua soberania relativamente ao seu território e da liberdade de agir” (apud PIOVESAN. 2016. p. 200).

Esta ideia, mesmo que alterada atualmente, é defendida por muitos estudiosos do Direito Internacional, como Francisco Rezek, o qual declara não ter “personalidade jurídica de direito internacional os indivíduos” (1991. p. 157).

No entanto, como se demonstrou, as instituições delineadas nessas primeiras linhas, mudaram até mesmo a ideia do papel do ser humano no plano mundial, passando a serem protagonistas. “Aos poucos, emerge a ideia de que o indivíduo é não apenas objeto, mas também sujeito de Direito Internacional” (PIOVESAN. 2016. p. 200).

Todavia, a ideia traçada até aqui é muito recíproca, pois a verdadeira ideia de direito internacional dos Direitos Humanos, somente inicia seus mais fortes traços a partir da Segunda Guerra Mundial, segundo Buergenthal (1988. p. 17), “seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema [...] existisse” (apud PIOVESAN. 2016. p. 201).

Como delineado, mesmo anos antes da segunda grande guerra, a ideia era de atrocidades por parte do Estado contra seus cidadãos, pois não existia para eles limitadores, eram autossuficientes, decidiam o certo e o errado, o bom e o ruim, não tinha uma ideia central para se nortear (BOBBIO, 2004), não havia a ideia de constitucionalismo.

Nesse sentido, Simões em sua tese de doutorado declara que “toda a história da Europa até então, tinha sido marcada pela noção de que a soberania do Estado moderno consistia num poder absoluto, não existindo qualquer poder que limitasse o seu exercício.” (2014, p. 53).

Desta noção de uma soberania estatal no sentido “westfaliano” teria resultado o princípio segundo o qual o Estado, não encontrando acima de si qualquer poder, teria o direito não apenas de fazer guerras de acordo com o seu simples interesse, mas também de **instrumentalizar os seus cidadãos – e os cidadãos de outros Estados – no sentido de fazer prevalecer os seus interesses de Estado**. A II Guerra Mundial teria representado, neste sentido, o ponto culminante desta ideia, na medida em que ela representaria o **momento histórico no qual o homem como tal perderia simplesmente o seu estatuto de sujeito individual, passando a ser um mero instrumento manipulado pelo poder**. O testemunho dos campos de concentração ou dos crimes de guerra seriam, desta forma, a manifestação deste processo. (SIMÕES, 2014, p. 53 - 54) (grifos nossos).

Assim, temos que a instrumentalização do ser humano, foi uma ideia fundamental da segunda guerra, que por meio de atrocidades, o qual o holocausto é a materialidade disso, mostra à humanidade como o Estado opressor pode chegar tão longe e de forma tão brutal, quase aniquilando com o resquício de bem-estar social que poderia ter tido um dia o *homem*.

Como resposta as atrocidades e desconstrução do ser humano, o cenário internacional buscou respostas para esses acontecimentos, respostas justas, fortes e ao alcance deles, a ideia foi a criação de Tribunais Internacionais ligados a resolução dos conflitos da guerra. Os ditos tribunais são os de Nuremberg e o de Tóquio (SIMÕES, 2014).

Devido aos acontecimentos, foram estipulados como obrigações do Tribunal de Nuremberg o julgamento dos “crimes cometidos ao longo do nazismo, seja pelos líderes do partido, seja pelos oficiais militares, o Tribunal de Nuremberg teve sua composição e seus procedimentos básicos fixados pelo Acordo de Londres” (PIOVESAN, 2016, p. 204 - 205).

O principal embasamento e fundamento para as condenações neste Tribunal, foi em sua grande maioria pela aplicação do costume internacional, condenando assim “indivíduos envolvidos na prática de crimes contra a paz, crime de guerra e crime contra a humanidade”, com previsão no acordo de Londres (PIOVESAN, 2016, p. 206).

O que foi gritante em tal julgamento, foram os argumentos dos militares para os acontecimentos. Eles acreditavam em verdade que estavam certos, declarando que apenas respeitaram a lei, respeitaram as ordens de seus superiores, o qual eram tidos como a lei, não existindo nenhuma ocorrência de erro ou violação, sendo as ações estritamente legais (CARVALHO, 2015). Como se dissessem, se há algum erro, esse foi cometido pelo líder, o qual detinha o poder da lei.

Ao traçar as contribuições do Tribunal de Nuremberg ao Direito Internacional, Flávia Piovesan, declara que são de duplo efeito, “não apenas consolida a ideia da necessária limitação da soberania nacional como reconhece que os indivíduos têm direitos protegidos pelo Direito Internacional” (PIOVESAN, 2016, p. 208).

Outra contribuição relevante aos Direitos Humanos, no pós guerra, foi a criação da Organização das Nações Unidas (1945), que vem reafirmar as ideias da antiga liga das nações, além de contribuir para a ideia de um ente de organização e limitação mundial. Foi assinado em São Francisco, no dia 26 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas, que dá origem a ONU e sua funcionalidade.

Com isso, a sua primeira intenção da ONU, como foi intitulada pelos idealizadores, buscava evitar e preservar a paz e impedir a ocorrência de outras guerras nas proporções já vistas (primeira e segunda guerra). Manter a paz e a relação entre as nações justa e de respeito as obrigações internacionais (ISHY, 2006).

Também como tema central foi, “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas” (ISHY, 2006, p. 647).

Caminha no mesmo sentido o pronunciamento do Secretário-Geral da ONU, citado por Flávia Piovesan, o qual diz não haver “desenvolvimento sem segurança;

segurança sem desenvolvimento e nem tampouco segurança ou desenvolvimento sem o respeito pelos direitos humanos” (2016, p. 215).

A uniformização dos Direitos Humanos em âmbito internacional e a ideia de universalismo está pautada neste período histórico, nasce com ele essas ideias de imposição da visão uniformizada dos direitos, de que o bom está no que ficou definido como o certo (PIOVESAN, 2016).

Em relação a legislação internacional e sua contribuição para os Direitos Humanos, o respeito ao ser humano e a interação internacional, pode-se dizer que neste diapasão a Declaração Universal dos Direitos Humanos é fundamental. Assinada em 10 de dezembro de 1948, em Genebra, busca patentemente o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ISHAY, 2006, p. 649).

A declaração é entendida como importante dentro da história, pela sua funcionalidade e diálogo entre as atrocidades ocorridas e a perspectiva de uma humanidade diferente e pacífica (BARONGENO, 2009). Busca-se com tal realidade apagar as luzes do passado, passando a folha da humanidade para uma nova vida, um novo contexto, novas relações e novos preceitos (PIOVESAN, 2016).

Por ser patente sua importância no âmbito internacional, a declaração vai se expandindo, “e, de acordo com a realidade de cada país, acabaram agregados às respectivas ordens jurídicas internas” (BARONGENO, 2009, p. 22).

Esse período, vai refletir no direito interno dos signatários, os quais vão começar a reproduzir os direitos garantidos no ordenamento internacional, em suas constituições e em relações internas. Tal ocorrência já era um avanço, mostrando a visão do governo com os seus cidadãos.

Assim, o Séc. XX é marcado pela ruptura dos direitos políticos com a cidadania, mas com o fortalecimento dos direitos econômicos e sociais, os quais nasciam e cresciam “no seio da sociedade, com a necessidade de conscientizar os trabalhadores para suas reivindicações, sobre as quais precisavam de se organizar e lutar.” (SIMÕES, 2014, p. 52).

Em detrimento dessa conscientização social, “começa a brotar a luta pelos direitos humanos sociais, pelo direito ao trabalho e à obtenção de uma vida digna.” (SIMÕES, 2014, p. 53). Nas palavras de Herrera Flores, o direito humano serve para

ajudar o ser humano a buscar meios e possibilidades de se viver um vida que é boa de ser vivida (FLORES, 2009).

O documento internacional redigido pelos Estados signatários, traz em bom som a garantia do trabalho e do seu exercício. O art. XXIII, declara que “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.” (PIOVESAN, 2016, p. 513).

Muito se fala na atualidade sobre os direitos sociais, suas conquistas e respeito pelos Estados, mas isso é uma verdade ou uma ilusão? É certo acreditar que pelo simples fato de a Declaração Universal garantir parâmetros mínimos ao ser humano, esse direito é resguardado e efetivado pelos Estados?

Desse modo, com base na tese de Flores verifica-se que não existe relação direta entre a garantia legal e a realidade, é nessa linha que se inicia a crítica de Joaquín Herrera Flores.

### **1.1.3 – Construção dos Direitos Sociais no Brasil**

O Brasil, como tecido alguns comentários da história mundial, não foi muito diferente na sua construção dos direitos humanos, especificamente os sociais. Fora uma construção árdua, pois trouxe diversos conflitos para os interesses internos, os interesses dos dominantes (CITTADINO; SILVEIRA, 2004; SILVA, 2008).

O país foi um dos últimos a deixar de ser escravocrata, utilizando dessa mão de obra por muito tempo, por óbvio, os escravos não eram considerados cidadãos, ficando “totalmente excluída do corpo político, pois não era considerada como conjunto de sujeitos de direito” (CITTADINO; SILVEIRA, 2004, p. 131).

Na fase do império, tinha-se apenas relação dos monarcas com o alto escalão social, proprietário de terras, comerciantes e os que possuíam qualidade de cidadãos ativos, visto que além da divisão e exclusão entre os cidadãos e os escravos, ainda existia a distinção entre os próprios cidadãos. Havia, “[...] distinção e hierarquização em duas categorias: cidadãos, portadores apenas de direitos civis; e cidadãos ativos, portadores de direitos civis e políticos”. (CITTADINO; SILVEIRA, 2004, p. 132).

O Brasil Imperial tem início com a chegada da família real no país, que se deu em 1808. Já em 1815, o país recebe o título de Reino Unido de Portugal, elevado assim pela lei em 16 de dezembro daquele ano. Isto altera as bases de administração e

importância do país na época. A sede do governo é transferida ao Rio de Janeiro, a qual é a capital do país (SILVA, 2008).

As restrições na época eram tantas que até para a participação em votação e eleições era necessário se ter uma certa quantia de dinheiro ou propriedades, os poderes também eram restritivos ao se falar em sua distribuição, a formação da base repartição dos poderes não se baseava apenas em Legislativo, Executivo e Judiciário, tinha-se no Brasil o chamado poder Moderador, que era restrito ao monarca e demonstrava a tamanha restrição democrática do país. São essas as marcas deixadas pela Constituição de 1824, que restringia à cidadania (CITTADINO; SILVEIRA, 2004).

No entanto, essa constituição de 1824, é um grande marco para o país, pois ela vem resguardar ou, tentar resguardar, os direitos trazidos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o qual declara não existir constituição se esta não resguardar e garantir direitos e não definir a separação dos poderes como preceitos constitucionais (SILVA, 2008). Aplicou-se assim o constitucionalismo, mesmo que de interpretação não completa, tinha se assim “uma constituição escrita, em que se substanciava o liberalismo, assegurado por uma constitucional de direitos do homem e um mecanismo de divisão de poderes” (SILVA, 2008, p. 74).

Em relação aos direitos sociais, esse período não foi marcado por conquistas e nem progressos, pelo fato de não ser “tema da agenda política da época, de forma explícita, muito embora, em inúmeros movimentos sociais[...], insatisfação da chamada plebe e dos escravos tenha se manifestado contra as suas condições de vida e de trabalho” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 136).

Em conformidade com a carta constitucional de 1891, a qual pertenceu a primeira República, o que se tinha era a restrição aos votos aos homens, os quais deveriam preencher requisitos, não ser menor de vinte e um anos, não poderia ser analfabeto e não existia, na época, o voto da mulher. Possuía-se uma Constituição não revolucionária, não era diferente da anterior, não buscava nem um traço diferenciado do cenário anterior (CITTADINO e SILVEIRA, 2004).

A cidadania, como na carta anterior, também não poderia ser exercida, tinha-se violações aos direitos eleitorais, fraudes para se ganhar eleição, mesmo sem ser o vitorioso nos votos, buscava-se todos os meios para se burlar o sistema, menos respeitar a cidadania e seus direitos. Isso se deu pelo fato de ao texto “faltar vinculação com a realidade do país”. Por tal motivo, “não teve eficácia social, não gerou os fatos que previra, não fora cumprida” (SILVA, 2008, p. 79).

Mas essas não eram as únicas violações da cidadania, continuaria a sofrer obstáculos “mesmo que o direito ao voto tivesse sido ampliado, uma vez que os direitos civis, a categoria básica dentre direitos humanos, também não eram extensivos a todas as parcelas da população” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 142).

Importa declarar que a vida do trabalhador era precário nesta época no Brasil, não se tinha resguardo nem respeito a preceitos mínimos, pois eles não existiam.

A inexistência de qualquer tipo de regulamentação trabalhista fazia com que as condições de vida e trabalho do operariado brasileiro fossem duríssimas: os salários eram irrisórios, corroídos permanentemente pela inflação e comprimidos pela concorrência estabelecida com o trabalho infantil e feminino; as jornadas chegavam a ultrapassar as 12 horas; as condições insalubres das fábricas incentivavam a ocorrência de acidentes e doenças do trabalho; a exploração da mão-de-obra infantil ou da mulher não era objeto de qualquer proteção; nas moradias, cortiços infectos, inexistia água, iluminação ou saneamento. Em decorrência, sucederam-se os movimentos grevistas liderados pelas organizações operárias (anarquistas, socialistas, reformistas, e, após 1922, comunistas) que marcaram a história do movimento operário brasileiro, na Primeira República. As greves ocorridas entre 1905 e 1908 ensejaram a reação do patronato que obteve uma grande vitória com a aprovação, em 1907, da Lei Adolfo Gordo, autorizando a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades que atentassem contra a segurança nacional. (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 143)

Houve ainda neste período, muita instabilidade e briga de poderes, o executivo e o congresso não estavam em consonância, havia pequenos problemas entre eles que levaram a diversas rivalidades, inclusive entre a Câmara e o Senado. Houve desejos de pedido de *impeachment*, o qual nem regulamentado era. O núcleo dessas rivalidades pode ter sido o fato de o vice-presidente eleito não ser do mesmo partido do presidente, pois existia essa possibilidade na realidade da época (SILVA, 2008).

Neste momento ainda o modo do “sistema implantado enfraquecera o poder central e reacendera os poderes regionais e locais, adormecidos sob o guante do mecanismo unitário e centralizados do Império” (SILVA, 2008, p. 80). Em seguida, houve a emenda constitucional de 1926, a qual “não conseguira adequar a Constituição formal à realidade, nem impediria prosperasse a luta contra o regime oligárquico dominante” (SILVA, 2008, p.80).

Os direitos sociais e seu percurso histórico nacional, tende a ser alterado e se inicia neste sentido, a partir da revolução de 1930, os principais traços do período são a acessão de Getúlio Vargas ao poder e as reformas e conquistas trabalhistas e sociais (CITTADINO e SILVEIRA, 2004).

Nasceu neste período um sentimento de pertencimento a nação e que os problemas sociais e nacionais também eram seus, isto é “indicativo do avanço do

envolvimento da população com as questões políticas nacionais, correspondendo, portanto, à ampliação da noção de cidadania” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 144).

Denota-se que o período em que Getúlio Vargas ficou no poder houve enorme avanço no que se refere ao direito social: a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, direitos fundamentais como a jornada de trabalho, férias, Carteira de trabalho e seu registro, são todas conquistas desta época. Houve também a instituição do Código Eleitoral e o direito de voto para a mulher (SILVA, 2008), dentre outros direitos. “Contudo, permanecia o impedimento ao voto do analfabeto a, apesar do alistamento e do voto ser obrigatório para homens e funcionários públicos, nas eleições de 1933, apenas 3,9% da população estava habilitada para votar” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 145).

Essas visões sociais não foram levadas aos direitos civis e políticos, o qual houve grande retrocesso com a ditadura varguista e o golpe, iniciado em 1937, levando ao país a uma instabilidade e reflexo a restrição e limitação de direitos civis e políticos, fora abolido ainda as “instâncias legislativo-eleitorais” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004).

A ditadura de 37, fora muito particular, devido aos grandes avanços sociais, “já as garantias individuais foram desrespeitadas; a liberdade de expressão e de associação foram suprimidas; a censura foi imposta; as perseguições e prisões políticas, bem como as torturas, tornaram-se práticas governamentais corriqueiras” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 145).

A constituição de 1937, que deu margem a ditadura, não fora aplicada na realidade. Inúmeros dispositivos não passaram de letra morta no seu texto. “Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava” (SILVA, 2008, p. 83).

Com o fim da segunda guerra mundial, houve uma onda mundial de redemocratização, os países passaram a outorgar cartas constitucionais com o intuito de resguardar os direitos dos cidadãos, direitos esses civis, políticos e sociais. Tudo como resposta as atrocidades da grande guerra (SILVA, 2008). E, no Brasil, não foi diferente, houve a busca da redemocratização e o fim da ditadura. Ocorreu, por “diversos setores da sociedade” a exigência do “fim do regime ditatorial” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 148).

A constituição de 1946 foi instituída e garantiu as conquistas já passadas em anos anteriores, não existindo prejuízos ou retrocessos. Além disso, resguardou os direitos civis e sociais antes esquecidos e abafados pelas normas e governo anterior (SILVA, 2008). Houve, no entanto, a manutenção de pelo menos um prejuízo ao país, manteve-se a impossibilidade do voto de analfabeto, o prejuízo disso se dava pelo fato de 50% da população encontrar-se nesta situação (CITTADINO e SILVEIRA, 2004).

O período compreendido entre 1945 e 1964, “foi marcado pela forte participação política dos diversos setores da sociedade, demonstrando a ampliação da sua capacidade de mobilização e reivindicação” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 148).

Outro avanço considerável no período foi o desenvolvimento capitalista entabulado no governo de Juscelino Kubitschek, o qual evoluiu o modo de produção do país, principalmente a relação do campo com o mercado nacional. Houve luta para o reconhecimento dos trabalhadores rurais como cidadãos e detentores de direitos básicos, dentre eles os direitos trabalhistas. As pautas reivindicadas eram a reforma agrária e os direitos trabalhistas serem estendidos aos trabalhadores do campo (CITTADINO e SILVEIRA, 2004). A reforma agrária, como sabido, não houve avanço significativo até hoje.

Em 1964, houve a ditadura e domada do poder pelos militares, embora o período tenha sido marcado por grande avanço econômico e desenvolvimento. O país teve direitos e garantias revogados, limitação de liberdade dos populares, direito de imprensa limitado, as conquistas e direitos sócias entabulados e conquistados ao longo da história teve tamanho retrocesso (SILVA, 2008).

Esse modelo de Estado instituído na realidade do país, fora pautada pela “ideologia” e “Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento”. Além disso, buscou “através da instalação de um amplo processo repressivo, a destruição do Estado populista e a desmobilização da sociedade civil” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 153).

Após o período de ditadura militar, inicia-se o processo atual de democratização do Brasil, por meio da Constituição de 1988, Flavia Piovesan entende que a “Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduce também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade” (PIOVESAN, 2016, p. 94).

A redemocratização do país em 1988, foi um processo longo de lutas e protestos pelos regimes anteriores até chegar a conquista da democracia. Foi um processo, não um dado, um processo de conquistas e aperfeiçoamento. “O período compreendido entre 1974 e 1984 for marcado pelo processo de superação do regime militar e de retorno lento e gradual em direção à democracia” (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 154)

Assim, o país passa a respeitar de forma coerente os direitos individuais, direitos humanos, os direitos sociais. Tem-se a carta com inúmeros direitos consagrados e resguardados logo em seu início, seriam exemplos os direitos individuais estipulados no art. 5º, os direitos sociais do trabalho no art. 7º e seguintes (SILVA, 2005). Uma construção completa e resguardo dos direitos e garantias, reconhecido até mesmo internacionalmente como uma carta modelo, uma carta inovadora (PIOVESAN, 2016).

Desde o preâmbulo da Carta Constitucional, mesmo que não tenha valor normativo impositivo, já reproduz o desejo do constituinte, a formação de um Estado Democrático de Direito “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]”.

Verifica-se que a intenção do constituinte é o resguardo e o exercício dos direitos sociais, não a letra morta da lei, a qual nada traz de efetivo a vida da população. Não basta apenas existirem os direitos eles devem ser efetivados (BOBBIO, 2004), e esse foi o caminho traçado pela constituição de 1988.

Simultaneamente, aproveitando-se das brechas encontradas no sistema, a sociedade civil brasileira reorganizava-se e os movimentos populares voltavam a atuar: constituía-se um novo sindicalismo, independente da estrutura estatal e responsável pela eclosão de diversos movimentos grevistas; os sindicatos rurais cresciam e aprofundavam sua atuação política; sob a liderança da Igreja Católica organizavam-se as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) associavam-se aos demais setores da sociedade reivindicando a queda definitiva da ditadura. (CITTADINO e SILVEIRA, 2004, p. 155)

Constrói-se pelo trecho traçada acima que a luta pelas conquistas trazidas pela constituição foram inúmeras e brotaram da sociedade e de várias instituições que não aceitavam mais a manutenção da violação dos direitos, tanto civis, políticos, como ainda sociais. Nesta onda de democratização e direitos adquiridos, “inúmeras novidades relacionadas à legislação trabalhista” foi acrescida ao texto legal, “inseridas no art. 7º,

que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Uma delas é o adicional de remuneração para as atividades penosas” (SILVA, 2005).

Inovou o texto ao trazer tal instituto, que embora não regulamentado de forma definitiva é um direito social, conforme previsão no artigo 7º da CF, como individual, pois trata de uma ambiente e condição de trabalho digno, conforme garantido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Ao longo do presente estudo, buscar-se-á demonstrar pelas bases teóricas a fundamentalidade desse direito e seus desdobramentos até a regulamentação do adicional de fronteira, o qual é espécie do gênero adicional de penosidade<sup>3</sup>.

## **1.2 – (Des)construindo a ideia de Direitos Humanos pela luta social até a (des)construção dos direitos humanos dos servidores públicos**

A teoria geral dos direitos humanos pode ser analisada e estudada na visão de vários autores de modo distinto, os quais mostram sua percepção de tais direitos. As discussões giram em torno, primordialmente, da fundamentação de tais direitos, alegando que são naturais vindos com os seres humanos (TOSI, 2004).

Na visão de outros autores, os direitos se fundamentam historicamente, ou seja, são conquistados pelos acontecimentos históricos, pelas lutas e conquistas (TOSI, 2004). Não existem pela própria condição humana, como é defendido por Hannah Arendt, em seu livro *Origem do Totalitarismo*.

Existem ainda, autores da teoria geral dos direitos humanos, que não são adeptos por nenhuma dessas linhas, mas sim se fundamentam em uma linha híbrida, dialogando com as duas fundamentações (TOSI, 2004). Podemos citar como exemplo Paulo Freire, Emmanuel Levinas e Henrique C. de Lima Vaz.

No entanto, pretende-se analisar a teoria geral no entendimento de Herrera Flores e David Sánchez Rubio, os quais entendem que os direitos humanos são um construído social, um produto da própria sociedade. A sociedade forma o seu conceito de direitos humanos e de dignidade (FLORES, 2010).

---

<sup>3</sup> Penoso não se confunde com periculosidade, não é apenas o perigo da função é mais do que isso, tem relevância com os desgastes físicos ou psicológicos causados pela função, que não necessariamente se confunda com o perigo na atividade. Isso é importante, pois é comumente confundido. A penosidade está mais ligada aos traços de desgaste que causam ao agente, muitas das vezes não concretos, do que os riscos que são muitas das vezes visíveis e claros.

Para a ideia e construção do que se pretende, tal viés irá de encontro com a defesa que se propõe, qual seja, a de que o adicional de fronteiro é um direito humano e fundamental. Pode ser assim entendido pela sua construção social e pela luta de classe (RUBIO, 2011), a luta dos sindicatos e da categoria, coadunam a formação do direito humano ao adicional de fronteira, nas visões dos marcos teóricos que neste trabalho se adota.

Na visão de Bobbio, o que se busca é sair do campo das ideias e discussões, ou até mesmo da legalização dos direitos, pois tais direitos estão mais do que garantidos pelas legislações, eles necessitam, na atualidade de efetivação, de execução, ou seja, devem ser garantidos e resguardados (BOBBIO. 2011).

Uma legislação que não efetiva ou transforma a vida do indivíduo, não tem relevância social e legal, ao se tratar de direitos humanos, pela defesa de Flores e Rubio, criticar-se-á por demasiado o número de legislações que na visão ocidental de direitos é para melhoria da sociedade, quando na verdade se torna um verdadeiro “faz de conta”, aparenta-se que a realidade fora alterada pela legislação, quando na realidade a lei nada alterou na vida dos envolvidos (FLORES, 2009).

Em seguida traça-se uma construção das ideias de direitos humanos defendida por Flores e Rubio, demonstrando qual a ligação com o tema do adicional de fronteira.

### **1.2.1 – Construindo uma Teoria Crítica dos Direitos Humanos**

A base de um estudo, deve se pautar em uma pesquisa concreta e forte, desta forma ao se construir uma teoria crítica sobre os direitos humanos é necessário basear-se em autores consolidados e de renome, aos quais possuem teses fortalecidas e replicadas pela academia, dando assim aceitação e credibilidade a pesquisa, neste viés utilizará como parâmetros para o trabalho os posicionamentos de direitos humanos nas visões de Joaquín Herrera Flores<sup>4</sup> e David Sanches Rubio<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Sevilla. Professor de Direito. Criador e diretor do Programa de Doutorado em “Derechos Humanos y Desarrollo”. Presidente da “Fundación Iberoamericana de Derechos Humanos”. Além de professor colaborador em várias Universidades, como exemplos: “Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra”, “Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto”, “Instituto de la paz y los conflictos de la Universidad de Granada”, dentre outras.

<sup>5</sup> Possui graduação em Direito pela Universidad Pablo de Olavide. Possui experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria Crítica de Direitos Humanos. Mestrado e Doutorado pela UPO/ES. É professor efetivo da Universidade de Sevilla, vinculado ao Departamento de Filosofia do Direito.

Para Flores a “luta pela dignidade humana é a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça” (FLORES, 2009). Sua ideia parte então da dignidade humana como parâmetro de luta e conquistas para uma vida justa e digna. Por isso:

[...] o fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações na hora de construir um marco de ação que permita a todos e a todas criar as condições que garantam de um modo igualitário o acesso aos bens materiais e imateriais que fazem com que a vida seja digna de ser vivida. (FLORES, 2009, p. 25)

Em sua proposta não cabe mais as ideias tradicionais de direitos humanos pautados no universalismo, tendo em vista que na prática, os direitos resguardados em documentos e normativos, não são resguardados e efetivados, ficam à mercê da vontade do poder público (FLORES, 2009). Em sua perspectiva de direitos fundamentais, propõe então que nesta nova perspectiva eles são fundados em “processos institucionais e sociais que possibilitem a abertura e a consolidação de espaços de luta pela dignidade humana” (FLORES, 2009, p. 25)

Desse modo ao se falar de dignidade, na perspectiva da Teoria Crítica, defendida por Herrera Flores, necessariamente deve-se falar de uma abertura de lutas pela dignidade humana, ou seja, elas virão após a luta, não é algo fixo ou automático, depende de luta e construção social/histórica (FLORES, 2009).

No entanto, tem-se que a importância do estudo e da crítica não recai sobre a questão de o direito servir ou não servir para transformações e mudanças sociais, mas sim, *“la cuestión reside en si como actores y acries sociales generamos disposiciones alternativas a los valores y a las posiciones hegemónicas que hacen de la mayoría de las normas jurídicas algo funcional a los intereses de los privilegiados”* (FLORES, 2011).

David Sanches Rubio caminha na mesma perspectiva e construção do direito humano em um viés de luta e busca da dignidade humana, entendendo assim que são *“procesos de apertura y consolidación de espacios de lucha por diversas formas de entender la dignidade humana y como formas de acceder a los bienes con los que se satisfacen las necesidades humanas y que, por lo general, están condicionados por contextos materiales hegemónicos”* (RUBIO, 2011, p. 22). Ainda:

*Existen dos planteamientos distintos, uno de carácter conservador con tintes iusnaturalistas y outro de carácter más progresista, que critican la visión generacional de derechos humanos. A continuación explicaré la perspectiva crítica y emancipadora será la que yo defiendo a lo largo de este trabajo y que, resumiéndola, entendido en sentido negativo, ya que encubre y justifica una dominación social tornándola natural y que normaliza.* (RUBIO, 2011, p. 78).

Esta análise do direito pelo viés da Teoria Crítica, vai de encontro as propostas do estudo, pois demonstram que a luta e a construção histórica fazem o direito ser visto como humano de modo que faz com que a vida deva ser bem vivida (FLORES, 2009) e que transforme a realidade local, além de mudar a realidade humana com a convivência em sociedade.

Os direitos humanos e sociais para serem resguardados e defendidos passam pela denúncia do descumprimento desses direitos para com os trabalhadores, quando primordialmente

[...] por parte das grandes multinacionais que se está levando a cabo graças ao sociais que batalham por realizar socialmente essa definição de direitos como abertura de espaços de luta que permitam nos aproximar de nossa particular forma de construir a dignidade (FLORES, 2009, p. 26).

As lutas sindicais dos trabalhadores em geral, dos servidores públicos, por meio de movimentos, *lobbys*, ações judiciais e protestos demonstram a necessidade e o apoio que essa teoria dá a tais movimentos, transformando-os em verdadeiras batalhas pela efetivação dos direitos humanos.

Os sindicatos como minoria, lutam em desfavor do capital, o qual tende a abolir e extinguir os direitos dos trabalhadores, o grande capital, por meio de institutos como Banco Mundial, FMI e outros, tendem a aconselhar aos países subdesenvolvidos, os quais buscam ajuda, a flexibilização ou desoneração dos direitos dos trabalhadores, para diminuição de seus custos. O sindicato como contrapartida, busca a garantia e efetivação dos direitos laborais, para que os trabalhadores possuam o mínimo para sua dignidade e vida (FLORES, 2010).

Como bem defende Flores (2009), a vida deve ser bem vivida, e os direitos devem servir para traçar uma maneira de se viver melhor e bem, com os direitos materiais e imateriais que necessitam. Se assim não for, o direito que trabalha a serviço do capital, não serve para garantia dos direitos humanos e fundamentais.

Pautado no estudo do adicional de fronteira, tenta-se demonstrar que as batalhas e lutas do dia-a-dia de sindicatos, servidores e sociedade, mostram a relevância e importância do instituto para seu reconhecimento como um direito humano fundamental. Fundamental, pois está/estava previsto na Constituição Federal e humano

por demonstrar a luta do cotidiano dos servidores e sindicatos pela sua efetivação (FLORES, 2009).

Assim, pretende-se demonstrar que a ideia de universalismo, mesmo criticada por Herrera Flores, não é no todo maléfica, o mesmo defende uma ideia final das lutas em um universalismo de confluência, “ou seja, um universalismo de chegada, e não de partida” (PIOVESAN, 2016, p. 240).

### **1.2.2 – Os servidores públicos e seus Direitos Humanos, conquista e manutenção**

Para uma construção dos direitos humanos dos servidores públicos é necessário, antes de adentrar na discussão, buscar analisar qual a origem no país do serviço público e qual a relação dos servidores públicos com o direito laboral.

Em um primeiro momento é importante considerar o servidor público como verdadeiro trabalhador e detentor de direitos por si só, não se pode esquecer dessa premissa, mesmo no serviço público, para que não haja limitação de direitos. Diógenes Gasparini, ao trabalhar com o conceito de servidor público, na visão de Bandeira de Mello, entende que “todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência”, deve assim ser considerado (GASPARINI, 1995).

Entende-se que ter a relação de trabalho é um ponto relevante, pois onde não se tem relação laboral, não poderia ter o funcionalismo público. Complementando isso

[...] os servidores públicos constituem subespécies dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária (MEIRELLES, 2002, p. 386).

Nota-se que sua linha de entendimento não foge da anterior apresentada, embora não relacione expressamente o termo “trabalho”, Meirelles traça algumas denominações que trazem essa realidade, como ‘prestadores de serviços’, ‘relações profissionais’, ‘título de emprego’, ‘retribuição pecuniária’. Acredita-se que não há dúvida quanto a relação do servidor público como verdadeiro trabalhador.

Pretende entrelaçar os conceitos de trabalhador e servidor público, visto que o direito brasileiro não traz distinção alguma entre os seus cidadãos, não poderia então desequilibrar as relações laborais do país. O art. 5º da Constituição proclama que ‘todos

são iguais perante a lei’, não faria sentido desigualar os dois, como se um estivesse em pedestal enquanto o outro nada teria (MENDES, 2010).

Os direitos dos servidores públicos no Brasil, também se pautou numa construção histórica, que não fora muito diferente do que já relacionado na construção dos direitos humanos neste trabalho.

No entanto, alguns pontos merecem destaque. O primeiro se refere ao entendimento dos servidores públicos na primeira constituição, a Imperial de 1824. Após o rompimento de colônia de Portugal e criação do Brasil, tivemos a constituição de 24, nada democrática e proclamada por Dom Pedro I, o qual geria dois poderes da República, o Executivo e o Moderador (CITTADINO e SILVEIRA, 2004).

Pela própria construção do Brasil, como autônomo, se utilizou do serviço público, ou algo próximo a isso, que existia na época, como ‘cabide’ de favores, onde o Governo empregava os seus conhecidos como regime de regalias. Não se tinha uma ideia de trabalho público para agregar, mas sim como um subterfugio para se conquistar o que deseja (MENDES, 2010).

Os cargos públicos foram utilizados com o objetivo de troca de favores e fortalecimento do poder, por meio de influências e conquistas, as quais davam ao governante força para permanecer e administrar o país. Um marco dessa construção fora a criação dos Cursos Jurídicos no País, a educação começou do alto, criou-se dois cursos um em São Paulo e outro em Olinda, Pernambuco. Foram inaugurados em 11 de agosto de 1827, trazendo assim uma demonstração de independência de que o Brasil necessitava para esse período (MENDES, 2010).

Instalou-se tais cursos com o intuito de “formar um corpo burocrático, posto que a Administração necessitava de profissionais aptos a exercerem cargos públicos, de modo a se consolidar a independência recém ‘conquistada’” (MENDES, 2010, p. 23).

Mendes (2010) deixa claro que neste período no Brasil não existia a figura propriamente dita do servidor público, mas sim agentes administrativos que eram partidos em duas espécies, ‘agentes diretos’ e auxiliares. Os primeiros eram cargos dos manipulados diretamente pelo Chefe do Executivo, já o segundo eram os que exerciam serviços braçais e mecânicos para o Estado.

Na época da República a Constituição de 1891, nas palavras de Leônicio Basbaum (1986), “o jovem brasileiro já nascia com o funcionalismo no sangue e, ao abandonar a escola, já tinha um destino certo: ser funcionário”, trabalhar para o Estado, o qual era o ‘grande empregador’ da época.

Embora tal Constituição tenha trazido algumas conquistas de direitos como garantias individuais, liberdade de associação e livre exercício profissional, não foi uma mudança significativa do que já se tinha no modelo anterior (MENDES, 2010).

Outro período considerado importante para o Brasil e para a construção dos direitos fundamentais dos servidores públicos, foi o governo de Getúlio Vargas, o qual instituiu diversos direitos aos trabalhadores, os quais muitos alcançam os servidores públicos, ou pelo menos os empregados públicos (CITTADINO e SILVEIRA, 2004).

Os direitos instituídos pelo Presidente, dentre outros, foram a limitação da jornada de trabalho, em oito horas diárias, férias, estabilidade no emprego, indenização por dispensa sem justa causa, dentre outros direitos. No entanto, para o que se pretende estudar, o seu ponto primordial fora a criação da figura sindical e sua força dentro das reivindicações dos trabalhadores (MENDES, 2010).

Os sindicatos vêm com uma força tamanha para a época, com fundamentação para lutar pelos direitos dos trabalhadores, para que haja progressão nos direitos e que tenham voz ativa na hora de discutir o futuro dos postos de trabalho. Claro que padeceram de muitos problemas e padecem até hoje, mas ninguém pode negar o avanço que isso trouxe ao país e a classe (SILVA, 2008).

Outro ponto relevante para o funcionalismo público é a criação e manutenção de concursos públicos para contratação no serviço público, existia ainda outras formas de contratação, mas o concurso fora um diferencial para o período. Concurso esse aberto a todos que tivessem interesse e não havia distinção entre homens e mulheres, tinha validade de dois a três anos.

Os servidores após dois anos de efetivo exercício ganhavam a estabilidade no serviço, já os trabalhadores privados adquiriam a estabilidade após dez anos. Já os outros não tinham garantia nenhuma, pois eram indicações ou trabalhadores temporários (MENDES, 2010).

A constituição de 34 então teve muitos pontos de grande relevância ao tema dos servidores públicos inclusive trouxe “um título especial tratando do funcionalismo público [...] foi inovação que veio demonstrar a importância que se queria dar ao instituto da função pública” (MENDES, 2010, p. 40).

No período da República Nova, posterior ao regime ditatorial de Vargas e antes do Regime Militar, manteve-se muito do que fora instituído, a figura dos Sindicatos e sua vinculação ao Serviço Público o qual controlava essas instituições e mantinha a fiscalização. Houve a manutenção de proibição das associações dos servidores públicos,

os quais muitos participavam de partidos comunistas, coibidos pelo estado (SILVA, 2008).

No campo social, manteve-se muito do que se havia conquistado até então, o texto legal reconheceu “o direito de greve, porém remetendo regulamentação ao Congresso. Manteve-se o imposto sindical e a possibilidade de intervenção do Estado na estrutura dos sindicatos” (MENDES, 2010, p. 41). Ainda,

Especificamente quanto ao funcionalismo, a Carta Magna manteve o direito de acesso à função pública a todos os brasileiros, mediante submissão a concurso público e exame de saúde, vitaliciedade dos Magistrados, ministros do Tribunal de Contas, professores e titulares da Justiça. Manteve-se a estabilidade, equiparou-se os subsídios dos inativos aos da ativa e foi adotada a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, em lugar da solidária anteriormente acatada (MENDES, 2010, p. 41).

Neste período, sobre forte pressão, fora instituída a lei nº 1.171, de 28 de outubro de 1952, que instituiu parâmetros e regras para o Estatuto dos Funcionários Civis da União (MENDES, 2010).

Em 1964, sem muita dificuldade, deflagrou-se a ditadura militar no Brasil, isso se deu em 31 de março, o país então ficaria sob o controle dos militares por muitos anos a frente.

Fora um período truculento de difícil convivência social, o povo não era mas o centro do poder, os militares não estavam mais a representar o povo, mas sim representá-los, para que não houvesse dificuldade de permanecer no poder, atacou-se com veemência

[...] os setores mais engajados nos ideais e ações políticas: o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), as Ligas Camponesas e grupos católicos como a Juventude Universitária Católica (JUC) e a Ação Popular (AP). Milhares de prisões foram efetuadas, a revel, e casos de tortura se multiplicavam.

Tudo isso para a permanência e manutenção do poder em suas mãos, notava-se que de legítimo não havia nada, pois o legítimo não necessita de força para permanecer no poder. Somente o ilegítimo chega a tal ponto para não cair.

Havia sim parte da sociedade que dava legitimidade ao golpe militar, parte essa de empresários, classe média alta, proprietários rurais, todos pelo fato de não quererem o poder tomado pelos pensamentos esquerdistas. Temiam que em seu poder o país estaria em estado pior (MENDES, 2010). O discurso para a manutenção dos militares era simples, “pregava-se o medo do retorno ao passado e, com isso, uniam-se à classe

militar no ideário do regime imposto” (MENDES, 2010, p. 42). O passado era um governo esquerdista e pouco crescimento.

Em relação aos servidores públicos, esse período não foi marcado de grande relevância para o estudo dos direitos humanos deles, manteve-se quase sua totalidade os direitos já atribuídos, manteve-se os concursos como forma de ingresso. Houve limitações pelo regime e flexibilizações, como a possibilidade de contratar empregados públicos provisórios, para situações especiais (SILVA, 2008).

Embora muitos preconizem sobre o avanço do Brasil economicamente no regime militar, isso se deu por certo período e pelo chamado “milagre econômico” o qual não durou muito tempo, perdurou de 1969 à 1973, neste período sim o país obteve crescimentos recordes, que chegaram a 13% de crescimento (SILVA, 2008).

Contudo, após esse período há uma alteração no sistema Brasileiro e a um período de crise, e “a cúpula do Regime entende que há que se proceder a uma abertura, “lenta, gradual e segura”, nas palavras utilizadas pelo Presidente General Ernesto Geisel, não sem, porém, enfrentar resistências dentro da própria cúpula militar” (MENDES, 2010, p. 46).

No entanto, a transição do regime militar para o que se considerou democracia, se deu por uma eleição indireta, onde foi eleito Tancredo Neves para assumir a presidência da república, o qual morre antes mesmo de assumir o cargo, deixando assim que José Sarney se torne o presidente do país. Ele “assumiu e os fatos caminharam para promulgação da nova Constituição Brasileira, em outubro de 1988” (MENDES, 2010, p. 47).

Com a vinda da constituição cidadã, como ficou conhecida, houve diversas mudanças e aberturas ao país, a democracia se instalou por completo e havia governança e participação popular nas decisões, mesmo que de forma mínima ou pelos mecanismos instituídos pela carta.

Em relação aos trabalhadores privados e os servidores públicos, houve uma gama de direitos que foram a eles consagrados. O art. 7º e 8º da Constituição, traça uma linha de direitos fundamentais aos trabalhadores privados, dentre eles há a manutenção de muitos direitos e a ampliação e criação de outros. Dentre eles permanecem a garantia de jornada de trabalho, férias remuneradas, salário mínimo, décimo terceiro e outros.

Houve também a criação de várias modalidades e direitos desconhecidos, destacamos para o presente trabalho o previsto no inciso XXIII, do art. 7º, que traz a figura do “adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou

perigosas”. São institutos novos que deveriam ser disciplinados por lei, o que adviria pelo Poder Legislativo.

Muitos desses direitos garantidos aos trabalhadores privados, foram resguardados também aos servidores públicos, como pode-se notar no artigo 39, § 2º, redação antes da Emenda Constitucional 19 de 1998, o qual trazia a vontade do poder constituinte originário, veja: “Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX”.

Dentre os direitos que o poder constituinte originário queria que fosse garantido aos Servidores Públicos, foi o direitos aos adicionais pelo exercício de atividades penosas, insalubres e perigosas.No entanto, esse e outros direitos foram restringidos aos servidores pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, retirando assim o direito ao adicional de penosidade e outras violações a direitos.

Neste ponto, necessita-se para um estudo aprofundado do tema delimitar qual a posição da entrada em vigor de tal Emenda Constitucional, traçará a ideia de inconstitucionalidade de tal emenda, por violação direta e retrocesso aos direitos sociais, violando assim o princípio da vedação ao retrocesso. Que é

[...] uma garantia constitucional implícita, decorrente do denominado bloco de constitucionalidade, tendo sua matriz axiológica nos princípios da segurança jurídica, da máxima efetividade dos direitos constitucionais e da dignidade da pessoa humana, mas se constitui em um princípio autônomo, com carga valorativa eficiente própria. Tal princípio alude a ideia de queo Estado, após ter implementado um direito fundamental, não pode retroceder, ou seja, não pode praticar algum ato que vulnere um direito que estava passível de fruição, sem que haja uma medida compensatória efetiva correspondente (MELO, 2010, p. 65).

A discussão da inconstitucionalidade da emenda constitucional nº 19 é tamanha que já existe tramitando no Supremo Tribunal Federal a ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 2135, em que a Procuradoria Geral da Justiça questiona o texto da legislação por violação a inúmeros preceitos e garantias constitucionais dos Servidores Públicos. Houve, inclusive, a suspensão do texto do *caput* do artigo 39, trazido pela emenda constitucional, por entenderem os Ministros como inconstitucional, por autorizar a contratação de servidores sem concurso público<sup>6</sup>.

Neste tópico verifica-se as conquistas dos direitos dos servidores públicos que se deu ao longo da história e por conquistas de lutas e buscas de melhorias sociais, no

---

<sup>6</sup> PGR emite parecer que questiona constitucionalidade da EC 19 [http://cimpf.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias\\_new/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/pgr-emite-parecer-em-acao-que-questiona-ec-19](http://cimpf.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias_new/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-emite-parecer-em-acao-que-questiona-ec-19)

entanto, nota-se que em alguns períodos houve a retração das conquistas, as quais não podem ser admitidas por violarem seriamente os direitos humanos e fundamentais dos servidores, os quais devem ser resguardados, em relação ao adicional de penosidade e sua configuração ao adicional de fronteira, sua retirada do texto constitucional e retrocesso social, serão objeto de outro tópico no trabalho.

O que se buscou até o presente momento foi demonstrar a criação e a dificuldade de manutenção dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos, os quais devem sempre estarem atentos para a luta social de garantia dos direitos e resguardo, nota-se que o princípio da vedação ao retrocesso é um mecanismo que demonstra como devemos resguardar os direitos fundamentais conquistados ao longo da história.

### **1.3 – Alteridade e adicional de fronteira: direito humano para seu titular ou para reflexo na sociedade?**

No presente tópico buscar-se-á formular uma ideia de direito humano abrangente ao aspecto social de uma dada sociedade, não apenas ao bom uso do titular, mas como refletor da própria comunidade em que se encontra inserido. Para isso, utilizar-se-á de preceitos norteadores para a compreensão que se busca traçar, como exemplos: a alteridade e a fronteira. Além disso, pretende-se delinear um elo de ligação com o adicional de fronteira, objeto central do estudo.

O conceito de alteridade que se proporá é a defendida por Emanuel Levinas, que traça a ideia do reconhecimento do outro, da aproximação do outro, e, primordialmente, a construção do indivíduo pelo outro (QUERINO e KOZICKI, 2008). Ou seja, o outro só é importante e só aplicará a alteridade quando ele modificar e melhorar a própria existência e convivência do indivíduo (o 'EU'), é mais do que simplesmente aceitar o outro. O outro traz a melhoria e formula a própria existência e constituição de futuro do indivíduo (AGUIAR, 2006).

O que se pretende versar com a alteridade e o adicional de fronteira é que ao reconhecer ao titular do direito ao adicional, mudar-se-á a própria existência do outro, pois receberá diretamente reflexo do direito a ele concedido. Para que se possa aproximar-se disso, necessita-se perpassar mesmo que sinteticamente pela análise do que se entende fronteira e também o adicional de fronteira.

Verifica-se que o olhar para a fronteira e para o seu desenvolvimento se deu no Governo Brasileiro após 08 de setembro de 2010, com a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CÂMARA; TAVARES. 2009).

Foi com a criação de tal comissão que as políticas públicas passaram a ser valoradas e aplicadas na faixa de fronteira de nosso país. Não se pode dizer que antes não existiam políticas públicas voltadas para a fronteira, no entanto elas não eram efetivadas de forma planejada e sistemática, como após a instalação de tal comissão (DAMO. 2010).

Vale observar como essa comissão delimita e conceitua a fronteira, através de um estudo feito pelo Ministério de Integração Nacional:

A Fronteira é resultante de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos da Colônia. Historicamente, o país tem demonstrado interesse pela região que envolve a fronteira, ao buscar identificá-la como faixa de fronteira, e como tal, dotada de complexidade e peculiaridades que a tornam especial em relação ao restante do país (DAMO. 2010. p. 18).

Pelo ressaltado, nota-se que a fronteira de qualquer país é ponto de grande relevância para a política pública, ressaltando que fortalecerá o país e suas instituições, além de impedir possíveis violências em sua região advindas de outros países e locais. Tornando-se assim indispensável para a segurança nacional (DAMO. 2010).

Sendo este de suma importância para a segurança do país, deve o Governo desenvolver políticas para essa Região, políticas essas diferenciadas, buscando tratar tal região com a importância a qual é necessária. Tal é a importância das Regiões Fronteiriças que a política de governo se voltou para essa Região, até mesmo com a criação de Câmaras responsáveis pelas políticas locais e desenvolvimento regional

Como se observa o desenvolvimento dessa região é figura de grande relevância na discussão aqui trazida, tendo esse mecanismo para o aumento no desenvolvimento local e regional, abrindo portas para o investimento governamental no local e possíveis investimentos privados (CÂMARA; TAVARES, 2009).

Na Era da Globalização, notamos que o índice de violência e de aumento nos problemas no mundo tem se agravado e tem sido estendidos para outros cantos do globo (NEVES. 2016).

Não se pode mais ter como único e exclusivo de um país a violência ou o crime que muitas das vezes assola o mundo. No entanto, podem existir políticas que serão auxiliaadoras da prevenção de tais ocorrências (NEVES. 2016).

A fronteira, como conforme demonstrado, é de extrema importância para a nação e sua segurança, deve assim ser encarada, essa importância deve ser ainda mais relevante e precisa, pois não se pode ter um país que não cuide das políticas e desenvolvimento de suas regiões fronteiriças (NEVES. 2016):

A fronteira internacional é uma área muito sensível do ponto de vista da segurança pública por situar-se simultaneamente no encontro entre distintos sistemas jurídico territoriais nacionais e na periferia dos mesmos. É uma região estratégica para as redes ilícitas de contrabando, tráfico de drogas e armas. Por este motivo, para controlar estas redes e seus efeitos negativos na fronteira (como a violência) é fundamental a integração de informações e de instrumentos legais de repressão ao crime entre os países vizinhos (NEVES. 2016. p. 397).

Após os estudos realizados por tal comissão, verificou-se que a Região de Fronteira necessitaria de uma visão mais cuidadosa pelos governos locais e nacionais, sendo esse até mesmo uma das exigências dos governos locais (CÂMARA; TAVARES. 2009).

Pode-se notar que no trabalho desenvolvido para trazer diretrizes para o Governo no desenvolvimento das faixas de fronteira, nota-se que dentre elas encontram-se a estruturação de locais e infraestrutura para o desenvolvimento da Região.

Dentre tais ocorrências têm-se instalações de postos dos Órgãos Federais, Estaduais e até melhoria dos municipais na Região, tais como Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Guarda Municipal, dentre outras instituições (CÂMARA; TAVARES. 2009). Além das citadas, podemos identificar outras para o desenvolvimento econômico regional, como Instituições de Ensino Técnico e Superior.

Ainda, em complementação, o programa de ação desenvolvido pelo Ministério de Integração Regional, traz como uma de suas buscas e finalidade a criação de “gratificação de função para servidores dos governos federais” (DAMO. 2010. p 84) e estaduais, que estão lotados nas regiões de fronteira.

Importante associar também essa gratificação ao adicional de fronteira. Não poderia desta forma o Governo Federal e Estadual, regulamentar tal adicional como meio de desenvolvimento e estímulo na integração regional da fronteira de nosso país?

As preocupações trazidas no presente trabalho, muito se aproximam com a intenção e o que vem demonstrando o Governo, preocupação essa com “segurança nacional e a soberania do território nacional” trazendo preocupações “com o desenvolvimento regional, conformando o entendimento de que para haver segurança, faz-se necessária a vivificação da faixa de fronteira e a promessa de desenvolvimento, com geração de emprego e renda” (DAMO. 2010. p. 17).

De certo modo, desencadeia a ideia de alteridade e sua aplicação ao transferir ao outro, ou ao indivíduo, os reflexos do direito humano reconhecido a UM, que em referência utilizamos o adicional de fronteira. Ou seja, a concessão de adicional de fronteira, poderá trazer para essa região maior número de efetivo (estudo proposto para o capítulo segundo) de órgãos federais e estaduais, aumentar a segurança local e possibilitar maior desenvolvimento dessa região particular.

É atual e perigoso os conflitos e inseguranças que vivenciam os locais de regiões fronteiriças do país, pode-se citar o caso de Ponta Porã, no estado do Mato Grosso do Sul, onde neste ano de 2017 e no ano de 2016, vivenciam complicações na segurança nacional, onde está instável e necessitando de apoio para a melhoria do dia-a-dia da população, a população está ‘clamando’ por maior segurança<sup>7</sup>.

Sem rumo e sem possibilidades a população busca auxílio político para terem força na melhoria da segurança e de suas preocupações, que passam não só pela segurança pessoal, mas familiar, nos negócios e em relação a outras pessoas da família, além de vizinhos<sup>8</sup>.

Tamanho é a importância da realidade vivenciada pela fronteira e seus cidadãos, que após diversos requerimentos da população e da Prefeitura ao Secretário de Estado, entendeu ser necessário o deslocamento do Prefeito até a capital, Campo Grande, para tentar solucionar os problemas vivenciados. Inclusive a solicitação da guarda nacional para efetuar a segurança local, na Região de Ponta Porã<sup>9</sup>.

Elevados são os prejuízos causados pela violência exacerbada e sem possibilidade de reversão, pelo menos no momento, que o próprio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, ente público, que é o próprio estado neste momento,

---

<sup>7</sup> Vide sítio: <http://www.progresso.com.br/policia/ponta-pora-protesta-contraviolencia-e-quer-seguranca>, acesso em 06/09/2017.

<sup>8</sup> Vide sítio <https://www.msemfoco.com.br/cidades/ponta-pora/camara-abre-as-portas-para-populacao-desabafar-sobre-falta-de-seguranca/>, acesso em 03/09/2017.

<sup>9</sup> Vide sítio: <http://www.tribuna1.com/terror-na-fronteira-faz-sociedade-se-mobilizar-e-prefeito-pedir-a-volta-da-guarda-nacional/>, acesso em 05/09/2017.

aumentou seu esquema de segurança para aumentá-la e impedir ocorrências indesejáveis<sup>10</sup>.

Essas notícias demonstram o clamor dos cidadãos para o aumento e propagação da segurança, o qual intrinsecamente requerem o aumento da figura do Estado no local onde vivem. O aumento de efetivo, no caso, de Policiais Federais, contempla esse desejo da população por maior efetivo.

Por sua vez, a efetivação do adicional de fronteira, que é um direito humano do policial, ou do servidor, irá influenciar na vida e no direito do indivíduo. Neste caso, teremos os direitos dos indivíduos sendo contemplados pelo do outro (policial). Esse é o reflexo que se propõe demonstrar.

Como o objeto de estudo é o direito humano do servidor, demonstrado pelo adicional de fronteira, na visão de Herrera Flores, fica clara a demonstração de que o desejo populacional mostra na prática o que o autor se refere por ter o bem material ou imaterial necessário para se viver bem (FLORES, 2009), o bem aqui é a segurança, que é o reflexo do aumento do efetivo. Complementa-se a isso o fato de tudo aqui exposto ser uma construção histórica (FLORES, 2010) e antiga na relação da fronteira com seus perigos e particularidades.

Denota-se pelos apontamentos, que a efetivação do direito humano e a construção do mesmo, são mecanismos que vão além da relação Estado e titular do direito, refletem diretamente na sociedade e no local, onde o titular do direito possui sua convivência e vivência profissional, ao exercer a sua conquista pela luta social de seu direito material que faz a sua vida, ser bem vivida (FLORES, 2009), querer ser vivida e refletindo assim na realidade local e do povo.

---

<sup>10</sup> Vide sítio: <http://www.midiamax.com.br/justica/tj-ms-reforca-seguranca-predio-forum-ponta-pora-343793>, acesso em 06/09/2017.

## **CAPÍTULO 2 – PESQUISA DE CAMPO: QUESTIONÁRIO RESPONDIDO PELOS POLICIAIS FEDERIAS DE DIVERSOS CARGOS QUE EXERCEM SUAS FUNÇÕES NAS DELEGACIAS DO MATO GROSSO DO SUL – UMA ANÁLISE DOS DADOS**

A proposta deste capítulo é de analisar e descrever os meios e formas da utilização do questionário como parâmetro de pesquisa de campo, informando as fontes de base para a criação e formulação do questionário. Como e quais foram os motivos das escolhas das perguntas. A pesquisa proposta é baseada em estudos qualitativos. Esse tópico tem como base teórica a obra “Como elaborar questionários”, de Sonia Vieira (2009).

### **2.1 –Formulação do questionário e definição das perguntas destinadas aos policiais. Sua relação com a pesquisa desenvolvida neste trabalho**

Cabe esclarecer como foram formuladas as bases para a criação e desenvolvimento do questionário, objeto da pesquisa de campo. Explicando de forma relacionada com a pesquisa principal as escolhas das ordens das questões e a formulação das perguntas.

A pesquisa baseada na formulação qualitativa, analisa as perspectivas dos envolvidos diretamente com a concessão ou não do adicional de fronteira (VIEIRA, 2009), que em recorte utilizou-se como critério de inclusão na pesquisa os servidores da polícia federal do Estado de Mato Grosso do Sul.

Por não ser uma pesquisa quantitativa, não se buscou pelos resultados generalizar as opiniões trazidas e desenvolvidas pelos respondentes, em algum momento poderá traçar procedimento metodológico estatístico de resultado, para apresentar assim de forma didática os resultados, mas não se constituiu como o objeto central do trabalho (NOGUEIRA, 2002).

Por ser um tema com pouca produção na área de pesquisa considera-se de extrema relevância científica a busca da opinião dos interlocutores e diretamente envolvidos com o objeto do estudo, podendo assim minorar as lacunas existentes sobre a percepção do objeto, além de seu impacto e desdobramento na vida cotidiana (VIEIRA, 2009).

A validação do questionário para a pesquisa, se deu após a aprovação pelo comitê de ética da UFGD, parecer n. 2.407.789, o qual foi aprovado e autorizado os inícios da pesquisa<sup>11</sup>. O número de participantes para responder os questionários foi limitado pela Superintendência da Polícia Federal no MS, limitando ao número de dois trabalhadores por cargo, em cada delegacia do estado.

Por estar baseada no método qualitativo, e não quantitativo, onde o que se busca não é a generalização do resultado encontrado, mas sim a percepção do entrevistado, nota-se que a amostra será suficiente para validar o presente trabalho (CASTRO, PILATI e ANDRADE, 1999).

## **2.2 – Analisando os dados obtidos. Visão dos policiais federais quanto a concessão do adicional de fronteira e a fixação ou não do efetivo por maior tempo na fronteira**

Este tópico somente poderá ser analisado após a coleta das respostas dos questionários. Segundo proposta apresentada. Os entrevistados, serão os servidores das Delegacias da Polícia Federal, do Estado de Mato Grosso do Sul, contando como sedes às cidades de Dourados, Naviraí, Ponta Porã, Corumbá, Três Lagos e Campo Grande, todas envolvidas na pesquisa.

A escolha das cidades se deu pelo fato de dividir-se a pesquisa em três vertentes, primeiro: cidades fronteiriças, como Ponta Porã e Corumbá; Cidades na faixa de fronteira: Dourados e Naviraí e Cidades fora da fronteira: Campo Grande e Três Lagos.

Por sua vez, a divisão pauta-se na perspectiva que poderá se extrair das percepções de servidores na faixa ou na fronteira dos que estão fora da fronteira. Essas são umas das questões propostas para resposta com o presente questionário: Será que terão percepções diferentes? O adicional de fronteira terá impacto diferenciado nestas situações? A fixação do efetivo poderá se alterar com o adicional?

Além disso, dentro dos servidores possui-se o alto escalão como Delegados e Peritos, e baixo ou médio escalão como Agentes e Escrivão. Terão

---

<sup>11</sup>A pesquisa já se iniciou e já foram aplicados 70% dos questionários, encontra-se a pesquisa na fase de encerramento e tabulação dos dados. Acredita-se que o número da amostra será em torno de 48 à 50 pessoas.

percepções e opiniões diferentes os cargos sobre o adicional de fronteira? O impacto para um e outro será diferente?

Por fim, buscar-se-á a visão dos entrevistados quanto ao adicional ser um direito fundamental violado, ou simplesmente um pecúnia paga pelo Estado. Existe pelos sujeitos do direito a assimilação do adicional, sua violação e o impacto nos seus direitos humanos e fundamentais.

### **CAPÍTULO 3 - ADICIONAL DE FRONTEIRA COMO UM DIREITO (IN)EXEQUÍVEL: CONSTRUINDO O DIREITO E GARANTINDO SUA APLICAÇÃO COMO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL**

No presente capítulo procura-se desenvolver de forma minuciosa, os apontamentos atuais sobre o instituto do adicional de penosidade/adicional de fronteira e como ele é recepcionado/criado no Brasil. Busca-se também demonstrar de como foi sua construção histórica de luta e conquista de um direito humano e fundamental.

Apresenta-se parâmetros da existência e da (in)aplicabilidade do direito ao adicional de fronteira, a diversos servidores que estão lotados nesta região denominada fronteira, onde existem diversos problemas, dificuldades, particularidades e regionalidades, dificultando cada vez mais a adaptação do servidor ao local de trabalho.

O local de trabalho, como garantido pela declaração dos direitos do homem e do cidadão, deve ter condições justas e favoráveis ao bom desenvolvimento do trabalho. No entanto, a Fronteira por suas peculiaridades não é necessariamente um local favorável e normal, pelo contrário, é um local particular onde causa diversos efeitos aos servidores que nela exercem suas funções.

Cabe ainda, a reflexão em relação ao adicional pago pelo trabalho na fronteira, este deve ser tido como uma pecúnia paga pelo governo, sem nenhuma relação com o direito particular do servidor e direito social? Esse direito guarda em si mais que valor econômico? É necessário discutir esses vieses do instituto, pois tê-lo como um simples pagamento pecuniário é o mesmo que declará-lo como simples acréscimo salarial e não como um real direito, direito esse fundamental e humano.

A Fronteira é mecanismo primordial para a pesquisa que se pretende desenvolver, nela se encontra os fundamentos da garantia e viabilidade do direito ao adicional de fronteira. Na fronteira é onde se encontra as particularidades necessárias para se defender o adicional como algo além de pecúnia recebida, mas sim uma verdadeira luta em busca de dignidade no serviço e garantia de direito fundamental.

Também de modo conclusivo busca-se apresentar uma análise de como os Tribunais olham para o instituto e como o classificam, se como pecúnia, como direito humano, direito fundamental, indenizatório ou outro. Em seguida são tecidas críticas sobre a ausência nos julgadores de negativa ou de fundamentação do instituto como um direito humano fundamental. Destaca-se que em nenhum julgado isso é utilizado pelos

juízes e Tribunais no país, apenas desconsideraram a existência de um direito humano e fundamental ao se relacionar com o adicional de fronteira.

### **3.1 – CONSTRUINDO UM CONCEITO DE PENOSIDADE E CONSEQUENTEMENTE DO ADICIONAL DE PENOSIDADE**

Tarefa complexa é afirmar o que é ou são atividades penosas, um termo subjetivo o qual não há conceituação clara no direito brasileiro, no entanto, como é possível notar, sua trajetória histórica possui poucas definições.

Em primeiro ponto, devemos buscar o vocábulo em dicionário da língua portuguesa, para tecer um início de conceito do termo, sendo assim o dicionário Houaiss (2017, p.3), ao classificar o termo declara que penoso é aquilo “que é causa de dor, sofrimento ou incômodo [...]. Que requer grande esforço ou grande sacrifício”. O dicionário Aurélio (2017, p 32) entende que penoso é aquilo que “causa pena; que aflige; doloroso; fatigante”.

Cretella Júnior (OLIVEIRA, 2002, p. 186) conceitua as atividades penosas como sendo “[...] o trabalho acerbo, árduo, amargo, difícil, molesto, trabalhoso, incômodo, laborioso, doloroso, rude [...] Penosas são, entre outras, as atividades de ajuste e reajuste de aparelhos de alta precisão”.

Já Leny Sato, ao ser citada por Oliveira (2002 b, p. 186-187), enumera algumas modalidades de atividades que podem ser consideradas penosas, dentre elas “trabalho direto com pessoas em atividade de atenção, desenvolvimento e educação que acarretem desgaste psíquico e físico”.

Maria Auxiliadora da Silva, em parecer técnico destinado à Câmara dos Deputados, consignou que as atividades penosas estão relacionadas a atividades que trazem “desconforto físico ou psicológico”, nas atividades laborais dos trabalhadores, as quais chegam a níveis superiores aos normais e aceitáveis (SILVA, 2005), como é o caso dos Servidores Públicos que trabalham em regiões fronteiriças.

Dentro dos parâmetros traçados acima, Sérgio Pinto Martins, entende a atividade penosa como aquela que acarreta “[...] um desgaste maior do que o normal” para a saúde física ou mental do trabalhador (MARTINS, 2012, p. 682).

Como já se percebe a conceituação do que é o trabalho penoso, é de forma difícil de ser expressamente determinada, sendo ainda um conceito vago no

direito brasileiro, mas como visto, no direito do trabalho temos algumas demonstrações importantes para basear esse conceito. Existem ainda Projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional que tentam traçar conceitos para o que seria a atividade penosa, projetos esses relativos ao direito do trabalho. O de autoria do Deputado Federal Maurício Rands, que recebeu o nº 4243/2008, e atualmente está pronto para “figurar na ordem do dia”, declara que

Considera-se penoso o trabalho exercido em condições que exijam do trabalhador esforço físico, mental ou emocional superior ao despendido normalmente, nas mesmas circunstâncias, ou que, pela postura ou atitude exigida para seu desempenho, sejam prejudiciais à saúde física, mental e emocional do trabalhador.

Outra definição, não muito diferente dessa é a do Projeto de Lei nº 7663/2006, de autoria do Deputado Daniel Almeida, que atualmente está em processo de apensamento ao projeto de nº 4653/1994, considerando penoso

[...] o trabalho exercido em condições que exijam do trabalhador esforço físico, mental ou emocional superior ao despendido normalmente, nas mesmas circunstâncias, ou que, pela postura ou atitude exigida para seu desempenho, sejam prejudiciais à saúde física, mental e emocional do trabalhador, desde que não estejam previstas como insalubres ou perigosas.

O Projeto de nº 138/2016, mais atual e mais completo, que foi proposto pelo Senador Paulo Paim, que atualmente foi encaminhado para o plenário, tenta alterar a CLT e trazer a redação para o art. 197-A e 197-B, o qual conceituaria as atividades penosas.

Art. 197 – A. Consideram-se atividades ou operações penosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, ou na forma acordada entre empregados e empregadores, por meio de convenção ou acordo coletivo de trabalho, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, submetem o trabalhador à fadiga física ou psicológica.

Art. 197-B. O exercício de trabalho em condições penosas, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, assegura a percepção de adicional de respectivamente quarenta por cento, vinte por cento e dez por cento da remuneração do empregado, segundo se classificarem nos graus máximo, médio e mínimo.

Parágrafo único. A caracterização e a classificação da atividade penosa far-se-ão por meio de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrado no Ministério do Trabalho e

Previdência Social, que observará os seguintes critérios:

I – o número de horas a que o trabalhador é submetido ao trabalho dessa natureza;

II – a repetição de tarefa ou atribuição profissional considerada fatigante;

III – as condições de salubridade do ambiente do trabalho;

IV – o risco à saúde do trabalhador;

V – os equipamentos de proteção individual adotados e os processos e meios utilizados como atenuantes da fadiga física e mental;

VI –a existência ou não de períodos de descanso e de divisão do trabalho, que possibilite a rotatividade interna da mão-de-obra;  
VII - o local de trabalho.

Alexandre Belmonte, embora entenda que o conceito de penosidade é vago e necessite de regulamentação legal para ser exercido, contrariando o que defende esse trabalho, ele declara não ser clara ou objetivas as atividades que são consideradas penosas, mas que “há consenso de que as atividades que demandam esforço físico, postura incômoda, alternância de horários, confinamento e isolamento, captura e sacrifício de animais são de natureza penosa” (BELMONTE, 2009, p. 422).

Conforme delineado por Bárbara Natália Lages Lobo, ao refletir sobre as atividades que são denominadas penosas, esta entende que envolvem “atividades que colocam em risco a saúde mental dos trabalhadores, o que acarreta também o adoecimento físico, em virtude da psicomatização” (2014, p. 127), podendo assim atribuir as funções de pessoas que tenham sobre seu controle várias vidas humanas, como exemplos transporte aéreo, bombeiros, policiais, médicos, enfermeiros, dentre outros (LOBO, 2014).

Desse modo acredita-se que a atividade penosa esteja relacionada com atividades diferenciadas que pela particularidade no exercício da função, seja pelo local, pelas atribuições, e/ou pelos usuários, causam a quem exerce a função tamanho esforço e atenção em suas atribuições, que causam desgastes físicos ou psicológicos exacerbados, *refogem* das funções comuns, causando assim problemas de saúde física ou mental aos exercentes de tais funções. Não se pode olvidar que não tem relação com a periculosidade ou insalubridade, embora possam existir dois na mesma atividade (LOBO, 2014; BELMONTE, 2009; MARTINS, 2012; SILVA, 2005).

Conforme a lei 8.112/90, que rege os servidores públicos civis da União, Autarquias e Fundações, interpretando esses conceitos, traz em seu artigo 71 que serão atividades consideradas penosas e que deverão receber um adicional, os servidores que exercerem suas funções em regiões fronteiriças e/ou em localidades que as condições de vida justifiquem. Esse adicional vem com o intuito de contraprestação ao servidor que exerce suas funções com essas particularidades, pois é de interesse do Estado que os servidores estejam nestas localidades, e como o que causa as particularidades não podem ser alteradas, devem ser indenizados.

Nesta linha de raciocínio entende Hely Lopes Meirelles (2011, p. 534), ao declarar que “os adicionais destinam-se a melhor retribuir os exercentes de funções

técnicas, científicas e didáticas, ou a recompensar os que se mantiveram por longo tempo no exercício do cargo”. Além de ser uma recompensa pelo exercício de sua função especial “que refogem da rotina burocrática” ou pelo tempo que atribuiu ao serviço desempenhado nestas condições.

Maurício Godinho Delgado (2015) ao se referir ao adicional de fronteira, infere que este será pago para o trabalhador enquanto permanecer nas condições que justifiquem o recebimento dele, ao cessar as condições, cessará o pagamento. “Pelo que se tem percebido na prática juslaborativa, trata-se de parcela suplementar paga ao empregado enquanto laborar em locais inóspitos referidos no regulamento empresarial” (DELGADO, 2015, p. 817).

Tamanha importância desse pagamento que ele é considerado salário e não apenas uma verba indenizatória, constitui o direito do trabalhador (DELGADO, 2015; BARROS, 2016). A pecúnia recebida como adicional de fronteira não tem o interesse de aumentar o salário do servidor, não se quer manter o adicional, o que se quer é um ambiente de trabalho digno e justo (Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão), mas como não se pode dar isso em sua totalidade dos servidores, o Estado deve recompensar os esforços do trabalhador por exercer suas funções em condições particulares, para assim tentar alcançar uma dignidade mínima para se viver (FLORES, 2009; RUBIO, 2011).

### **3.2 – As fronteiras e suas particularidades – fundamentos para uma efetivação do adicional de fronteira**

Ao se pensar em *fronteira*, visualiza-se em primeiro lugar o fim e o começo, o fim de algo e o começo de outra coisa; ou a divisão de duas realidades. Fronteira é o que separa, divide, desmembra e diferencia. Ao se falar em fronteira, relacionando ao país, nota-se que é a linha de divisão de um país para outro, ou para outros. É uma linha de afastamento, integração e segurança.

O Brasil faz divisa com muitos outros países da América do Sul, possuindo diversas cidades na linha da fronteira, cidades com fronteira seca, com rios, cidades gêmeas, muitas são as realidades vivenciadas nas fronteiras do país<sup>12</sup>. É um dos países com a fronteira maior em extensão e quilômetros.

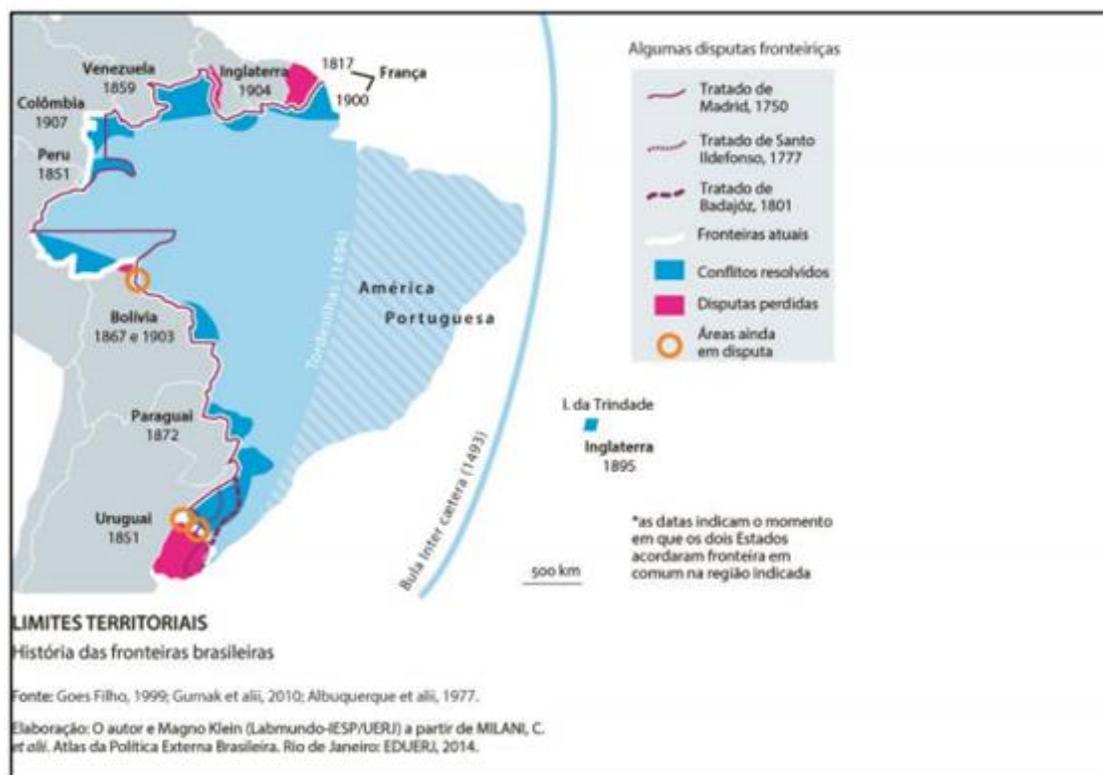
---

<sup>12</sup> A região da Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura<sup>1</sup> ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação:



soberania do Estado “e independência nacional desde os tempos da colônia. Historicamente, o país tem demonstrado interesse pela região que envolve a fronteira, ao buscar identificá-la como faixa de fronteira”, entendendo que são dotadas de “complexidade e peculiaridades que a tornam especial” diferente ao resto do país, e de outras fronteiras no país (BRASIL, 2010, p. 18).

Figura 2 - História das fronteiras



Como se vê na figura nº 8, acima, da tese de Doutorado do Professor Henrique Sartori (2016) nota-se as alterações históricas que sofreram as fronteiras no país, elas foram objeto de disputa territorial com outros países, como por exemplo o Paraguai, na guerra conhecida com o seu nome, além da Bolívia, Peru e outros países da América do Sul. Neste ponto que se diz ter sido uma construção histórica. Também pelo fato de a visão das fronteiras terem sido alteradas ao longo do tempo<sup>13</sup>.

Ao se referir em faixa de fronteira, essa é mais abrangente do que a própria fronteira, ela abrange uma totalidade maior do território, a qual já fora menor do que é

<sup>13</sup> A realidade nas fronteiras nem sempre foi de interação regional e local, com os países vizinhos. Passou tempos em que a ideia de fronteira era apenas de segregação, separação e garantia da soberania, ou seja, ela era utilizada como fortaleza, não existia integração com o outro lado, pelo menos não econômica. Possuía-se medo de perda ou redução da soberania nacional, lutavam-se para o afastamento e segurança.

hoje. Na época do Império, de Dom Pedro II, a faixa era de 66 quilômetros a dentro, passando posteriormente para 100 quilômetros e, alterando, mais tarde, para os 150 quilômetros que existem até os dias de hoje (BRASIL, 2010).

Foi promulgado em 1979, e é vigente até os dias atuais, a lei 6.634, que “dispõe sobre a Faixa de Fronteira”, delimitando sua abrangência, que como já citado, é de 150 quilômetros para dentro do país. E destinando essa Região como “área indispensável à Segurança Nacional”, existindo sobre ela diversas restrições e proibições<sup>14</sup>, como não ser livre o comércio e industrialização da região (BRASIL, 1979), para assim assegurá-la.

Por possuir fronteiras secas com diversos países o Brasil possui muitas realidades distintas em cada região, isso dificulta o estudo das fronteiras, não dando necessariamente parâmetros únicos para todo o país. O estudo deve se voltar para a região específica que se tem interesse em conhecer, as vicissitudes, realidades, o dia-a-dia, problemas, benefícios, riquezas e outros.

O Brasil faz divisa com às Guianas ao norte, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. E, por sua vez, cada país desse teve sua história, colonização e construção dos povos, alterando assim a inter-relação em cada realidade. Os municípios nas fronteiras estão localizados em diversos estados, e fazem divisa com vários países.

---

<sup>14</sup> Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo. IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração; b) colonização e loteamento rurais; V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural; § 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso. § 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República. § 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso. § 4º. Excetua-se do disposto no inciso V, a hipótese de constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira, bem como a de recebimento de imóvel em liquidação de empréstimo de que trata o inciso II do art. 35 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. (BRASIL, 1979).

Figura 3 - Distribuição de municípios fronteiriços por Estado.

Arco	Estado	Quantidade de Municípios
Norte	Amapá	8
	Pará	5
	Roraima	15
	Amazonas	21
	Acre	22
	Total	71
Central	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
	Total	99
Sul	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
	Total	418
<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS</b>		<b>588</b>

Fonte: BRASIL, 2010, p. 18.

Em relação ao Governo, o olhar para a fronteira e para o desenvolvimento desta região se deu no Brasil, com mais afinco, após 08 de setembro de 2010, com a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2009).

Foi com a criação de tal comissão que as políticas públicas passaram a ser valoradas e aplicadas na faixa de fronteira de nosso país. Não se pode dizer que antes não possuía políticas públicas voltadas para a fronteira, no entanto, elas não eram efetivadas de forma planejada e sistemática, como após a instalação da comissão (BRASIL, 2009).

Verifica-se que esta comissão delimita e conceitua a fronteira, através de um estudo feito pelo Ministério de Integração Nacional “a Fronteira é resultante de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos da Colônia” (BRASIL MI. 2010. p. 17).

Pelo enfatizado, nota-se que a fronteira de qualquer país é ponto de grande relevância para as políticas públicas, ressaltando que fortalecerá o país e suas instituições, além de impedir possíveis violências em sua região advindas de outros países, tornando-se assim indispensável para a segurança nacional (BRASIL MI. 2009. p. 8).

Sendo esta política, de suma importância para a segurança deve o Governo desenvolver políticas para essa Região, políticas essas diferenciadas, buscando trata-la com a importância a qual é necessária. É notória a importância das Regiões Fronteiriças que a política de governo se voltou para essa região, até mesmo com a criação de Câmaras responsáveis pelas políticas locais e desenvolvimento regional:

O PDFF<sup>15</sup> passa a ter condições concretas de contribuir para uma mudança qualitativa no desenvolvimento da região com a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República. Esta Câmara aprovou a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTIPDR), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional por meio de Secretaria de Programas Regionais, com o objetivo de articular a ação do Governo Federal para a dinamização econômica, a infra-estrutura social e econômica e a organização social e institucional (BRASIL MI. 2009. p 45).

Como pode se observar, o desenvolvimento dessa região é figura de grande relevância na discussão do trabalho, tendo o mecanismo intenção do desenvolvimento local e regional, abrindo-se portas para o investimento governamental no local e possíveis investimentos privados (BRASIL, 2009). Pode-se dizer então que a fronteira é indispensável para a segurança de toda nação e de sua população. Nos nossos dias, notamos que o índice de violência e de aumento nos problemas do mundo tem se agravado e tem sido estendido para outros cantos do globo (BRASIL, 2016).

Não se pode mais ter como único e exclusivo de um país a violência ou o crime que muitas das vezes assola o mundo. No entanto, podem existir políticas que serão auxiliaadoras da prevenção de tais ocorrências (BRASIL, 2016).

A fronteira, como já visto, é de extrema importância para a segurança nacional e deve assim ser encarada, com a atualidade essa importância deve ser ainda mais relevante e precisa, pois não se pode ter um país que não cuide das políticas e desenvolvimento de suas regiões de fronteira (BRASIL, 2016).

A fronteira internacional é uma área muito sensível do ponto de vista da segurança pública por situar-se simultaneamente no encontro entre distintos sistemas jurídico territoriais nacionais e na periferia dos mesmos. É uma região estratégica para as redes ilícitas de contrabando, tráfico de drogas e armas. Por este motivo, para controlar estas redes e seus efeitos negativos na fronteira (como a violência) é fundamental a integração de informações e de instrumentos legais de repressão ao crime entre os países vizinhos (BRASIL MI. 2016. p. 397).

---

<sup>15</sup>PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - denominada como CDIF, tem política diferenciada para a fronteira. O caminho esboçado acima é inicial, sendo um começo das políticas do país para o desenvolvimento das fronteiras, o que antes era visto com pouca importância (BRASIL, 2009).

Após estudos realizados, verificou-se que a região de fronteira necessitaria de uma visão mais cuidadosa pelos governos locais e nacionais, sendo esse até mesmo uma das exigências dos governos locais (BRASIL, 2009). Uma das bases para o desenvolvimento da zona de fronteira é a segurança nacional que é em grande parte afetada pelo não desenvolvimento dessa faixa (BRASIL, 2016).

É possível notar que no trabalho desenvolvido para trazer diretrizes para o Governo no desenvolvimento das faixas de fronteira, nota-se que dentre elas encontram-se a estruturação de locais e infraestrutura para o desenvolvimento da Região.

Sob a perspectiva da defesa, as iniciativas levadas a efeito na faixa de fronteira com vistas ao desenvolvimento constituem fator de segurança, mesmo que, ao aplicá-las, o político ou o gestor não tenha em mente essa finalidade subjacente. Trata-se de uma relação intrínseca, indissociável, que se caracteriza na medida em que tensões sociais são mitigadas por consequência da melhoria da qualidade de vida das populações, tanto as nacionais quanto as estrangeiras localizadas no entorno e que também se beneficiam, gerando um clima de paz e integração regional crescente (BRASIL, 2010).

Dentre tais ocorrências têm-se instalações de postos dos Órgãos Federais, estaduais e até melhoria dos municipais nessas regiões, como Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Guarda Municipal, dentre outras instituições (BRASIL, 2009), para o desenvolvimento econômico regional, como instituições de ensino técnico e superior. Em complemento, o programa de ação desenvolvido pelo Ministério de Integração Regional, traz como uma de suas buscas e finalidades a criação de "gratificação de função para servidores dos governos federais" (BRASIL, 2010. p 84) e estaduais, que estão lotados nas regiões de fronteira.

Essa gratificação tem o intuito de estimular os servidores para trabalharem nas fronteiras do país, para assim contribuir com o desenvolvimento local. Um exemplo desse incentivo é o adicional de fronteira, objeto do estudo, pois ele claramente tem o intuito de trazer e manter os servidores nessas regiões, e é de extrema importância para o país e para a população que ela se desenvolva<sup>16</sup>. A concessão do adicional caso venha

---

<sup>16</sup>Ademais, há o interesse da Administração Pública em manter esses servidores em locais de difícil provimento de cargos, ou com alta rotatividade, inclusive, através da lotação compulsória de servidores recém-empocados em

a efetivar os servidores na fronteira, serão de extrema importância para o desenvolvimento local, irão acreditar mais na segurança e aplicarão verbas para seu desenvolvimento. Na insegurança que existe hoje na fronteira, não pode haver desenvolvimento. O adicional poderia fortalecer os órgãos e diretamente fortalecer a região e o desenvolvimento (RUMIATTO, 2017). A integração entre os países é um fato importante para o desenvolvimento, pois a ajuda recíproca poderá estabelecer diretrizes importantes para a população e para o desenvolver essa região (SARTORI, 2016).

Herrera Flores, ao mencionar a dicotomia Direitos humanos e Desenvolvimento, declara que um não existe sem o outro, os dois devem caminhar juntos, ou seja, só terão desenvolvimento ao se respeitar os direitos humanos, são um só ideal.

Ao separarmos as duas ideias (desenvolvimento e direitos humanos), como se fossem dois momentos temporais distintos-primeiro, o cumprimento dos direitos humanos e, em segundo momento, a ajuda para o desenvolvimento-, no fim nos chocamos com uma realidade terrível: não se respeitam os direitos, tampouco existe desenvolvimento, já que uma coisa leva necessariamente a outra, e vice-versa. Não existe desenvolvimento se não se respeitam os direitos humanos no mesmo processo de desenvolvimento. E, do mesmo modo, não haverá direitos humanos se não se potencializam políticas de desenvolvimento integral, comunitário, local e, logicamente, controlável pelos próprios afetados, inseridos no mesmo processo de respeito e consolidação dos direitos (FLORES, 2009, p. 77).

Estas regiões são tomadas pelo alto índice de crimes. E eles não são particulares e exclusivos das fronteiras, no entanto, nesta região os índices são bem mais alarmantes e elevados, os crimes são diferentes, e a organização deles também. Em documentário feito pelo Sindicato dos Servidores da Receita Federal (SINDIRECEITA), foi demonstrado como as fronteiras estão “abandonadas”, o título do documentário e da obra é de impacto e de sinopse do que se trata, intitula-se “Fronteiras Abertas”, pelo fato de descrever como estão distribuídas pelo país as delegacias da Receita Federal do Brasil e qual o número de servidores nas fronteiras. “Não se pode falar em integração entre povos, ampliação das relações de comércio e sociais sem que todos esses

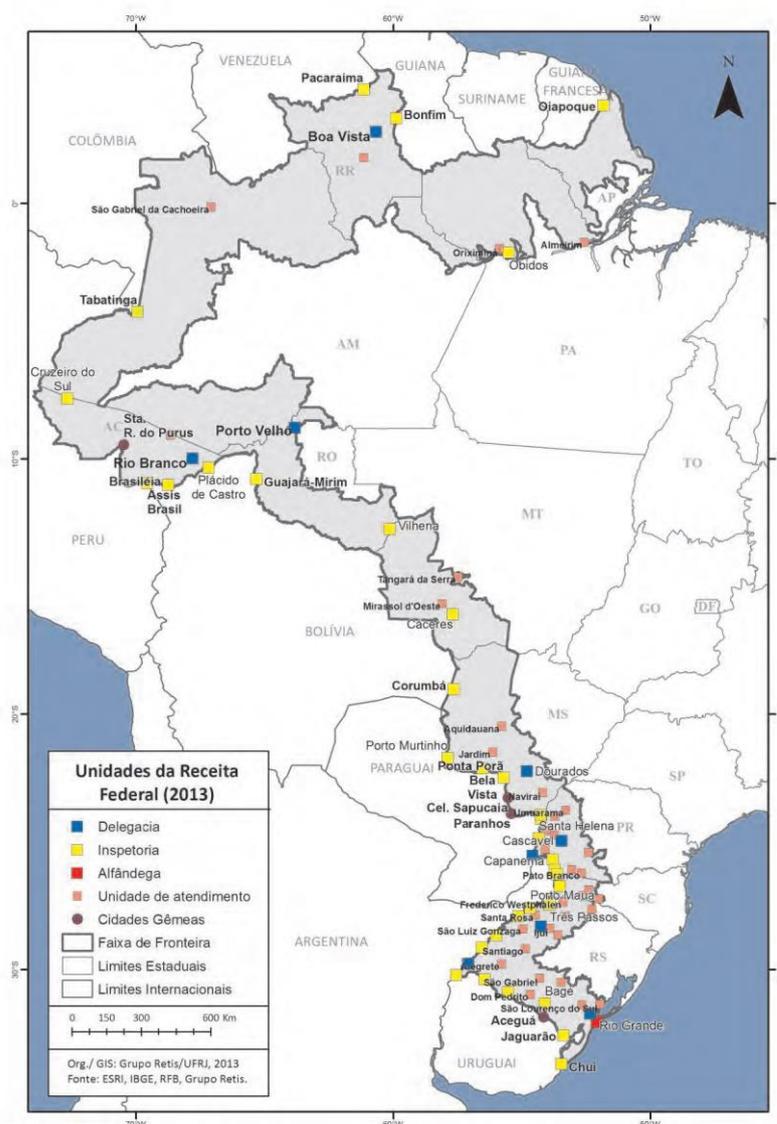
---

região de fronteira, sobretudo considerando a extensão fronteiriça total de 23.086 (vinte e três mil e oitenta e seis) quilômetros, sendo 15.791 (quinze mil, setecentos e noventa e um) quilômetros de fronteiras terrestres e 7.367 (sete mil, trezentos e sessenta e sete) quilômetros de fronteiras marítimas, com um total de 10 (dez) países limítrofes. A vasta dimensão do território nacional e aspectos sociopolíticos envolvendo os países vizinhos tornam imprescindíveis a intensa presença do Estado e o fortalecimento institucional nas áreas de fronteira, dada a intensidade de ações voltadas ao crime organizado; atuação de milícias; risco de terrorismo; tráfico de drogas, armas, pessoas, animais, madeiras, plantas e agrotóxicos; e práticas de crimes de contrabando, descaminho e roubo de cargas (BRASIL, 2015, p. 5).

movimentos venham acompanhados por uma presença mais efetiva dos estados nacionais” (GODOI; CASTRO, 2010).

Não é suficiente, e os documentos formulados pelo Sindicato denunciam, que o pessoal destinado a repressão dos crimes de contrabando, descaminho, internalização de produtos sem o imposto, dentre outros é insuficiente para cuidar de toda a fronteira, estando assim “abertas” as fronteiras para o crime. Impedindo assim até o desenvolvimento e a integração entre os países (GODOI; CASTRO, 2010). Demonstra-se no mapa a baixo a distribuição das delegacias da Receita pelo país.

Figura 4 - Faixa de Fronteira - Unidades da Receita Federal.

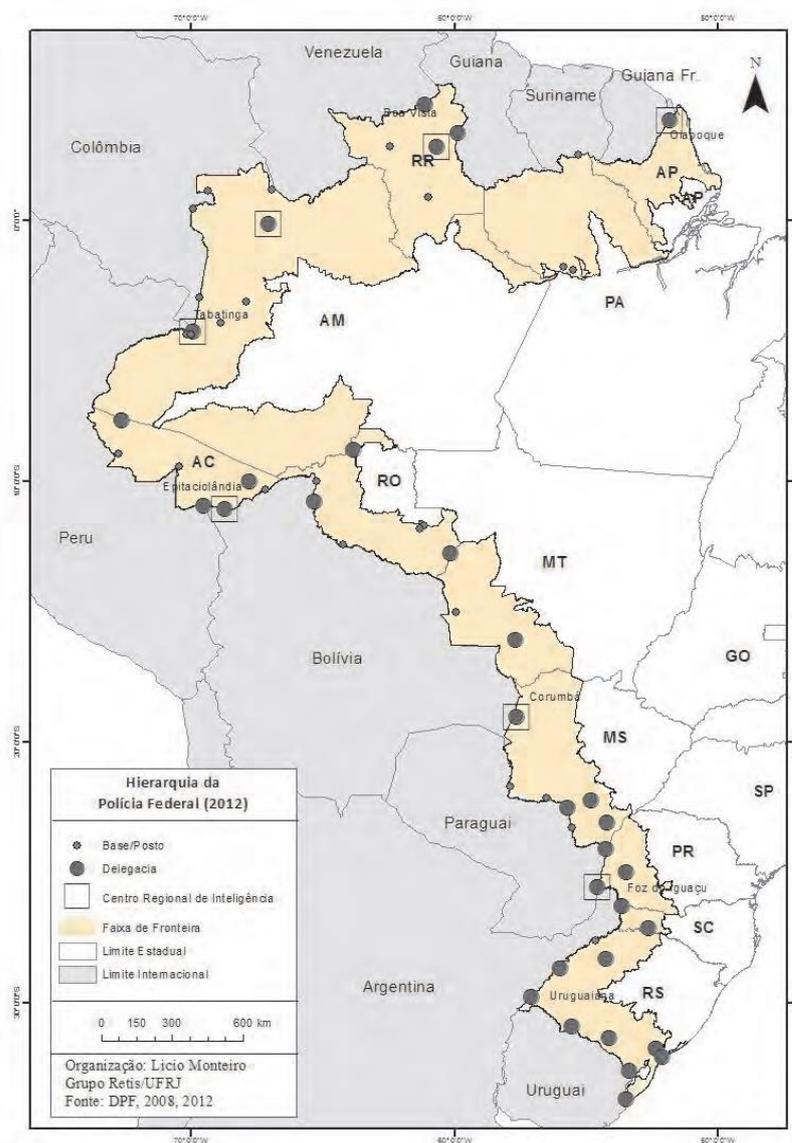


Fonte: BRASIL, 2016, p. 85.

Outro órgão de extrema importância para a garantia da ordem e da segurança das fronteiras são as Delegacias de Polícia Federal, às quais combatem diariamente diversos

crimes de grande periculosidade, como o tráfico de drogas, contrabando, descaminho, armas, dentre outros. Já os incentivos para a categoria são poucos e a manutenção dos policiais na fronteira não alcançam mais de 3 anos, em sua grande maioria. Denota-se abaixo o mapa com a hierarquia e distribuição da polícia pela faixa de fronteira.

Figura 5 - Hierarquia da Polícia Federal.



Fonte: BRASIL, 2016, p. 81.

Tudo isso é para demonstrar que na fronteira o trabalho tem um desgaste maior do que em outra região do país, por todos os motivos demonstrados e pelas particularidades vividas nestas regiões. Não se pode olvidar que a fronteira possui um desgaste maior que o normal para quem nela trabalha, estando vulnerável as ocorrências

de cada dia, pois não se pode estimar sempre o que irá acontecer amanhã. Isso tudo afeta violentamente a saúde física, mais principalmente psicológica dos servidores, em relação aos policiais federais, ainda mais, estando a periculosidade do serviço a todo momento mostrando os riscos que passam todos os dias em suas funções<sup>17</sup>.

### **3.3 - A construção nacional do direito denominado "adicional de fronteira": sua construção na história e sua realidade atual - até a promulgação da lei 12.855 de 2013**

Como o que se pretende é dialogar com a teoria crítica dos direitos humanos com o instituto do adicional de fronteira, precisa-se analisar as lutas e conquistas sociais que o adicional obteve no país, passando pelas lutas e conquistas legislativas.

A busca das origens do adicional de fronteira, o qual é espécie do gênero adicional de penosidade é de importância fundamental para o desenvolvimento do trabalho. O adicional tem suas raízes no Brasil na área do direito previdenciário, dentro da modalidade de aposentadoria especial, por meio da lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que dispunha sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Tinha sua previsão da seguinte forma (SILVA, 2005):

Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze) anos de contribuições tenha trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.

Como se denota da leitura, o texto legal condicionou a aplicação a regulamentação posterior por decreto do executivo, o qual adveio em 1964, com o nº 53.831, em 15 de março, o qual regulamenta de certa forma o adicional de penosidade e elenca as atividades consideradas penosas, que seriam assim consideradas: Professores, Profissões de motorneiros e condutores de bondes, motoristas e cobradores de ônibus, motoristas e ajudantes de caminhão, dentre outros (SILVA, 2005). Está lei e o decreto já foram revogados.

---

<sup>17</sup> A pesquisa de campo com os policiais federais demonstrou que eles compreendem que os desgastes psicológicos afetam por demais a função deles, além do medo e receio dos acontecimentos da fronteira, que dia-a-dia são diferentes pela própria existência e realidade das fronteiras.

Após alguns anos da lei n. 3.807, houve a promulgação da lei n. 7.850, de 23 de outubro de 1989, a qual previa como atividade penosa a de telefonista, no entanto, não vigente atualmente (SILVA, 2005). Considerava como atividade penosa, “para os efeitos da concessão da aposentadoria especial prevista no art. 9º da Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, a atividade profissional de telefonista, onde quer que seja exercida” (BRASIL, 1989).

Revela-se que as iniciais discussões sobre penosidade, e atividades penosas, envolveu-se o direito a aposentadoria, aposentadoria essa especial pelo fato do exercício de atividade particular, que possui elevado desgaste e prejuízos para os que exercem atividades penosas, como já citou-se acima.

A próxima menção ao termo do adicional de penosidade que se encontra na história brasileira é a previsão constitucional de 1988, onde como já se tem ciência, tal texto constitucional trouxe diversos direitos novos e particulares ao ordenamento jurídico atual, dentre eles o da penosidade, que em seu artigo 7º, inciso XXIII, traz como direito fundamental do trabalhador o pagamento de adicional na remuneração por exercício de atividade penosa, insalubre ou perigosa. Além disso, no art. 39, parágrafo 2º, estende esse direito ao servidor público, como apontado na sequência.

As discussões da importância e necessidade de conter na Constituição menção e garantia como direito fundamental do adicional de penosidade, pode ser visto das atas das comissões que foram formadas pelo constituinte de 1988, várias comissões temáticas que discutiram diversos pontos importantes que não poderiam faltar na carta constitucional. Essas discussões e apontamentos contidos nas reuniões das comissões, serão discutido sem tópico oportuno.

Posteriormente à Constituição, promulgou-se a lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, denominada estatuto dos “servidores públicos civis da União”, o qual pautou-se juridicamente com argumentos para sua proposição no art. 7º, da CF e seus incisos, além do art. 39, da constituição federal, que é destinado aos “Servidores Públicos Civis”. A justificativa do projeto de lei n. 5.504/90 (DOSSIÊ, 1990), que deu origem a lei 8.112, pautou-se nos direitos dos trabalhadores, direitos esses sociais, além da legislação constitucional que abarca os servidores públicos a alguns desses direitos, como visto no parágrafo 2º, do art. 39, que assim foi redigido: “aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX” (redação da constituição de 1988, sem a emenda constitucional nº 19).

Percebe-se que o inciso XXIII do art. 7º, traz previsão expressa do direito ao adicional de penosidade aos trabalhadores, e, como visto, fora estendido aos servidores públicos esse direito. No entanto, com a emenda constitucional 19 de 1998, fora retirado do rol de direitos estendidos aos servidores públicos o direito ao adicional de penosidade, como visto no texto original. Há inúmeras discussões sobre a inconstitucionalidade da referida emenda, por vários motivos, defende-se que há nela retrocesso a direitos sociais, que embora, na visão de Flávia Piovesan, não sejam de eficácia imediata, o Estado deve trabalhar para resguardar e efetivar esses direitos (2016). O retrocesso ocorrido seria o contrário de efetivar, mesmo que não efetive, o Estado não pode usurpar ou retroceder as conquistas sociais (MENDES, 2012), como é o caso do direito ao adicional de penosidade que foi retirado por tal emenda.

Observa-se, ainda, que em 17 de dezembro de 1991, foi promulgada a lei 8.270, que trouxe ao direito brasileiro a “gratificação especial de localidade”, em seu art. 17<sup>18</sup>, a qual seria devida a servidores públicos que exercessem suas funções na Fronteira ou em locais onde se justifique, como clara intenção de regulamentar a lei 8.112, no que se trata do adicional de penosidade.

O decreto nº 493<sup>19</sup>, de 10 de abril de 1992, regulamentou o pagamento da gratificação, especificando as cidades abrangidas pela lei, e que no Mato Grosso do Sul relacionou Campo Grande, Corumbá, Aquidauana, Coxim, Porto Esperança, Miranda, Dourados, Porto Murtinho, Três Lagoas, Nioaque, Belas Vista, Ponta Porã, Ladário e Mundo Novo. Algumas cidades situadas na fronteira e outras não. Posteriormente a gratificação foi alterada pela lei 9.527, de 10 de dezembro de 1997, alterando a gratificação para “vantagem pessoal nominalmente identificada” (art. 2º, § 1º<sup>20</sup>), sendo

---

<sup>18</sup> Art. 17. Será concedida gratificação especial de localidade aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, conforme dispuser regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo no prazo de trinta dias. Parágrafo único. A gratificação de que trata este artigo: a) é calculada com base nos percentuais de quinze por cento sobre o vencimento do cargo efetivo, no caso de exercício em capitais, e de trinta por cento, em outras localidades; b) não se incorpora ao provento de aposentadoria ou disponibilidade; c) não serve de base de cálculo de contribuição previdenciária; d) (Vetado).

<sup>19</sup> Art. 1º A Gratificação Especial de Localidade referida no art. 17, da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, será concedida aos servidores da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais em exercício em zonas de fronteiras ou nas localidades referidas no Anexo a este Decreto. § 1º A gratificação de que trata este artigo incide sobre o vencimento do cargo de provimento efetivo nos seguintes percentuais: a) quinze por cento, no caso de exercício em capitais; b) trinta por cento, no caso de exercício em outras localidades. § 2º O pagamento da gratificação é devido a partir do inciso do exercício do servidor na localidade para que foi designado, cessando com o seu deslocamento da localidade ou quando da exclusão desta da relação constante do Anexo a este Decreto. § 3º Os servidores já domiciliados nessas localidades passam a perceber a referida vantagem a partir da publicação deste Decreto. § 4º A vantagem de que trata este Decreto não se incorpora aos proventos da aposentadoria ou disponibilidade, nem servirá de base de cálculo para a contribuição previdenciária.

<sup>20</sup> Art. 2º Ficam extintas as gratificações a que se referem o item VI do Anexo II do Decreto-Lei nº 1.341, de 22 de agosto de 1974, o item V do Anexo IV da Lei nº 6.861, de 26 de novembro de 1980, o Anexo I do Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981, e o art. 17 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991. § 1º A importância paga em

assim devida apenas os integrantes das carreiras federais, antes dessa lei, extinguindo assim o direito a novos servidores.

Atualmente, quem tem regulamentado tal direito, mesmo que de forma precária, são os Militares, Servidores do Ministério Público da União, Servidores da Defensoria Pública da União e integrantes da lei 12.855, os quais serão relacionados em tópico próprio.

### **3.1.1 – As Comissões da Assembleia Constituinte de 1988 e o Adicional de Penosidade**

A constituição de 1988, conhecida como a Constituição cidadã, teve diversas discussões pela Assembleia Nacional Constituinte, que fora instalada em 01 de fevereiro de 1987, com a finalidade de discutir e promulgar a nova carta constitucional. “A instalação da Assembléia Nacional Constituinte ocorreu [...] sob a presidência do Min. José Carlos Moreira Alves, então presidente” do STF (FERREIRA, 1991, p. 75). No dia seguinte a abertura da Assembleia, fora nomeado presidente da Constituinte, o então Dep. Ulisses Guimarães, elaborando o regimento interno da constituinte, o qual fora aprovado em 24 de março.

Para melhor funcionalidade dos trabalhos e divisão das discussões, foram instituídas “vinte e quatro subcomissões incumbidas de elaborar a nova Constituição, em trabalho findo em 24 de maio, aperfeiçoado por oito comissões temáticas, que encaminharam o anteprojeto à Comissão de Sistematização” (FERREIRA, 1991, p. 75). Importante frisar que a “Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social” (BONAVIDES, 2003, p. 371).

Os direitos sociais trazidos pelas constituições modernas são pilares para a democracia, tentam modernizar e garantir o estado social de direito. Por sua vez, os “direitos fundamentais são oxigênios das Constituições democráticas. O seu reconhecimento fez nascer, [...] as várias teorias sistematizadoras relativas ao caráter geral, à direção teleológica-normativa e ao alcance material de tais direitos” (BONAVIDES, 2003, p. 375).

---

razão da concessão das gratificações a que se refere o *caput* deste artigo passa a constituir, a partir da publicação desta Lei e em caráter transitório, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

Rui Barbosa (FERREIRA, 1991, p. 76), entende que a constituição de 1988 é uma “Constituição sintética”, declarando que os grandes traços da constituição devem ser assinalados para demonstrar assim sua natureza, devendo só designar “os assuntos importantes, e que os elementos secundários, em que esses assuntos hajam de consistir, se deduzam da própria natureza de cada um deles”. João Barbosa ensina que (FERREIRA, 1991, p. 77)

É da natureza das Constituições conterem somente os lineamentos gerais da organização política, que instituem seus princípios essenciais e a discriminação das funções dos diferentes órgãos do Governo, indicando o objeto delas, mas, em geral, sem descer aos meios particulares e às providências, próprias da execução.

Desta forma verifica-se que a constituição é um espelho do que deseja para a existência social e estatal, ela traça preceitos fundamentais que serão delimitadores e norteadores do Estado que se deseja. No entanto, os elementos secundários, os que darão efetivação a constituição, virão por meio das leis ordinárias e complementares, não deixando de ser de extrema importância o relacionado na carta, dando assim diretrizes constitucionais as leis posteriores (FERREIRA, 1991; BONAVIDES, 2003). As comissões e subcomissões foram instituídas para delimitar o que de importante se queria para esse novo estado, dentre várias discussões sobre direitos fundamentais e sociais, encontramos as discussões sobre o adicional de penosidade, os quais comenta-se a seguir.

Pode-se observar que nas discussões das Comissões Constituintes que debateu os apontamentos para a constituição de 1988, foram diversos pontos discutidos, e em relação às atividades penosas, muito se discutiu sobre, principalmente em relação a aposentadoria especial para carreiras que exerçam as atividades penosas. “Portanto, há quase quarenta anos a categoria dos jornalistas foi reconhecida como uma das profissões mais desgastantes, penosas, e que exigem a condição de redução do tempo de serviço para concessão da aposentadoria” (BRASIL, 1987c, p.330).

A própria comissão, no entanto, ressaltou a extrema dificuldade de “caracterizar a profissão do jornalista como de alta periculosidade, insalubridade e penosa” (BRASIL, 1987c, p. 330). Por óbvio que a profissão dos que exercem suas atribuições em hospitais, foram alvo de discussão como penosos.

Estamos, sim, tentando fazer justiça a uma classe laboriosa, cujo trabalho é penoso, é difícil. Seguramente, a adoção dessa emenda será um passo importante para que se possa estender o benefício a outras categorias com as

mesmas características. Não raramente, o médico, a enfermeira, o auxiliar de enfermagem, todos aqueles que lidam diretamente com o doente têm maior responsabilidade do que os que trabalham em outras áreas. Eles têm a preocupação de procurar imunizar-se, em face do constante risco de contaminações, para não transmitirem doenças a seus familiares. Seu trabalho é realmente realizado em área insalubre. Agora mesmo, houve o exemplo do acidente de Goiânia, que expôs não só a população, mas principalmente aqueles que trabalham diariamente com radioatividade, com raio-X, a infecções as mais diversas. Isto particularmente num país como o nosso, onde os hospitais estão infestados de doenças endêmicas e epidêmicas.

A importância em analisar as discussões das comissões demonstram como os constituintes originários dispuseram ao criar os preceitos fundantes do Brasil, o que era e o que não era importante para ser incluído no texto constitucional. Falou-se além dessas profissões de outras que também entendiam como penosas, dentre várias citaram trabalhos como raio-x, escavadores, professores, enfermeiros, jornalistas, trabalhos noturnos (BRASIL, 1987b) e outros. Os Servidores Públicos foram incluídos como atividade penosa.

Quando confrontamos este dispositivo com o art. 44, que trata, na Seção II, especificamente dos servidores públicos civis, e que no seu § 7º especifica as vantagens a que terá direito esse servidor público, **quando comparado com os demais trabalhadores, estão assegurados a ele, funcionário público**, o salário-família, a irredutibilidade da remuneração de vencimentos, a garantia de salário fixo, 13º salário, salário de trabalho noturno, repouso semanal remunerado, serviço extraordinário, gozo de férias anuais, licença remunerada a gestantes, redução dos riscos inerentes ao trabalho e **adicional de remuneração para as atividades consideradas penosas** (BRASIL, 1987a, p. 763) (grifos nossos).

Vale destacar que o legislador constituinte originário da carta constitucional quis assegurar aos servidores públicos diversos direitos que foram assegurados aos demais trabalhadores, dentre eles encontra-se o adicional de penosidade, não podendo ser entendido que ele não foi consagrado pelo poder originário.

Existem assim as atividades consideradas penosas pelo legislador, e existem também os locais considerados penosos pelo constituinte, as quais são de localização e particularidades que não podem ser simplesmente explicadas e retratadas.

Do Amazonas nós esperávamos, sobretudo, que houvesse, da parte da Assembléia Nacional Constituinte, um entendimento de que as promessas, as louvas minhas as belezas da Amazônia, as promessas incontidas de diminuição dos desequilíbrios regionais pudessem realmente, através da nova Lei Magna, permitir que tivéssemos caminhos seguros para diminuir a grande diferença que existe entre áreas do Centro-Sul do País e áreas penosas das regiões Norte, Nordeste e até Centro-Oeste.

Como procurou-se relacionar no tópico anterior as fronteiras são de uma particularidade que não se pode ser generalizada, o constituinte estava a par disso, tanto que em suas discussões notou-se grande preocupação com a fronteira e a faixa de fronteira, a exploração e os direitos dos exploradores, os viventes da fronteira e os vizinhos dela. Assim, o Brasil faz fronteira com muitos países devendo diuturnamente estar em tratativas com esses países.

Ainda, nas discussões das comissões, fora declarado e ressaltado que a penosidade não tem relação com a periculosidade, mas que uma não exclui a existência da outra, podendo figurar juntas ou separadas numa mesma atividade, região ou profissão.

O SR. CONSTITUINTE ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME: – Observo que a última colocação do constituinte Floriceno Paixão, introduz um elemento a mais que não me havia ocorrido, e S. Ex.<sup>a</sup> coloca com muita propriedade. Sugiro então, fique: "quando o segurado exercer atividade penosa ou que o exponha a riscos...", porque a penosa é diferente, a penosa pode não ter risco de nada a ser penosa (BRASIL, 1987d, p. 302).

Neste tópico pode-se notar a importância que o constituinte atribuiu as atividades e as realidades penosas de nosso país, passando pelas regiões, profissões, atribuições e realidades que são penosas e que alteram o curso da vida dos cidadãos que vivem ou que tem reflexos dessas realidades. Repara-se ainda que as discussões não afastaram a realidade das fronteiras do país e a preocupação que os Constituintes tiveram com essa região, que como já relacionado, é de extrema importância para o país e para a segurança nacional (BRASIL, 1987b).

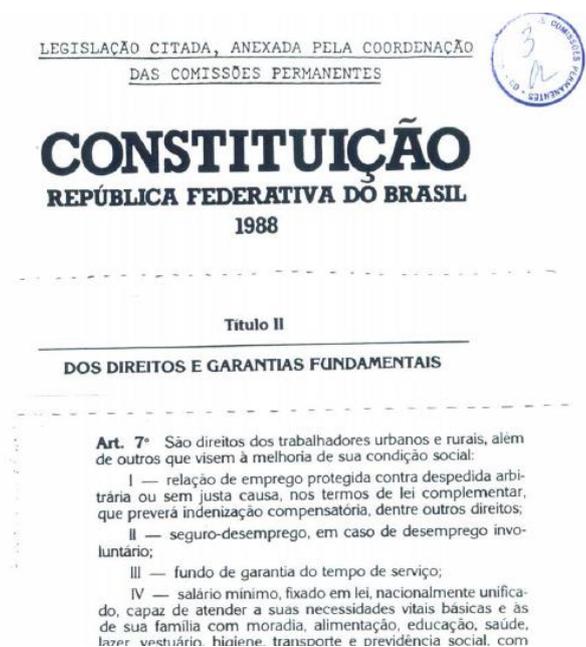
### **3.1.2 – Adicional de penosidade: A lei 8.112, 12.855e suas raízes nos direitos fundamentais Constitucionais**

A lei 8.112 que possui como atribuição o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da administração pública direta ou indireta, recebeu na Câmara dos Deputados o número do projeto de lei, como PL 5504, datado de 04 de setembro de 1990.

No entanto, quais foram as bases para o projeto de lei, qual o intuito de se promulgar uma lei como regime jurídico dos servidores públicos? Essa questão é de extrema importância para o estudo proposto, pois demonstrará as raízes da lei e dos direitos nela contidos.

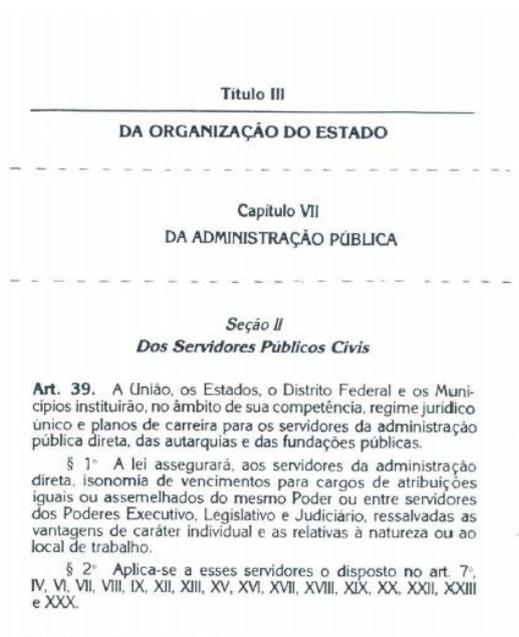
Ao analisar-se o dossiê do PL 5504, identificou-se que o proponente da lei, o Poder Executivo, ao justificar a existência e a necessidade da lei, atribuiu elas a norma constitucional. Nota-se do projeto o seguinte (dossiê, 1990, p. 8-10):

Figura 6 - Embasamento do projeto de lei I.



Fonte: DOSIÊ, 1990, p. 8-10.

Figura 7 - Embasamento projeto de lei II.



Fonte: DOSIÊ, 1990, p. 8-10.

Das imagens trazidas acima, do dossiê, verifica-se que as legislações que baseiam a proposta do PL 5504 é a constituição e os direitos que deverão ser assegurados aos servidores públicos, e dentre eles nota-se o inciso XXIII, do artigo 7º da CF, qual seja, o adicional de penosidade.

Assim, o simples fato de ter sido utilizada como preceitos constitucionais para traçar uma formulação da legislação atual dos servidores públicos, não é suficiente para entender-se como raiz constitucional da lei 8.112, muito menos do adicional de penosidade.

Todavia, essa realidade e preceito se demonstra pelo próprio direito constitucional, isso pelo fato de a própria carta constitucional não poder garantir a efetivação de todos os direitos nela contidos, devendo assim buscar legislações complementares para o seu exercício, sem que isso deixe que o direito básico seja constitucional. “A nossa atual Constituição, conforme já foi dito, conta com trezentos e quinze artigos; é no fundo uma meia Constituição, pois para a sua exequibilidade depende de trinta e três leis complementares e cerca de cento e trinta leis ordinárias” (FERREIRA, 1991).

Como declara José Afonso da Silva (2012), os direitos fundamentais são a internalização ao direito local dos Direitos Humanos, os quais muitas das vezes possuem discussões internacionais, por meio de tratados, convenções e demais documentos normativos internacionais.

Logo, os direitos fundamentais estão previstos na Carta Constitucional, muitos deles sob o título de “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, mas não estão somente neste título, possuindo em outras partes da carta direitos também fundamentais. Portanto entender essa raiz constitucional da lei e de seus direitos é garantia da segurança no exercício do direito. “Note-se que as garantias, sobretudo, em sentido restrito e em sentido restritíssimo são elas próprias direitos fundamentais. [...] Assim, a proteção aos direitos fundamentais compreende-se no direito fundamental à segurança” (FERREIRA FILHO, 2016).

Como referido, a ideia de atividade penosa nasce no direito previdenciário e a possibilidade de aposentadoria com menor tempo, pelo fato de estar exercendo atividades consideradas penosas. Em relação ao adicional de penosidade, este possui como primeira expressão nacional o texto constitucional de 1988, que em seu art. 7º

refere como direito dos trabalhadores o adicional por atividade penosa, também atribuindo originariamente este direito aos servidores públicos.

A lei 8.112 vem com o intuito de dar garantias aos Servidores Públicos e meios de exercício de direitos constitucionais já garantidos. Um deles é o direito ao adicional de penosidade, o qual, na referida lei traz que 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. 71 da lei) (grifos nossos).

Nasce então duas possibilidades aos servidores públicos de receberem adicional por atividades penosas, sendo consideradas penosas as atividades exercidas em locais de fronteira ou em localidades que as condições de vida justifiquem. No entanto, a lei atribuiu esse direito aos “termos, condições e limites” que serão fixados por regulamento. Passados mais de vinte anos, e ainda não regulamentado pelo poder legislativo e executivo, e não o será tão logo, por não se tratar de interesse dos governantes o aumento de gastos públicos (BRASIL, 2015), fica assim o direito contido na lei sem poder ser exercido pelo servidor público.

O presente trabalho propõe o estudo do adicional de fronteira para os servidores da carreira da Polícia Federal, o qual já possui amparo legal na lei 12.855/13, o qual fora devidamente regulamentada em dezembro de 2017, com início de pagamento em janeiro de 2018. Todavia, o que se quer é demonstrar que ela tem raiz constitucional no mesmo adicional de penosidade acima proposto.

Para isso percebe-se em parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que em reunião do dia 23 de março de 2013, aprova parecer do relator que traça a base e a justificativa da “indenização de fronteira” à lei 8.112 (BRASIL, 2013).

Com o intuito de contornar os obstáculos à preservação do quadro funcional em locais com essas características, o poder público tem a faculdade de conceder aos servidores gratificações ou adicionais vinculados ao exercício em zonas de fronteira ou locais inóspitos. Parcelas remuneratórias dessa espécie somente devem ser percebidas enquanto o servidor permanecer em exercício nos locais que lhes ensejam o pagamento. Cessadas as condições adversas de trabalho, por remoção para outra sede, a pedido ou de ofício, o servidor deixa de fazer jus à gratificação correspondente. Enquadra-se nesse caso, por exemplo, o adicional de atividade penosa, instituído pelo art. 71 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Esse também é, essencialmente, o fundamento para o que se propõe no projeto sob parecer, em que se pretende estabelecer retribuição adicional em favor de servidores com exercício em unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas às ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

Revela-se assim que o adicional de penosidade tem raiz constitucional, sendo derivado do direito lá resguardado aos trabalhadores e aos servidores públicos (texto original), bem como que a lei 12.855, ao trazer indenização por atividade na fronteira, nada mais faz do que regulamentar um direito constitucional resguardado aos servidores públicos, possuindo assim *status* de direito constitucional e direito fundamental<sup>21</sup>.

### **3.1.3 – A inconstitucionalidade da emenda constitucional 19 e o retrocesso aos direitos sociais**

De início impõe-se a diferenciação dos direitos de 1ª, 2ª e 3ª gerações. Em um complexo divisor e nada garantidor, determinam essa diferenciação aos conjuntos de direitos fundamentais, chegando na atualidade a poder se falar em direitos da 5ª geração. Mas essa divisão é relevante para o estudo de direito fundamental? Existe base para essa divisão? Um é melhor do que o outro? Inicia-se na distinção desses conceitos iniciais e categorizados referidos, para a discussão posta.

[...] a doutrina dos direitos fundamentais distingue direitos de 1ª, 2ª e 3ª geração, registra o eminente Celso Lafer, que desenvolve assim o tema: os direitos de 1ª geração constituem herança liberal. São os direitos civis e políticos: a) direitos de garantia, que são as liberdades públicas, de cunho individualista: a liberdade de expressão e de pensamento, por exemplo; b) direitos individuais exercidos coletivamente: liberdades de associação: formação de partidos, sindicatos, direito de greve, por exemplo. Os direitos de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais, constituindo herança socialista: direito ao bem-estar social, direito ao trabalho, à saúde, à educação, são exemplos; desses direitos. Os de 3ª geração são direitos de titularidade coletiva: a) no plano internacional: direito ao desenvolvimento e a uma nova ordem econômica mundial, direito ao desenvolvimento e a uma nova ordem econômica mundial, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito à paz; b) no plano interno: interesse coletivos e difusos, como, por exemplo, o direito ao meio ambiente.

Essa distinção como visto, é de grande discussão até os dias atuais entre os estudiosos dos direitos humanos, no entanto, tal distinção não é marco do presente

---

<sup>21</sup> “OS direitos consagrados e reconhecidos pela constituição designam-se, por vezes, direitos fundamentais formalmente constitucionais, porque eles são enunciados e protegidos por normas com o valor constitucional formal (normas que têm a forma constitucional). A Constituição admite (afr. art. 16.º), porém, outros direitos fundamentais constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. Em virtude de as normas que o reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados direitos materialmente fundamentais. [...] A orientação tendencial de princípio é a de considerar como direitos extraconstitucionais materialmente fundamentais os direitos equiparáveis pelo seu objeto e importância aos diversos tipos de direitos formalmente fundamentais” (CANOTILHO, 2003, p. 405).

estudo, o estudo aqui defendido retrata uma concepção que supere essas diferenças entre gerações de direitos, “que supere a dicotomia entre direitos individuais e direitos sociais<sup>22</sup>, econômicos e culturais. Para isso, deveríamos começar reivindicando” outros direitos<sup>23</sup> (FLORES, 2009, p. 84). Como visto o texto de 1988 ainda inovou “ao alargar a dimensão dos direitos e garantias, incluindo no catálogo de direitos fundamentais não apenas os direitos civis e políticos, mas também os sociais” (PIOVESAN, 2016, p. 104).

A dicotomia quando aceita, entre os direitos individuais e sociais, declara que os individuais são de aplicação imediata, não necessitando de normas complementares, e não podendo ser restritos por ausência de norma; devendo ser garantido imediatamente após a ressalva constitucional. Já os direitos sociais, são programáticos, ou seja, não devem e não são de garantia imediata, devendo os Estados buscar, de forma programática<sup>24</sup>, a sua formação e garantia (PIOVESAN, 2016).

Em relação a emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, como já se relacionou existem discussões sobre sua inconstitucionalidade, inclusive no Supremo Tribunal Federal, ela adveio para alterar diversos normativos dos serviços públicos, e dentre suas alterações, retirou dos servidores públicos o direito aos adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade, os quais eram garantidos pelo texto constitucional original.

Essa diminuição de direito, foi verdadeiramente um retrocesso social, isso, pelo contrário do que estabelece os defensores da dicotomia, norma programada deve ser ampliada e garantida com o tempo, não restringida ou extinta<sup>25</sup>. Como já dito, supera-se essa dicotomia, no entanto, mesmo seus defensores entendem que o retrocesso não pode prosperar ao se relacionar à direitos sociais (CANOTILHO, 2003; PIOVESAN, 2016; MELLO, 1997).

---

<sup>22</sup> Pode-se conceituar os direitos sociais: “[...] como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade” (SILVA, 2012, p. 286)

<sup>23</sup> “a) direitos à integridade corporal (contra todo tipo de torturas; de restrições a nossas potencialidades de expressão e crença; de mortes violentas; de mortes evitáveis...); b) direitos à satisfação de necessidades (direitos sociais, econômicos...); c) direitos de reconhecimento (gênero, étnicos, culturais, em definitivo, direitos à diferença)” (FLORES, 2009, p. 84).

<sup>24</sup> Isso quer dizer que o Estado buscará o melhor momento para resguardar, ele deve trabalhar para garantir, analisando os recursos que poderá destinar a isso e se programar para a efetivação, ela não será feita imediatamente, dependendo assim de um desenvolvimento estatal, que pode demorar anos.

<sup>25</sup> “As normas que os definem, com eficácia imediata ou não, importam em obrigações estatais no sentido de proporcionar aos trabalhadores os direitos assegurados e programados. Toda atuação em outro sentido infringe-as” (SILVA, 2012, p. 289), como o caso da emenda constitucional nº 19, que retrocede aos direitos conquistados.

O princípio da vedação ao retrocesso é garantidor da inviolabilidade das normas que já foram avançadas, impedindo o seu retrocesso, apenas a sua melhoria em garantias e efetividades. O seu objetivo é “de impedir que o legislador utilizasse de práticas arbitrárias para remover” direitos sociais conquistados (POMPEU e PIMENTA, 2017, p. 207). Esse princípio resguarda com afincos o “argumento a favor da imutabilidade dos direitos sociais alcançados em época de estabilidade econômica, cumpre lembrar que o correto seria considerar a estabilidade destas garantias” (POMPEU e PIMENTA, 2017, p. 207).

Em se tratando do direito ao adicional de penosidade, esse foi retirado do rol dos direitos fundamentais dos servidores públicos, constantes da Constituição de 1988, mas não pode prosperar a sua retirada, até pelo fato de ainda constar tal direito no art. 7º, relacionado aos direitos dos trabalhadores, em contrapartida o art. 5º da Constituição, declara que todos são iguais perante a lei, não podendo haver distinção entre os servidores públicos e os trabalhadores privados. Devendo assim ser entendida como inconstitucional a emenda, por ser nítido interesse em retroceder nos direitos sociais, vedado pela maioria dos estudiosos.

Ocorre que não nos parece inteiramente acertado esse modo de pensar a Constituição de 1988. As emendas têm força impositiva superiores à da lei – certo é dizê-lo -, mas nem por isso estão liberadas da vedação constitucional da imposição de prejuízo ao direito adquirido pelo respectivo titular. Se elas não foram incluídas na disposição literal do inciso XXXVI do art. 5º da Magna Carta [...] foi pela principal razão de que o direito ali referido é exclusivamente o concedido por lei. Não o concedido pela Constituição, diretamente (MELLO, 1997, p. 168).

Além disso, como relacionou-se no trabalho, a lei 8.112 foi construída com base no texto constitucional original, incluindo-se assim o direito ao adicional de fronteira, posteriormente a lei 12.855, vem como desdobramento da 8.112, traçando assim uma linha constitucional, o simples fato de haver uma emenda que vá abolir direitos adquiridos na Constituição, por meio de revisão constitucional, já pode-se notar a violação aos direitos fundamentais. É preciso tomar cuidado com essas ocorrências, pois são geradores de violações ainda maiores, sendo a cada dia mais violados os direitos, e restringindo as garantias.

[...] implica fragilizar o teor protetivo do princípio da segurança, princípio que, como sabido, confere às relações jurídicas um estado de firmeza ou de estabilidade perante o Direito futuro. Hoje é a estabilidade dos funcionários que se lesa por efeito de emenda, amanhã serão as prerrogativas dos membros da Magistratura e do Ministério Público, e assim, de emenda em emenda, o princípio da segurança perderá de vista todo e qualquer direito adquirido. Nesse mesmo fluxo de advertência quanto à inadmissão de emenda à Constituição, fácil é perceber que a derrubada de um direito adquirido também possibilitaria o abate do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, pelo fato de que esses dois outros institutos foram consagrados na

mesmíssima regra constitucional de reconhecimento do primeiro. A justificativa para guilhotinar um deles é a mesma para a derruição dos outros dois, e aí já não se tem como escapar à conclusão de que as emendas assim apresentadas tendem efetivamente à abolição da garantia individual da segurança (MELLO, 1997, p. 160).

Houve assim um retrocesso, vedado pelo princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que como demonstrou houve a garantia do adicional de penosidade na Carta Constitucional, bem como houve desdobramento desse direito constitucional em leis que vieram regulamentar o direito Constitucional, devendo assim não ser considerada válida a emenda, reestabelecendo a ordem normal e a incorporação ao ordenamento da garantia Constitucional aos Servidores Públicos o direito aos adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade. O Estado está para a garantia e manutenção desses direitos não para retroceder nas conquistas (CARVALHO, 2015).

### **3.1.4 – Carreiras que possuem a efetivação do adicional de penosidade/fronteira**

Atualmente as carreiras que são contempladas com o direito ao adicional de penosidade são poucas, existiu, como se viu no início desse tópico, regulamento para todas as carreiras federais, mais já fora extinto e não existe mais.

Ao analisar as legislações vigentes, notou-se que a carreira que possui assegurado esse direito e por mais tempo, são as carreiras das Forças Armadas, os quais recebem valor adicional as remunerações enquanto permanecerem em regiões e localidades consideradas inóspitas.

No âmbito das Forças Armadas, o pagamento de gratificações, indenizações e adicionais está previsto aos militares da ativa e da inatividade, respectivamente, nos incisos I, a, e II, b, do art. 53 da Lei n. 6.880/1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares. A Medida Provisória n.2.215-10, de 31.08.2001, art. 1º, III, a, prevê a gratificação de localidade especial aos militares. O art. 3º, VII, define como gratificação de localidade especial a parcela remuneratória mensal devida ao militar, quando servir em regiões inóspitas, nos termos do regulamento, por sua vez editado pelo Decreto n. 4.307/2002, que confere ao Ministro de Estado da Defesa a atribuição de especificar as localidades tidas como inóspitas, o que consta da Portaria Normativa n. 13/MD, de 05.01.2006, com alteração pela Portaria Normativa n. 66, de 19.01.2007 (BRASIL, 2015, p. 4).

Como se observa, não é o pagamento de adicional de penosidade propriamente dito e assim denominado, no entanto, pela leitura do que se trata a referida gratificação de localidade, demonstra-se que é o pagamento pelo exercício de atividade penosa exercida pelo membro das Forças Armadas, conforme relacionado nas regulamentações.

Em 2010, por sua vez foi editada portaria pelo Ministério Público da União o qual regulamentou o contido na lei 8.112, o qual entende-se como adicional de penosidade, instituindo o pagamento de adicional de 20% aos servidores que exerçam suas funções nas localidades abrangidas pela portaria, que no Mato Grosso do Sul são Dourados, Naviraí, Ponta Porã, Corumbá e Bela Vista.

[...] no âmbito do Ministério Público da União, órgão fiscal da lei, foi editada a Portaria PGR/MPU n. 633, de 10.12.2010, alterada pela Portaria PGR/MPU n. 654, de 30.10.2012, que regulamenta o pagamento do Adicional de Atividade Penosa de que tratam os artigos 70 e 71 da Lei n. 8.112/1990. Tal ato normativo, editado dentro da atribuição regulamentar prevista no art. 26, XIII, da Lei Complementar n. 75/1993, determina que o adicional “será pago aos integrantes das carreiras de Analista e Técnico do Ministério Público da União, aos servidores requisitados e sem vínculos com a Administração, em exercício nas unidades de lotação localizadas em zonas de fronteira ou localidades cujas condições de vida o justifiquem”. O §2º do art. 1º da Portaria PGR/MPU n. 633/2010, após a alteração pela Portaria PGR/MPU n. 654/2012, passou a considerar localidades cujas condições de vida justifiquem a percepção do Adicional de Atividade Penosa “aquelas situadas na faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, bem como aquelas localizadas na Amazônia Legal e no Semiárido Nordeste que tenham população inferior a trezentos mil habitantes, conforme dados do IBGE, e, ainda, as unidades situadas nos Estados do Acre, do Amapá, de Roraima e de Rondônia” (BRASIL, 2015, p. 3-4).

Outro órgão que regulamentou o contido na lei 8.112, foi a Defensoria Pública da União, com intuito claro de fixar o efetivo nas unidades localizadas na Fronteira do país. Fora assim instituído do pagamento do adicional de penosidade que “será pago aos integrantes dos cargos de nível superior e de nível médio do Plano Geral de Cargos do [...] Quadro da Defensoria Pública da União e aos servidores requisitados e anistiados” que exerçam as funções em unidades localizadas nas “zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem”, conforme relação trazida pela portaria (BRASIL, 2016, p. 1).

A Portaria do Defensor Público-Geral da União, de nº 257, de 20 de abril de 2016, considerou para basear a portaria “os art. 70 e 71 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990” (BRASIL, 2016, p. 1), a qual instituiu o adicional de penosidade e o conceituou como exercício em zonas de fronteira ou em condições de vida que justifiquem o pagamento. No Estado de Mato Grosso do Sul possuem unidades que os servidores recebem o referido adicional de 20%, na zonas de fronteira, em Dourados e em Corumbá.

Constata-se ainda que em 02 de setembro de 2013, foi sancionada a lei 12.855, que “Institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras [...], em

exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços” (BRASIL, 2013, p. 1). O seu art. 1º<sup>26</sup> relaciona as carreiras contempladas com tal indenização, dentre elas encontra-se a carreira da Polícia Federal.

No entanto, embora legalizada a indenização em 2013, ela não foi efetivamente paga naquele ano aos servidores, pois o seu art. 2º<sup>27</sup>, restringe o pagamento a posterior regulamentação da lei, que deve ser feita pelo Poder Executivo por meio de decreto, onde especificará quais cidades fariam jus ao pagamento da indenização.

Diante da ausência de regulamentação da lei, no ano de sua promulgação, houve diversas respostas e lutas sindicais e associações<sup>28</sup> pela regulamentação, inclusive com propositura de ações para que o judiciário concedesse o direito ao pagamento da indenização, mesmo sem o regulamento da lei, com base na Constituição, alegando que as cidades fronteiriças não necessitavam de regulamento, haja vista a carta constitucional ter elencado quais cidades seriam consideradas na faixa de fronteira.

Além de ações coletivas propostas pelos representantes dos Delegados Federais, Peritos da Polícia Federal e Servidores da Polícia Federal, também houve diversas ações propostas de forma individual, até mesmo no Mato Grosso do Sul<sup>29</sup>. Por serem mais de 1500 ações distribuídas por todo o país, em pedido de uniformização das

---

<sup>26</sup> Art. 1º É instituída indenização a ser concedida ao servidor público federal regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços. § 1º A indenização de que trata o caput será concedida ao servidor ocupante de cargo efetivo das seguintes Carreiras ou Planos Especiais de Cargos: I - Carreira Policial Federal, de que trata a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996; II - Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998; III - Carreira Auditoria da Receita Federal (ARF), de que trata a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002; IV - Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003; V - Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005; VI - Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda, de que trata a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; VII - Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004; e VIII - Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.593, de 2002.

<sup>27</sup> § 2º As localidades estratégicas de que trata o caput serão definidas em ato do Poder Executivo, por Município, considerados os seguintes critérios: I - Municípios localizados em região de fronteira; II - (VETADO); III - (VETADO); IV - dificuldade de fixação de efetivo.

<sup>28</sup> “A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) conseguiu antecipação de tutela determinando à União o pagamento da indenização de fronteira, prevista na Lei Nº 12.855/13, a todos os Delegados de Polícia Federal filiados que estiverem em exercício nos municípios listados na mensagem eletrônica número 003/15-SIC/DGP/ADPF. A decisão foi proferida pela 5ª Vara Justiça Federal no Distrito Federal. Em seu despacho, a juíza Daniele Maranhão Costa concordou com o argumento da ADPF que a verba tem caráter indenizatório, não havendo óbice ao seu pagamento. Destacou também que a medida tem similaridade com a liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal na AO 1773/DF, a qual foi deferida parcela indenizatória aos juízes federais, entendimento que se estende à situação posta” (ADPF, 2015, p. 1).

<sup>29</sup> “Em Mato Grosso do Sul servidores federais que trabalham em cidades consideradas de fronteira receberão adicional pelo exercício de atividade considerada penosa. A determinação da medida é da juíza Marilaine Almeida Santos, da 1ª Vara-Gabinete do Juizado Especial Federal Cível (JEF) de Dourados e valerá para os servidores da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, auditores fiscais do trabalho e servidores da Receita Federal” (Dourados News, 2015, p.1).

decisões, a Advocacia Geral da União, solicitou a suspensão de todas as ações propostas no país para que a decisão fosse unânime e aplicada a todos de forma igualitária, sendo acatado pelo Superior Tribunal de Justiça em 10 de maio de 2017<sup>30</sup>, sob a relatoria da Ministra Assusete Magalhães, até a decisão final da corte.

Para acabar com a aflição e com a injustiça feita com os servidores elencados na lei 12.855, o Poder Executivo, em 06 de dezembro de 2017, assina o decreto nº 9.224, que regulamenta a lei, destinando ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a emissão de portaria elencando as cidades que serão contempladas com a indenização, as portarias nº 455 (Polícia Federal), 466 (Polícia Rodoviária Federal), 457 (MAPA), 458 (Ministério do Trabalho) e 459 (Receita Federal) distribuem as cidades onde os servidores receberão a indenização<sup>31</sup>.

Em janeiro de 2018, será o primeiro mês que os servidores referidos na lei receberão o pagamento do adicional de fronteira, sem necessitar de ordem judicial. Fica a cargo da decisão do Superior Tribunal de Justiça como ficarão os valores retroativos da data de entrada em vigor da lei 12.855/13.

### **3.2 - Adicional de Fronteira: uma pecúnia a ser paga ao servidor pelo seu trabalho ou indenizador pelas realidades vividas em região particular (a fronteira)**

O meio ambiente do trabalho é questão de relevância singular a muito tempo pelos estudiosos. Após o final do século XX, intensivos estudos foram relevantes para a proteção e a segurança da existência na terra e nos ambientes de vivência e de convivência. Passou-se a pensar e a refletir além da própria pessoa, mas ao seu redor e tudo que possa melhorar ou piorar a sua vida na terra (SANTOS, 2012).

---

<sup>30</sup> Está suspenso em todo o país o andamento de processos individuais ou coletivos que discutem se servidores públicos federais têm direito a indenização quando trabalham em unidades de fronteira para atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos. A 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça decidiu que os casos só voltarão a tramitar quando o colegiado julgar recurso especial sobre o assunto para julgamento pelo rito dos recursos repetitivos. Existem 1.516 processos no Brasil sobre o tema, vários deles envolvendo ações coletivas, de acordo com o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes do STJ (Conjur, 2017, p. 1).

<sup>31</sup> “O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) definiu o rol de municípios considerados localidades estratégicas para efeito do pagamento do adicional de fronteira para servidores públicos federais em exercício nas regiões de fronteira do Brasil e em locais de difícil fixação de pessoal. As informações foram publicadas hoje (20), no Diário Oficial da União, por meio das portarias nº 455, 456, 457, 458 e 459” (BRASIL, 2017b, p. 1).

No direito brasileiro possui *status* constitucional, conforme se pode visualizar da leitura do art. 225<sup>32</sup>, o meio ambiente não somente considerando a natureza e as florestas, faunas e biodiversidade; mas além disso, deve-se ao meio em que o ser humano vive e convive. Onde trabalha, estuda, mora, interage com as pessoas, se diverte, se relaciona e outros locais. Todos estes são meios importantes para a existência e vivência humana, estando consagrada a proteção pelo direito.

Neste estudo, priorizou-se analisar o meio ambiente do trabalho, onde os trabalhadores mais passam sua vida, onde mais se relacionam, convivem e interagem. Esse ambiente, como já relacionou-se, está inteiramente ligado a garantia constitucional, devendo proporcionar locais de trabalho inclusivos, interativos, produtivos, onde o agente se sinta bem; não ambientes danosos e prejudiciais a saúde mental ou física. As “condições de trabalho que se apresentem danosas, prejudicando o trabalhador seja em suas condições de higiene física, mental ou psicológica devem ser repelidas e corrigidas”, para não causar sérios danos<sup>33</sup> (SANTOS, 2012, p. 2).

Contudo, sabe-se que este ambiente, legalmente desejado, nem sempre é possível de se ter em todos os ambientes de trabalho, ocorrendo casos em que os trabalhadores ficarão expostos a agentes nocivos, grande perigo, ou desenvolvendo atividade que impacte diretamente em sua saúde psíquica ou mental. Para estes casos, é aceito o pagamento de adicionais as remunerações dos trabalhadores<sup>34</sup>, tais como adicional de insalubridade, periculosidade e penosidade (MEIRELLES, 2011).

Possui-se neste patamar uma certa dicotomia, ao relacionar o meio ambiente de trabalho, como dever, inclusive do Estado, e na sequência admitir a existência de adicional para compensar o trabalho em locais insalubres, perigosos e penosos<sup>35</sup>. No entanto, é o contrário disso, o pagamento de tais adicionais são a chave no entendimento dos direitos violados dos trabalhadores, direitos esses fundamentais, o qual não podem

---

<sup>32</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>33</sup> “Esta é a dicção do artigo 7º da Constituição da República, inciso XXII, que determina que haja redução dos riscos nos ambientes laborais” (SANTOS, 2012, p. 2).

<sup>34</sup> Entretanto, o inciso seguinte, XXIII, possibilita o pagamento de uma compensação financeira em casos de trabalhos insalubres, perigosos e penosos (SANTOS, 2012, p. 2).

<sup>35</sup> “Há autores que entendem que a relação entre os dois incisos é antinômica, ou seja, cria um conflito constitucional, já que um dos incisos determina a redução dos riscos e outro possibilita apenas o pagamento de uma compensação financeira. Entretanto, acredita-se que esta não seja a melhor linha de argumentação para a interpretação constitucional. A Constituição da República deve ser interpretada de maneira sistêmica e integrada, conjugando-se os diversos dispositivos entre si e extraindo disposições harmônicas e nunca antagônicas. É por isso que o presente trabalho sustenta, com fundamento em diversos autores que o inciso XXIII do artigo 7º da Constituição da República não é um permissivo para a eternização dos riscos ambientais (e dos seus danos, corolários lógicos) e sim solução temporária que visa garantir os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência até que haja condições técnico-científicas para a redução dos danos” (SANTOS, 2012, p. 3).

ser impedidos de ocorrer, devendo assim ser remunerados. Ou seja, a remuneração/pecúnia, neste patamar, não é um mero pagamento, como o é um gorjeta. Mas sim uma indenização por ter colocado os trabalhadores em locais impróprios que ferem seus direitos humanos e fundamentais, como o ambiente de trabalho saudável (MEIRELLES, 2011; SANTOS, 2012; DELGADO, 2015).

Os três adicionais existentes servem como indenização há diversas violações dos trabalhadores, o de insalubridade expõe “os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição a seus efeitos” (MEIRELLES, 2011, p. 45).

Já o adicional de periculosidade está relacionado com a atividade que, “por sua natureza ou método de trabalho, implique o contato permanente com inflamáveis ou explosivos em condições de risco acentuado” (MAEIRELLES, 2011, p. 44), mas além disso pode-se se citar atividades perigosas que justifiquei o pagamento do adicional, como na vigilância privada. Em relação ao adicional de penosidade, remete-se aos conceitos já relacionados no tópico específico.

Como o presente trabalho busca a análise intensa do adicional de penosidade, em especial do adicional de fronteira, este está inteiramente ligado ao ambiente de trabalho, como relaciona-se anteriormente, a causa da penosidade para a concessão do adicional é o próprio ambiente onde se trabalha, este é penoso.

Penoso de muitas formas, afetando a saúde física ou mental do agente, pelo meio, fluxo de pessoas, perigos iminentes e outros. Ou até a proximidade com outra cultura, como é o caso das fronteiras, onde encontram nações que estão separadas pela “fronteira”, que em muitos casos é imaginária, não possuindo muralha, rio, montanha ou qualquer obstáculo. Frise-se que a penosidade não está relacionada com a periculosidade, pois é um adicional diferenciado, no entanto, não está excluída a possibilidade de coexistirem – perigo e penoso (BRASIL, 1987d, p. 302).

Em pesquisa de campo, desenvolvida no trabalho, que engloba a percepção do policial federal com a penosidade, o adicional de fronteira e o direito humano e fundamental e sua fixação na fronteira, fora incluído no questionário a seguinte questão: Como vê a figura do adicional de fronteira em relação as particularidades da vida na fronteira/faixa de fronteira?.

Grande parte das respostas foram “como um pagamento pecuniário/indenizatório pelos riscos que se passa na fronteira”. Essa resposta

demonstra a relação do aqui defendido, que o adicional não é apenas uma pecúnia paga aos agentes, mas sim indenizador pelas violações ocorridas.

Por óbvio que a resposta não fora a de que é “uma contraprestação pública pela violação do meu direito fundamental ao ambiente de trabalho tranquilo, saudável e salutar”, essa resposta não foi utilizada pelos pesquisandos, visto que não compreendem bem o conceito de penosidade, e como se relaciona em tópicos anteriores, nem os poderes da república sabem bem o que conceito e a relação com os direitos humanos, mas isso não exclui sua proteção, nem necessidade de garantias.

O Brasil como um dos países com maior fronteira do mundo, muitas secas e com cidades-gêmeas, necessita manter os servidores públicos vivendo e trabalhando nestes locais, locais que são penosos e possuem diversas realidades, não podendo ser generalizados como “fronteira”, tendo cada uma sua realidade e sua penosidade. São locais de difícil acessibilidade (aeroportos quase inexistentes, ou com poucos voos), custo de vida alto, longe dos grandes centros e, muitas das vezes, extremamente perigosos. Relacionado assim o adicional como um indenizador pelas ocorrências que os servidores suportam nestas regiões, os quais violam diretamente seu direito fundamental e humano.

### **3.3 - Adicional De Fronteira: Um Direito Humano Fundamental?**

Ao se declarar um direito como humano e fundamental deve-se ter uma ideia do que e qual a abrangência deste *status*, não se pode acreditar que tudo é um direito humano, causando assim a impossibilidade de sua garantia e manutenção, no entanto, também não se pode negar o mínimo para ser garantido ao ser humano (FLORES, 2009; PRONER, 2011; FILHO, 2016).

Entende-se que o direito humano e fundamental deve partir da luta humana por uma vida melhor, uma vida justa e que se queira viver (FLORES, 2009). Se esses direitos mínimos estão enraizados na própria existência humana é apenas um detalhe, o que se ressalta é a necessidade de luta para a sua garantia, evolução e efetivação, pois a corrente da natureza dos direitos humanos não é suficiente para resguardar e justificar esses direitos.

Direito humano e fundamental, tem a mesma intensidade, é a mesma coisa? Isso é um ponto relevante no estudo, pois pretende relacionar um determinado direito

como humano e fundamental. Pela nomenclatura utilizada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra “Direitos Humanos Fundamentais” (2016), ele tece um laço entre ambos, como um complementando o outro. Mas para chegar a algo uníssono, único é necessário entender de forma mais abrangente os direitos humanos e fundamentais, e sua relação.

No campo internacional, após a segunda grande guerra, houve a visão voltada para o ser humano como essencial para a sobrevivência e de certa forma a paz, os olhos do mundo se voltaram para a garantia e manutenção dos direitos relativos a existência humana, visualiza-se essa pelos inúmeros documentos internacionais que foram constituídos com a finalidade única de garantir o mínimo de existência humana a pessoa. As atrocidades vividas e vivenciadas não poderiam mais existir, deveria ser repelida, extinguida e evitada (SIMÕES, 2014; TOSE, 2004; PIOVESAN, 2016).

Entendeu-se que com a criação desse sistema internacional garantidor de direitos, por meio de Tratados, Convenções e Declarações<sup>36</sup> poderiam repelir tudo o que houve de errado, pelo menos prevenir, (BARONGENO, 2009) na humanidade até aquele momento. Passou-se a considerar que “os seres humanos têm direitos protegidos pelo Direito Internacional e que a declaração desses direitos engaja a responsabilidade internacional dos Estados, independentemente da nacionalidade das vítimas de tais violações” (PIOVESAN, 2016, p. 75).

Em suma, tentou-se compreender que é dever da comunidade internacional “a proteção dos direitos humanos” e que isso “constitui questão de legítimo interesse e preocupação internacional” (PIOVESAN, 2016, p. 75).

O ser humano passa a integrar de forma relevante e importante o cenário internacional. Mas esse arcabouço não acaba no direito internacional, ele é aos poucos difundido por todos os países como garantias fundamentais em suas Constituições, suas cartas modernas (CARVALHO, 2015).

A noção que se tem é de garantir ao indivíduo proteção por meio de direito que seriam “intocáveis”, que não poderiam ser objeto de diminuição, restrição ou exclusão. Por esse fato necessitariam de uma proteção maior, devendo encontrar amparo no texto

---

<sup>36</sup> “A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, é a mais famosa das declarações. Por força do preâmbulo da Constituição de 1958 – como ocorria na de 1946 – está ela em vigor na França. Integra o chamado ‘bloc de constitutionnalité’, em face do qual opera o controle de constitucionalidade efetuado pelo Conselho Constitucional. Sua importância, entretanto, não advém disso. Decorre de ter sido por um século e meio o modelo por excelência das declarações, e ainda hoje merecer o respeito e a reverência dos que se preocupam com a liberdade e os direitos do Homem” (FILHO, 2016, p. 35).

Constitucional (SARLET, 2015; BONAVIDES, 2008; CARVALHO, 2015). Para distinguir os direitos humanos dos direitos fundamentais, se é que são diferentes,

[...] não obstante tenha também ocorrido uma confusão entre dois termos, confusão esta (caso compreendida como um uso indistinto dos termos, ambos designando o mesmo conceito e conteúdo) que não se revela como inaceitável a depender do critério adotado. Quanto a tal ponto, **não há dúvidas de que os direitos fundamentais, de certa forma, são também sempre direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado por entes coletivos**<sup>37</sup> (grupos, povos, nações, Estado). Fosse apenas por este motivo, impor-se-ia a utilização uniforme do termo ‘direitos humanos’ ou expressão similar, de tal sorte que não é nesta circunstância que encontraremos argumentos idôneos a justificação a distinção. De qualquer modo, cumpre destacar, antes de prosseguirmos, que é certo que não pretendemos hipertrofiar a relevância do ponto, também não podemos passar ao largo do mesmo, seja pelas consequências de ordem prática (especialmente no que diz com a interpretação e aplicação das normas de direitos fundamentais e/ou direitos humanos) que podem ser extraídas da questão (SARLET, 2015, p. 29) (Grifos nossos).

Em poucas palavras, pode-se dizer que embora aparentem distinção, os direitos humanos e fundamentais, em certo ponto se entrelaçam, tomando um elo de ligação e de formação. Pode-se dizer assim que, os direitos fundamentais, são os direitos humanos que os países, por meio de Constituições modernas (CARVALHO, 2015), incorporaram as ideias internacionais de proteção do ser humano, ou melhor, os próprios direitos denominados humanos (BONAVIDES, 2008; SARLET, 2015).

O presente trabalho busca relacionar o direito ao adicional de fronteira como um Direito Humano Fundamental, de certo que ao se deparar com tal expressão, não se faz jus de imediato essa relação. Eles aparentemente não são relacionados com o direito ao adicional, a princípio ele é somente um valor pecuniário pago ao servidor para permanecer nas Fronteiras do país.

No entanto, após o desdobramento histórico já relacionado, possui-se uma nova dimensão desse instituto, vendo-o mais como um aparato mínimo de trabalho, do que apenas uma pecúnia.

No direito internacional, podemos traçar linhas de proteção desse direito, ou seja, ele veio do desdobramento internacional o qual é incorporado no ordenamento jurídico local, como defende Sarlet (2015) e Bonavides (2008), os quais entendem que o ordenamento local incorporam por meio de direitos fundamentais, os direitos humanos.

---

<sup>37</sup> Essas entidades coletivas que representam de forma coletiva o ser Humano, podem também ser Sindicatos das categorias representativas, buscando o reconhecimento de direitos, os quais são violados pelo Estado, Empregador ou terceiros. O papel destas figuras de representação coletiva, são de relevância fundamental para a proteção dos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXIII) traz que é direito de todo cidadão o “direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”. Veja-se que a pura e simples garantia de emprego não é suficiente, necessário que este tenha condições justas e favoráveis ao trabalho, ou seja, um ambiente digno para se trabalhar, com o menor impacto possível para a saúde de quem desempenha suas funções, saúde essa física ou mental.

A Convenção da Organização Mundial do Trabalho – OIT, relativa a “Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho”<sup>38</sup>, o qual foi internalizado pelo Brasil, por meio do Decreto n. 155/1981, declara que periodicamente os países signatários deverão reestabelecer políticas para à segurança e à saúde dos trabalhadores, desenvolvendo e mantendo Ambientes de Trabalho salubres, seguros e com o mínimo de impacto na saúde do trabalhador, sempre que possível.

Como já relacionado, o adicional de Fronteira, está diretamente ligado ao ambiente de trabalho, o qual nas fronteiras possui desgaste e violações muito além das normais, como também já se relacionou.

Como o direito interno não pode ser analisado sem ter em vista o arcabouço do Direito Internacional, principalmente o internalizado, pode-se declarar sob a proteção da Convenção da OIT, n. 155/1981 (internalizada no direito brasileiro), que “o fim social do disposto” nas leis 8.112/90 e 12.855/13 é mais que conferir pecúnia aos servidores, é tentar minimizar os “desgaste físico e mental experimentado no exercício de atividade em localidades especiais, como a região de fronteira, vez que impossível eliminar ou minimizar os riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho” (BRASIL, 2015, p. 7).

No direito interno, possui-se garantia constitucional ao adicional de Penosidade, gênero, do qual o de Fronteira é espécie, isso em seu art. 7º, o qual elenca os direitos Fundamentais dos Trabalhadores, e possuía garantia expressa aos Servidores Públicos antes da Emenda Constitucional n. 19, o qual passou a restringir esse direito Fundamental aos Servidores de forma expressa, mas não se pode olvidar “que todos são iguais perante a lei”, não existindo empecilho ao seu interlaço Constitucional por ter a

---

<sup>38</sup> Veja-se o que declara seu Artigo 4. “1. Todo Membro deverá, em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e a prática nacionais, formular, por em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho. 2. **Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho**” (Grifos nossos).

emenda alterado o texto, quando além de possuir expressa garantia, a intenção do Constituinte Originário era de que os Servidores Públicos também tivessem essa garantia, sendo assim inconstitucional a alteração, além violar assim o princípio da vedação ao retrocesso social.

O Supremo Tribunal Federal, em Mandado de Injunção, n. 5062 DF<sup>39</sup>, sob a relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, já se posicionou quanto a não regulamentação do adicional de penosidade, declarando que “já existe norma federal que viabilize o exercício de direitos ou liberdades tutelados constitucionalmente, ausente está a legitimidade do impetrante para postular, em mandado de injunção, a sua

---

<sup>39</sup>EMENTA: Trata-se de mandado de injunção impetrado contra suposta omissão legislativa na implantação do disposto no art. 71, a Lei 8.112/90, que assim prevê: “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” (eDOC 1, p.3). O impetrante alega que essa suposta violação, estaria a contrariar a “vontade do povo brasileiro”, prevista no art. 1º, § 1º, da CF/88. Aduz o impetrante ser servidor público federal, lotado no quadro ativo da Fundação Universidade do Pampa, no cargo efetivo de professor universitário, desde 2011, na cidade de Jaguarão/RS e que a suposta omissão na implementação do “adicional de fronteira”, impede a efetividade dos direitos protegidos ainda nos artigos 7º, XXIII; 20, § 2º e 39, § 1º, III, da CF/88 (eDOC 1, p.5). Aduz, ainda, que “é a figura do mandado de injunção, remédio constitucional apto a concretizar direitos constitucionais maculados pela tão conhecida Síndrome da Inefetividade das normas constitucionais, quando demonstrada a violação e inobservância à função dirigente da Constituição” (eDOC 1, p.6). O impetrante ao final, aponta suposta “inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, supressão de direito individual (art. 60, IV, CF)”, alegando “violação ao princípio da proibição ao retrocesso social e, sobretudo, porquanto o direito ao adicional de atividade penosa reveste-se de garantia mínima intangível aplicável aos servidores públicos” (eDOC 1, p.7-8). Decido. De fato, o pedido do impetrante não merece acolhida, uma vez que, da leitura dos dispositivos da legislação federal mencionada, bem como dos dispositivos constitucionais alegadamente violados, verifica-se ausente a omissão de regulamentação pelos entes públicos federais. Não se vislumbra a existência de direitos e liberdades constitucionais que não estejam sendo exercidos em virtude de ausência de norma regulamentadora. Ao contrário, o próprio impetrante colaciona trechos da própria legislação, conforme transcrição acima. Frise-se que, nos termos do artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal, será concedido mandado de injunção “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. Assim, o mandado de injunção pressupõe existência de preceito constitucional dependente de regulamentação por outra norma, decategoria infraconstitucional, e a demonstração, no caso concreto, da inviabilidade do exercício dos direitos e liberdades constitucionais por ausência da norma regulamentadora infraconstitucional. Desse modo, o Supremo Tribunal Federal assentou que a omissão legislativa que inviabilize o exercício de um direito assegurado constitucionalmente ao impetrante é pressuposto de admissibilidade e cabimento do mandado de injunção. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal; [...], estes últimos com trechos transcritos a seguir, respectivamente, no que interessa: “Para o cabimento do mandado de injunção, é imprescindível a existência de um direito previsto na Constituição que não esteja sendo exercido por ausência de norma regulamentadora. O mandado de injunção não é remédio destinado a fazer suprir lacuna ou ausência de regulamentação de direito previsto em norma infraconstitucional, e muito menos de legislação que se refere a eventuais prerrogativas a serem estabelecidas discriminadas pela União”. “Somente tem legitimidade ativa para a ação o titular ou liberdade constitucional, ou prerrogativa inerente à nacionalidade, a soberania e a cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência da norma infraconstitucional regulamentadora”. (grifei) “Portanto, por existir a norma regulamentadora da Constituição da República (Lei n. 8.078/1990) e por não ser o agravante titular de direito previsto na Constituição, cujo exercício estaria inviabilizado pela falta de regulamentação, ausentes estão os elementos processuais que inviabilizariam o trâmite do mandado de injunção”. Dessa forma, uma vez que já existe norma federal que viabiliza o exercício de direitos ou liberdades tutelados constitucionalmente, ausente está a legitimidade do impetrante para postular, em mandado de injunção, a sua viabilização. Essa é a situação configurada nos presentes autos, tendo em vista que a Lei nº 8.112/90 já regulamenta a implementação de adicional para atividades penosas em área de fronteira ou em localidades “cujas condições de vida o justifiquem. O mandado de injunção não se presta a outra finalidade, senão a de sanar omissão legislativa que impeça o exercício de direitos ou liberdades tutelados constitucionalmente. O que não resta configurado neste caso, sendo inviável o mandado de injunção. Ante o exposto, não conheço do presente writ, tendo em vista a ausência de pressuposto processual que viabilize seu regular trâmite, e julgo extinto o processo sem julgamento de mérito (arts. 21, § 1º, do RISTF e 267, IV, do CPC). Publique-se. Arquite-se. Brasília, 30 de novembro de 2012. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente. (STF - MI: 5062 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/11/2012, Data de Publicação: DJE-238 DIVULG 04/12/2012 PUBLIC 05/12/2012)

viabilização” (BRASIL, 2012, p. 1), ora, se não há ausência de norma, é pelo fato de a norma existente amparar o direito e seu exercício, se não, não teria motivo de ser. Acrescenta em seu voto, que “é a situação configurada [...] tendo em vista que a Lei nº 8.112/90 já regulamenta a implementação de adicional para atividade penosas em área de fronteira”, não existindo motivos para a garantia constitucional do Mandado de Injunção.

No entanto, em outra oportunidade, o STF, ao analisar a garantia do direito fundamental do adicional de penosidade, nesta oportunidade sob a Relatoria da Ministra Carmem Lúcia, entendeu de forma equivocada que o adicional de penosidade não possui *status* Constitucional<sup>40</sup>, e que não seria o caso de manifestação do STF, por se tratar de matéria infraconstitucional.

Denota-se no mínimo um pouco de desconhecimento histórico do Instituto por parte daquela Corte, uma vez que adicional de Fronteira possui sim norma Constitucional, levando assim a lei. 12.855/13, ausência de efetivação de norma Constitucional. Lembre-se que atualmente tal norma já está regulamentada, outrossim, outros servidores ainda estão sendo vilipendiados em seu direito, por ausência de norma.

Importante destacar que é de notável percepção a resiliência por parte do Supremo Tribunal Federal com a violação do direito ao adicional de Fronteira, pois a Corte nem ao menos o reconheci como direito Constitucional, embora possui diversos amparos e demonstrações que colocam tal instituto como norma Constitucional.

Sem olvidar que o Constituinte Originário tinha a intenção de o adicional de penosidade figurar como direito Fundamental do Servidor Público. Sendo o STF o guardião da Constituição não poderia aceitar a violação da norma Constitucional e da não regulamentação de seus preceitos fundamentais.

Luigi Ferrajoli elucida que a Constituição é norma garantista, ou seja, os poderes instituídos devem garantir a efetividades dos direitos fundamentais contidos na norma maior, os três poderes existem com a finalidade de garanti-los e não os suprimir.

Quando se verifica a violação cabe a qualquer deles impedir e voltar ao garantidor do direito, até mesmo ao Supremo Tribunal Federal é dado o poder e o dever de garantir a Constituição, podendo fazê-lo por meio de declaração de

---

<sup>40</sup>“a Constituição não prevê o direito, ao servidor público, de recebimento de adicional de penosidade em virtude de exercício de função em área de fronteira” (MI n. 5.062-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 7.10.2014)(Grifos nossos).

inconstitucionalidade de norma advinda dos outros poderes quando violadoras da Carta, como foi o caso da Emenda Constitucional n. 19, e é o caso do direito ao adicional de Fronteira (CARVALHO, 2015).

Como relaciona Herrera Flores em sua obra, deve-se ressaltar que o direito “resulta necessariamente de um processo dinâmico de confronto de interesses que, de diferentes posições de poder, lutam por elevar seus anseios e valores, ou seja, seu entendimento das relações sociais, à lei” (2009, p. 113), isso ocorre com os Direitos Humanos e Fundamentais, que só assim serão entendidos ao se relacionar com a luta que se trava pela sua garantia.

O adicional de Fronteira, como bem elucidou-se veio nesta perspectiva, pois de uma previsão Constitucional, que fora removida, houve a edição de lei infraconstitucional que traçou a ideia do adicional de Fronteira, regulamentando o de penosidade, no entanto, por mais de vinte anos não passou disso. E somente com a edição da lei 12.855/13, houve os traços necessários para a garantia desse direito aos Policiais Federais, no entanto, esse instrumento normativo ainda necessitou de regulamentação, e não se efetivou de imediato.

Somente em dezembro de 2017, ou seja, quase quatro anos da edição da lei, foi que o poder público por meio do Poder Executivo e do Ministério do Planejamento, regulamentou a lei e seu pagamento, iniciando-se o efetivo pagamento em janeiro de 2018.

A luta para efetivação desse direito foi de extrema importância para a garantia e da regulamentação da lei, demonstrando assim que é um direito humano, sendo a luta travada para a melhoria das condições de trabalho e de seu ambiente um Direito Humano, busca-se assim uma boa vida, uma vida que se queira viver (FLORES, 2009; FLORES, 2010; RUBIO, 2011).

### **3.3 –A luta pela efetivação do adicional previsto na lei 12.855/13 e a (im)possibilidade de fixação dos Servidores Públicos na faixa de fronteira: uma análise da lei e as mudanças desde sua aprovação.**

Como procurou-se demonstrar em tópicos anteriores a referida lei foi aprovada em 02 de setembro de 2013, no entanto os servidores das carreiras elencadas na lei não receberam de imediato o adicional previsto, visto que a lei dependia de regulamentação,

que deveria ser produzida pelo Poder Executivo, o qual determinaria quais cidades são abrangidas pelo conceito do §2º, do art. 1, o qual denomina-se “municípios localizados em região de fronteira” e “dificuldade de fixação de efetivo”. O decreto demorou anos a ser editado pelo Executivo, promulgada em 2013 a lei só foi devidamente regulamentada em dezembro de 2017, passados mais de três anos.

No entendimento do ilustre professor Herrera Flores (2010), os direitos levam sua importância nas normas, as quais são necessárias para buscar a efetividade do direito, todavia “os direitos não podem reduzir-se às normas. Tal redução supõe [...] uma falsa concepção da natureza jurídica e [...] uma tautologia lógica de graves consequências sociais, econômicas, culturais e políticas” (FLORES, 2009, p. 23). A norma não pode ser o fim almejado pelo direito, pois a lei não transparece para a realidade o que seu texto traz de forma límpida.

Como no caso da lei 12.855, que regulamentava um direito fundamental, no entanto sem efetividade por ausência de um requisito, para não dizer, um empecilho. Nesta linha, é necessário compreender que o direito a qualquer bem fundamental constitui “a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado” (FLORES, 2009, p. 25).

Dado a isso a importância das carreiras descritas na lei lutarem pela efetivação de seu direito, direito esse essencial e fundamental, o qual mesmo que queiram não podem abrir mão deles, sendo impossível sua renúncia ou abdicação (SOZZO; MIRANDA, 2010). As lutas pela efetivação da lei foram inúmeras, iniciadas pelos Sindicatos das categorias e pelos titulares do direito, que não se curvaram pela inefetividade ou não garantia desse direito pelo Governo Federal.

*Figura 8 - Luta pela efetivação do adicional no Congresso.*



Fonte: SINDIFISCO, 2015.

Antes mesmo de a lei ser aprovada e promulgada pela Presidência da República os Sindicatos das Categorias se articulavam pela luta na efetivação do adicional de fronteira, direito a muito desejado e nunca regulamentado. Quis-se aqui a efetivação de um direito humano e fundamental do servidor público que muda com sua família para as regiões fronteiriças do país, saindo muitas das vezes de grandes centros ou locais distantes.

*Figura 9 - Fenapef defende indenização de fronteira.*



Fonte: SINPER RS, 2017.

*Figura 10 - Servidores promovem manifestação pela indenização de fronteira.*



Fonte: FENAPEF, 2015.

Houve por esses três anos diversas modalidades de lutas, ou seja, buscou-se incessantemente demonstrar as violações que os titulares do direito estavam passando pela ausência injustificada do Executivo em efetivar a lei. Estava-se diante do Executivo utilizando da sua própria torpeza para inviabilizar o direito ao adicional de fronteira, uma vez que alegava a ausência de regulamentação, quando cabe a ele regulamentar.

Figura 11 - Decisão judicial garante recebimento de adicional de fronteira.



Fonte: SINPER RS, 2015.

Como já se referiu no presente trabalho, decisões diversas foram proferidas pelo Judiciário para garantir ou denegar o direito ao recebimento do adicional de fronteira, houve propositura de mais de 1500 (mil e quinhentas) ações pelo país, buscando-se a garantia efetivação da lei (BRASIL, 2017c). “A decisão foi tomada pelo colegiado ao determinar a afetação de recurso especial sobre o assunto para julgamento pelo rito dos recursos repetitivos (artigo 1.036 do novo Código de Processo Civil)” (BRASIL, 2017c).

Em pesquisa de campo desenvolvida com os servidores de carreira da polícia federal, pelas delegacias do Estado de Mato Grosso do Sul, verificou-se que os entrevistados endossam a luta que fora desencadeada pelos servidores, pelos Sindicatos e pela Categoria em várias regiões do país. Mais de 70% dos questionados, responderam que existe “luta pelos Sindicatos das categorias, dos próprios titulares e de outras carreiras”<sup>41</sup>. A realidade demonstra o que a teoria discute como essencial para a existência do direito humano e fundamental.

Deveras deve-se trabalhar pela “categoria de deveres autoimpostos nas lutas sociais pela dignidade, e não de direitos abstratos nem de deveres passivos que nos são impostos a partir de fora de nossas lutas e compromissos” (FLORES, 2009, p. 27). Ou seja, o que tem importância são as conquistas que advém da luta, da busca por uma vida melhor, justa e boa de se viver, onde abraça a realidade e transforma as deturpações de diversas garantias, para assim transformar o cotidiano de cada um (FLORES, 2010),

<sup>41</sup> Questão nº 23 do questionário aplicado nas delegacias de polícia federal pelo Estado de Mato Grosso do Sul.

sem isso termos direitos abstratos, escritos, que de nada adiantam, por não alterar as diversas realidades.

A lei 12.855/13, vem por parte do Governo Federal, com o intuito de fixar o efetivo nas diversas áreas de fronteira do país, política essa desempenhada e buscada a nível federal para as diversas fronteiras do país. Em parecer na Câmara dos Deputados, considerou-se que a

[...] administração pública federal sempre enfrentou dificuldades para fixar seus servidores em zonas de fronteira ou em localidades onde as condições de vida se mostrem excepcionalmente adversas. Os servidores lotados em tais unidades tendem a nelas permanecer durante o menor tempo que lhes seja possível, obtendo remoção para outra sede tão logo cumpridos os requisitos legais ou regulamentares para tal. Com o intuito de contornar os obstáculos à preservação do quadro funcional em locais com essas características, o poder público tem a faculdade de conceder aos servidores gratificações ou adicionais vinculados ao exercício em zonas de fronteira ou locais inóspitos. Parcelas remuneratórias dessa espécie somente devem ser percebidas enquanto o servidor permanecer em exercício nos locais que lhes ensejam o pagamento. Cessadas as condições adversas de trabalho, por remoção para outra sede, a pedido ou de ofício, o servidor deixa de fazer jus à gratificação correspondente. Enquadra-se nesse caso, por exemplo, o adicional de atividade penosa, instituído pelo art. 71 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990<sup>42</sup>.

As faixas de fronteira são em grande escala no país, possuindo uma extensão de 16 mil quilômetros, e é uma dificuldade histórica a fixação do efetivo nestas áreas, a lei veio para tentar diminuir os obstáculos para que os servidores nestas regiões possam constituir família e uma vida, aumentando assim o período em que ficarão morando nesta região.

No entanto a lei veio com muitos empecilhos e não alcançarão os percalços que desejavam desde o início, podemos citar a desatualização do valor pago ao servidor, que pela lei é de R\$ 91,00 (noventa e um reais) desde sua promulgação, que se deu em 2013; o alto custo de se viver na fronteira; a ausência de isonomia entre os cargos; além da falta de exploração e estudos voltados para a fronteira do país.

---

<sup>42</sup>Em relação a fixação de efetivo nas regiões fronteiriças do país, **isso só pode ser dosado e identificado por uma pesquisa de campo, onde o interessado é instigado a declarar se a lei faria com que se fixasse por mais tempos nessas regiões. No entanto, para um real esclarecimento sobre tal ponto, necessário se faz aguardar a tabulação dos dados aferidos pela pesquisa de campo, como já ressaltado no capítulo 2, impossibilitando assim de se concluir esse tópico neste momento.**

## CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Nesta fase da pesquisa pode-se tecer algumas considerações, no entanto provisórias pois a pesquisa ainda não se encontra concluída, mas ainda em andamento.

As lutas desempenhadas pela concretização do adicional de fronteira são demonstrativos da seu *status* de Direito Humano e Fundamental. Não se pode olvidar toda a história que gira em torno do referido instituto, que demonstram a luta por gerações pela garantia de um direito, houve por vezes discussões no Congresso Nacional quanto a regulamentação de tal direito.

Nas assembleias constituintes de 88, buscou-se demonstrar a importância do reconhecimento das diferenças dos serviços praticados em condições penosas.

A penosidade traz ao trabalhador diversos desgastes tanto físicos como mentais, fazendo com que sua função permaneça diuturnamente mais desgastante do que o normal. São diversos fatores que podem relacionar ou demonstrar que uma atividade é penosa, essa conceituação ou especificação é muito complexa, desencadeando em dificuldades teóricas pois os autores não querem tecer comentários sobre esse instituto, grande parte apenas declaram “não estar regulamentado” no direito brasileiro.

Como a proposta da pesquisa é abordar uma metodologia exploratória tentou-se entender e entabular um conceito para a atividade penosa, descrevendo que ela está relacionada com atividades diferenciadas que pela particularidade no exercício da função, seja pelo local, pelas atribuições, e/ou pelos usuários, causam a quem exerce a função tamanho esforço e atenção em suas atribuições, que causam desgastes físicos ou psicológicos exacerbados, *refogem* das funções comuns, causando assim problemas de saúde física ou mental aos exercentes de tais funções, podendo ter em sua função fatores que causam perigo ao exercer sua função ou não, não existe relação com a penosidade e o perigo, são coisas distintas.

Em relação a atividade exercida na fronteira essa sim possui relação com o perigo que as funções fronteiriças podem causar aos servidores públicos que ali exercem a sua profissão, são lotados, residem, estudam, se relacionam e que trazem seus familiares para conviver em tal realidade. Para esses sim a relação com o perigo é de extrema relevância.

Entender as origens do adicional de penosidade e do adicional de fronteira, demonstrou de forma objetiva as raízes teóricas que embasam um pensamento de que esse instituto é um direito humano e fundamental.

Destaca-se ainda, a luta e as conquistas desempenhadas pelos titulares do direito para resguardar e garantir esse direito que é essencial para uma vida que se quer viver, boa de ser vivida na fronteira. Tentando diminuir assim os desgastes momentâneos que essa realidade podem trazer para o servidor público lotado nessas localidades.

Verificou-se que os instrumentos internacionais garantem um ambiente de trabalho digno de se trabalhar, com condições mínimas para o trabalhador.

Compreender que os direitos fundamentais constantes da Constituição são direitos humanos internalizados pelo direito local é perceber a importância dos institutos e não aceitar violações, restrições ou usurpações de direitos constantes nas cartas constitucionais.

Como se vê a emenda constitucional n. 19/98, é eivada de vícios, traçando um esvaziamento do direito ao adicional de penosidade/fronteira aos servidores públicos, existindo assim um retrocesso social, o qual não pode ser aceito, o qual não pode alterar as raízes constitucionais do adicional de fronteira, o qual tem guarida no direito constitucional, nos direitos fundamentais, pois dele decorrem.

Em relação a fixação de efetivo em localidades de fronteira, embora não foi objeto terminado da pesquisa, pois ainda está em andamento, pode-se compreender que ela não é de eficácia plena, por vários fatores, um deles é o impacto salarial que causa nos servidores que estão abarcados por tal instituto, não existe uma mesma relação entre todos, em primeiro pelo fato de a indenização ser fixada em valor monetário de R\$ 91,00 (noventa e um reais) a cada oito horas de efetivo trabalho, desconsiderando que cada servidor relacionado na lei possui subsídios distintos, onde o impacto será diferenciado para cada um deles, podendo influenciar de forma distinta a cada um na hora de decidir sob a fixação na faixa de fronteira.

Seria melhor que o valor fosse por porcentagem do salário, assim os servidores possuiriam impactos idênticos, não justificando assim diferentes relações com o recebimento de valores.

Outra relação importante que se tem, é com as atualizações monetárias que se tem ano a ano, ou a atualização do poder de compra do dinheiro, sendo os R\$ 91,00 (noventa e um reais) de 2013, diferentes dos de 2018. O poder de compra deles em 2013

e 2014 eram superiores ao de hoje, sendo assim a perda do poder de compra, deve impactar diretamente na escolha de se permanecer na Região de Fronteira, ou ir para uma localidade melhor.

Como o que se propôs no presente trabalho, é um estudo relacionado com o adicional de fronteira e em ele ser um direito humano e fundamental, além de sua possibilidade de fixação de efetivo nas várias regiões de fronteira do país, não se quer, contudo, acabar com esse grande estudo, que pode ser desdobrado em diversos outros, mesmo que se queira não há como findar o estudo de tal relação.

Propõe-se assim, para uma nova pesquisa, estudar a relação do adicional e seu impacto com os particulares que convivem com os sujeitos do direito, se a garantia do direito poderá alterar as vidas ao redor do titular. Outra possibilidade é o estudo com outras carreiras enquadradas na lei 12.855 e outras que não estão diretamente relacionadas. Pois como se viu o direito ao adicional de fronteira é um direito humano e fundamental que transcende ao texto constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, R. **Alteridade e Rede no Direito. Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 11-43, (2006).

ADPF. Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal. **Decisão determina pagamento da indenização de fronteira**. 2015. Disponível em: [http://adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia\\_portal.wsp?tmp.edt.materia\\_codigo=7440&tit=Decisao-determina-pagamento-da-indenizacao-de-fronteira#.Wl\\_ogainHIU](http://adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=7440&tit=Decisao-determina-pagamento-da-indenizacao-de-fronteira#.Wl_ogainHIU) Acesso em 14/01/2018.

BASBAUM. Leôncio. **História Sincera da República**. 5ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega. 1886.

BRASIL. Congresso Nacional. **Assembleia Nacional Constituinte: Atas da Comissão de Sistematização I**.1987a. Brasília: CN, 1987.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Assembleia Nacional Constituinte: Atas da Comissão de Sistematização II**.1987b. Brasília: CN, 1987.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Assembleia Nacional Constituinte: Atas da Comissão de Sistematização III**.1987c. Brasília: CN, 1987.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Assembleia Nacional Constituinte: Atas da Comissão da Saúde, Segurança e do Meio Ambiente**.1987d. Brasília: CN, 1987.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de lei n. 4.243/2008. Acrescenta dispositivos a CLT, para dispor sobre atividades penosas, adicional de penosidade e dá outras providências. Dep. Maurício Rands. 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=414728> Acesso em: 10/12/2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de lei n. 7.663/2006. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, da Lei nº 605, de 1949 e da Lei nº 7.369, de 1985, e dá outras providências. Dep. Daniel Almeida. 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=338616> Acesso em: 11/12/2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de lei n. 138/2016. Altera a CLT para, em face do disposto no art. 7º, XXIII, da Constituição, disciplinar o adicional por atividades penosas, que submetem o trabalhador à fadiga física ou psicológica, na proporção de 40%, 20% e 10% da remuneração do empregado, conforme classificadas, respectivamente, nos graus máximo, médio e mínimo, sem prejuízo de o empregador observar os períodos de descanso e as normas de Medicina e Segurança do Trabalho. Sen. Paulo Paim. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125308> Acesso em: 02/01/2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Suspensos processos que discutem pagamento de indenização de fronteira a servidores federais. 2017c. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Suspensos-processos-que-discutem-pagamento-de-indeniza%C3%A7%C3%A3o-de-fronteira-a-servidores-federais](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Suspensos-processos-que-discutem-pagamento-de-indeniza%C3%A7%C3%A3o-de-fronteira-a-servidores-federais) Acesso em: 11/02/2018.

\_\_\_\_\_. Juizado Especial Federal Dourados/MS. TRF3. Sentença. 2015. Juíza Federal Marilaine Almeida Santos. Disponível em [http://web.trf3.jus.br/noticias/uploaddir/file/Adicional%20de%20Fronteira%20-%200001707-74\\_2015\\_4\\_03\\_6202-MS.pdf](http://web.trf3.jus.br/noticias/uploaddir/file/Adicional%20de%20Fronteira%20-%200001707-74_2015_4_03_6202-MS.pdf) Acesso em 10/05/2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. 2013a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552476> Acesso em: 15/01/2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. 2013b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03ABR2013.pdf#page=302> Acesso em: 13/02/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. **Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDEF**. Brasília: Secretaria de Programas Regionais. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2016. **Segurança Pública nas Fronteiras: diagnóstico socioeconômico e demográfico**. Ipea. Brasília: Secretaria de Programas Regionais. MI, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2017. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para Políticas Públicas**. Ipea. Vol. II. Brasília: Secretaria de Programas Regionais. MI, 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **MP define municípios para o pagamento do adicional de fronteira**. 2017b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/mp-define-municipios-para-pagamento-do-adicional-de-fronteira> Acesso em: 17/01/2018.

BELMONTE, Alexandre. **Artigos 7º ao 11º**. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, Campus, 7ª Edição, 2004.

BORONGENO. Maria Cristina de Luca. **Direitos Humanos Sociais: Necessidade de Positivção das Regras de Interpretação?** 2009. 154 f. Tese – (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

BUERGENTHAL. Thomas. International human rights. In: PIOVESAN. Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16ª ed. São Paulo, SP: Saraiva. 2016. P. 201.

CARVALHO. Acelino Rodrigues. **Constituição e Jurisdição Legitimidade e Tutela dos Direitos Sociais**. Curitiba, PR: Ed. Juruá. 2015.

CASTRO, Garvêncio Abbad de Oliveira; PILATI, Ronaldo; ANDRADE, Jairo Eduardo Borges. **Percepção de Suporte Organizacional: Desenvolvimento e Validação de um Questionário**. 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65551999000200003>

CONJUR. **STJ suspende processos sobre indenização de Fronteira a Servidores Federais**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-19/stj-paralisa-acoes-indenizacao-fronteira-servidor-federal> Acesso em: 15/01/2018.

CUTTADINO, Monique. SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Direitos Humanos no Brasil em uma perspectiva histórica**. In: TOSI. Giuseppe (org.). **Direitos humanos: História, teoria e prática**. João Pessoa. Editora UFPB. 2004.

DARONCHO. Leomar. **Adicional de Insalubridade: entre a monetização da Saúde do Trabalhador e o Direito Fundamental ao Meio Ambiente de Trabalho Hígido**. 2012. Monografia (Especialista em Direito Sanitário) – Fundação Oswaldo Cruz. Brasília. 2012. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/25601/2012\\_daroncho\\_leomar.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/25601/2012_daroncho_leomar.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em: 17/01/2018.

DICIONÁRIO AURÉLIO ONLINE. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/penoso> Acesso em 25/10/2017.

DICIONÁRIO HOUAISS DE LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/penoso/> Acesso em 30/10/2017.

DOSSIÊ. PL 5.504-90. Câmara dos Deputados Federais. 1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=227825> Acesso em: 11/10/2017.

Dourados News. **Servidores federais lotados na região fronteira de MS receberão indenização**. 2015. Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/dourados/servidores-federais-em-regiao-de-fronteira-comecam-a-receber-indenizac/767929/> Acesso em: 15/01/2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FLORES. Joaquim Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

\_\_\_\_\_. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis. Fundação Boiteux. 2009.

\_\_\_\_\_. 16 premissas de uma teoria crítica del derecho. In: PRONER. C.; CORREAS. O. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2011.

GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 1995.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HENKIN. Louis (ed.). **The age of rights**. New York: Columbia University Press, 1990.

HENKIN. Louis. The internationalization of human rights. In: PIOVESAN. Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16ª ed. São Paulo, SP: Saraiva. 2016.

ISHAY. Micheline R. **Direitos Humanos: Uma Antologia**. São Paulo, SP: edusp. 2006.

KONDER. Fábio. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. Ed. São Paulo, SP: Saraiva. 2010.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros. 2002.

MEIRELLES. Pedro de. **Uma Análise do Adicional de Insalubridade a partir dos Princípios da Proteção ao Trabalhador e da Dignidade da Pessoa Humana**. 2011. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36064/000816932.pdf?sequence=1>  
Acesso em: 17/01/2018.

MELO. Geraldo Magela. **A vedação ao retrocesso e o direito do trabalho**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Belo Horizonte: MG, v. 52, n.82, p. 65-74, jul/dez. 2010.

MENDES. Gilmar Ferreira; BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed. São Paulo, SP: Saraiva. 2012.

NOGUEIRA, Roberto. **Elaboração e análise de questionários: uma revisão da literatura básica e a aplicação dos conceitos a um caso real**. 2002. Disponível em: <http://www.coppead.ufrj.br/upload/publicacoes/350.pdf>

PIOVESAN. Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16ª ed. São Paulo, SP: Saraiva. 2016.

QUERINO, J.; KOZICKI, K. **Do “eu” para o “outro”:** A alteridade como pressuposto para uma (re) significação dos Direitos Humanos. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n. 47, p. 65-80, (2008).

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar.** São Paulo: Saraiva, 1991.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos y desencantos de los Derechos Humanos. De emancipaciones, liberaciones y dominaciones.** Barcelona: Icaria Antrazyt. 2011.

SANTOS. Dione Ferreira. **Adicional de Remuneração para Atividades Penosas, Insalubres e Perigosas: a exceção que virou regra.** Interesse Público [Recurso Eletrônico], v.14, n. 76, nov./dez. 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=285e19f20beded7d> Acesso em: 17/01/2008.

SARTORI. Henrique. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.** 2016. 315 f. Tese – (Doutorado em Ciência Política) – IESP. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Rio de Janeiro. 2016.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo, SP: Malheiros Editores. 2008.

SILVA. Maria Auxiliadora da. **Adicional de atividades penosas.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema8/2005\\_10413.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema8/2005_10413.pdf)

SINDIFISCO. **Luta em favor da indenização de Fronteira ganha força no Congresso.** 2015. Disponível em: [http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27238:luta-em-favor-da-indenizacao-de-fronteira-ganha-aliados-no-congresso&catid=218&Itemid=528](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=27238:luta-em-favor-da-indenizacao-de-fronteira-ganha-aliados-no-congresso&catid=218&Itemid=528) Acesso em: 13/02/2018.

SINPEF RS. **Fenapef defende indenização de fronteiras para policiais federais em seminário do SindReceita.** 2017. Disponível em: <http://www.sinpefrs.org.br/site/fenapef-defende-indenizacao-de-fronteiras-para-policiais-federais-em-seminario-do-sindireceita/> Acesso em: 05/02/2018.

SINPEF RS. **Servidor federal que atua em fronteira deve receber adicional de penosidade.** 2015. Disponível em: <http://www.sinpefrs.org.br/site/fenapef-defende-indenizacao-de-fronteiras-para-policiais-federais-em-seminario-do-sindireceita/> Acesso em: 06/02/2018.

SIMÕES. Liliana Filipe Nunes. **O Discurso dos Direitos Humanos: Teoria, Práticas e Fundamentação.** 2014. 123 f. Dissertação – (Mestrado em Estudos Europeus) – Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra. Coimbra. 2014.

SOZZO, Aline Rollo; MIRANDA, Fernando Silveira Melo Pleitz. **Direitos Personalíssimos.** Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania – Volume 1 – nº 1 – 2010.

TOSI, Giuseppe (org.). **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa. Editora UFPB. 2004.

VIEIRA, Sonia. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.