



Ofício CONDSEF/FENADSEF nº 08/2019.

Brasília-DF, 25 de janeiro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor  
LUIZ HENRIQUE MANDETTA  
Ministro de Estado da Saúde  
Esplanada dos Ministérios - Bloco "G"  
CEP: 70058-900 – Brasília – DF

Assunto: **Supressão indevida de adicionais ocupacionais (insalubridade, periculosidade, radiações ionizantes e substâncias radioativas).**

Exmº Sr. Ministro,

A **CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF**, entidade sindical legalmente constituída, inscrita no CNPJ sob nº 26.474.510/0001-94, sediada no SCS, Ed. Wady Cecílio II, Bloco "C", Loja 174-A, Asa Sul, Brasília/DF, CEP: 70302-915, e a **FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - FENADSEF**, entidade sindical legalmente constituída, inscrita no CNPJ sob nº 22.110.805/0001-20, sediada no SCS, Ed. Wady Cecílio II, Bloco "C", Loja 174-A, Asa Sul, Brasília/DF, CEP: 70302-915, neste ato representadas por seu Secretário-Geral Sérgio Ronaldo da Silva, vêm, perante Vossa Excelência, **dizer e requerer** o que segue:

1. Inicialmente cumpre destacar que a **CONDSEF** e a **FENADSEF** são entidades sindicais de grau superior e representam os interesses das Entidades de Classes que congregam todos os **servidores públicos**, empregados e trabalhadores vinculados à **Administração direta, indireta, fundacional e autárquica dos poderes da União** e das empresas públicas federais, sejam eles regidos pelo RJU, pela CLT ou por qualquer outro vínculo jurídico que venha a ser criado no âmbito da Administração Pública Federal, ativos, aposentados e pensionistas, inclusive aqueles provenientes de convênios que têm o objetivo de implementar ações da Administração e do Serviço Público e prestadores de serviço que percebam remuneração de forma direta ou indireta da União Federal.

No exercício das suas atribuições, os servidores sujeitam-se diariamente à exposição a locais ou agentes insalubres ou laboram em contato permanente com substâncias tóxicas e/ou radioativas ou, ainda, em atividades que

trazem risco à vida, fazendo jus à percepção dos respectivos adicionais ocupacionais desde o início da exposição a estas situações.

Por esse motivo, receberam regularmente em seus contracheques, até dezembro de 2018, os devidos adicionais (insalubridade, periculosidade, radiações ionizantes e substâncias radioativas).

A percepção desses adicionais ocupacionais se deu com fundamento em laudos técnicos emitidos anteriormente, os quais atestaram o exercício das atribuições dos respectivos cargos ocupados pelos servidores em contato habitual ou permanente com os agentes insalubres, perigosos ou danosos, tudo em consonância com a legislação vigente sobre a matéria.

A instrumentalização do pagamento desses adicionais era processada através do SIAPENET (Sistema Integrado de Administração de Pessoal), cujo responsável pela manutenção é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Porém, após a edição da Orientação Normativa Nº 04/2017 da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão providenciou a desativação do módulo de adicionais do SIAPENET, determinando aos órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil) que procedessem à migração das concessões dos adicionais para o SIAPE Saúde até o fechamento da folha de outubro/2018, nos termos da Mensagem nº 560272 da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

Assim, **tendo em vista a completa desativação do módulo de adicionais do SIAPNET**, e, ainda, objetivando um melhor controle e transparência no processo de concessão de adicionais ocupacionais no serviço público federal, informamos que **até o fechamento da folha de outubro deste exercício as concessões registradas no SIAPNET deverão ser migradas pelas Unidades Pagadoras para o módulo do SIAPE Saúde**, com a oportuna complementação das informações já existentes.

Em 24/08/2018, sobreveio a Mensagem nº 560296, na qual foram listadas as exigências verificadas para que se proceda à migração entre sistemas, determinando-se o encerramento/suspensão das concessões antigas e a realização de novas concessões:

1) **Encerrar as concessões que ainda estão sendo feitas no SIAPENET:** Siapenet – Órgão – Órgão/UPAG – Servidor – Adicional – Concessão Adicional.



- 2) **Realizar a nova concessão** pelo caminho Siapenet – órgão – Órgão/UPAG – Saúde e Segurança do Trabalho – Avaliação Ambiental – Concessão de adicionais, observando o que segue:
- Incluir Laudo Vigente do SIAPE;
  - Localizar servidores;
  - Gerar Portaria (a Portaria deverá ser assinada e publicada);
  - Confirmar Portaria.

Caso o laudo necessite de revisão, uma nova avaliação deverá ser realizada pelo médico ou engenheiro do trabalho pelo caminho SIAPNET – Saúde – Acesso Seguro – Perfil Saúde e Segurança do Trabalho – Realizar Avaliação Ambiental par Concessão de Adicionais Ocupacionais.

Posteriormente, em 18/09/2018, houve a divulgação da Mensagem nº 560386, a qual expôs as dificuldades enfrentadas pelos diversos órgãos e entidades integrantes do SIPEC na efetivação da migração entre os sistemas, de modo que o prazo para a realização da alteração operacional foi prorrogado para dezembro/2018. Veja-se:

**Levando em consideração o volume de adicionais ocupacionais concedidos aos servidores e as dificuldades apresentadas por alguns órgãos no processo de migração das concessões registradas no SIAPNET, informamos que o prazo para conclusão das migrações foi prorrogado para dezembro deste exercício.**

Cabe ressaltar que este prazo é improrrogável e que é fundamental a continuidade dos procedimentos de migração, por parte dos órgãos, observando as orientações apresentadas no Comunica nº 560296, de 24 de agosto de 2018.

Observa-se, então, que a migração do módulo SIAPENET para o módulo SIAPE Saúde revelou-se trabalhosa para a Administração, à medida que o procedimento para tanto requer, primeiramente, o **encerramento das concessões dos adicionais ocupacionais que são pagos atualmente** por meio do sistema que ficará em desuso.

Posteriormente, procede-se a **nova concessão**, a ser inserida no novel módulo SIAPE Saúde, sendo necessário: a) investigar os laudos que fundamentaram a concessão vigente; b) localizar os servidores por eles abrangidos; c) fazer nova avaliação dos ambientes que foram objeto dos respectivos exames técnicos; d) elaborar as Portarias individuais de concessão dos respectivos adicionais e confirmá-las – ressaltando-se que se houver a necessidade de revisão do laudo, a nova avaliação deverá ficar ao encargo de médico ou engenheiro do trabalho.

E todos esses atos, que se estendem a inúmeros casos individuais, deveriam ser concluídos até dezembro/2018, de maneira que a **consequência direta na hipótese de não se alcançar o resultado esperado no**

**interregno estipulado consiste na interrupção do pagamento dos adicionais, não obstante a imutabilidade nas condições laborais dos servidores.**

Assim, o pagamento dos adicionais ocupacionais foi suspenso para milhares de servidores que vinham recebendo a rubrica há anos nas mesmas condições laborais e também para aqueles que sabidamente laboram em condições de risco, como por exemplo, com o manuseio de agentes químicos e/ou inflamáveis em laboratórios.

2. A Constituição Federal, em seu art. 7º, XXIII, consagrou o direito dos trabalhadores ao recebimento de uma parcela adicional em razão da exposição a situações penosas, insalubres ou perigosas, incluindo-o entre as garantias sociais:

**Art. 7º.** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

A Lei n. 8.112/90, por sua vez, assegurou aos servidores públicos civis o direito à percepção destes adicionais, *in verbis*:

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

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

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

[...]

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

Como se vê, o Regime Jurídico Único dos servidores federais ampara o direito aos adicionais de insalubridade, periculosidade, bem como de atividades penosas e, mais que isso, assegura o vencimento do cargo efetivo como base de cálculo para o pagamento da verba a que fizeram jus em razão da prestação do serviço.

Por sua vez, a percepção das gratificações por atividades com raios-x e substâncias radioativas encontra previsão no Decreto nº 81.384/78, nos seguintes termos:

**Art. 1º** Os servidores Civis da União e de suas autarquias que, no exercício de suas atribuições, operem direta e permanentemente com raios x e substâncias radioativas, próxima às fonte de irradiação, farão jus a:

- I - Regime máximo de vinte e quatro horas semanais de trabalho;
- II - Férias de vinte dias, consecutivos, por semestre de atividade profissional, não acumulável;
- III - Gratificação adicional correspondente a 40% (quarenta por cento) do vencimento.

[...]

**Art. 4º** Os direitos e vantagens de que trata este Decreto serão deferidos aos servidores que:

- a) tenham sido designados por Portaria do dirigente do órgão onde tenham exercício para operar direta e habitualmente com raios-x ou substâncias radioativas;
- b) sejam portadores de conhecimentos especializados de radiologia diagnóstica ou terapêutica comprovada através de diplomas ou certificados expedidos por estabelecimentos oficiais ou reconhecidos pelos órgãos de ensino competentes;
- c) operem direta, obrigatória e habitualmente com raios-x ou substâncias radioativas, junto às fontes de irradiação por um período mínimo de 12 (doze) horas semanais, como parte integrante das atribuições do cargo ou função exercido.

**Art. 5º** Publicado o ato de designação do servidor para desempenho de atividade de que trata este Decreto, o órgão de pessoal respectivo procederá ao pagamento da vantagem a partir da data do início do exercício das novas condições de trabalho.

À medida que os dispositivos expostos determinam a responsabilização da autoridade administrativa quanto à concessão dos respectivos adicionais ocupacionais, merecendo destaque o que refere a regulamentação em relação aos adicionais de insalubridade e de periculosidade, resta evidente que cabe a esta mesma autoridade o dever de tomar as medidas necessárias para a publicação das portarias de localização ou de designação, as quais são necessárias ao pagamento da parcela em comento.

**É de se notar que tais adicionais são amplamente reconhecidos legalmente e eram pagos regularmente até a folha de pagamento de dezembro de 2018, não havendo, após isto, qualquer alteração significativa nas condições de trabalho que pudesse vir a autorizar a interrupção do pagamento das parcelas.**

**O que se verifica, então, é que os servidores deixarão de receber o que lhes é legalmente devido em razão de conduta arbitrária, ilegal e**

**morosa da administração pública, a qual se nega a cumprir o conjunto normativo exposto.**

Primeiramente porque não há, no conjunto normativo que disciplina a concessão dos adicionais ocupacionais, qualquer exigência quanto à necessidade de renovação periódica do laudo pericial. Não havendo alteração nas atribuições desempenhadas pelos servidores, não há justificativa para tal exigência.

De outra banda, ainda que se entendesse pela correção da conduta da Administração Pública ao exigir a renovação do laudo pericial, resta evidente que **constitui dever da própria administração promover a sua realização em tempo hábil** ou, então, posteriormente, sem, contudo, sustar o pagamento de parcela legalmente devida.

**Conforme colacionado acima, repisa-se que o §2º do art. 68 da Lei nº 8.112/90 exige expressamente que o direito ao adicional de insalubridade ou periculosidade só pode ser interrompido com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.**

Igualmente, não se olvida da própria Orientação Normativa nº 04/2017 da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, a qual impulsionou a conduta perpetrada pela Administração, ora combatida. Diz a normativa:

**Art. 14. O pagamento dos adicionais e da gratificação de que trata esta Orientação Normativa será suspenso quando cessar o risco ou quando o servidor for afastado do local ou da atividade que deu origem à concessão.**

[...]

**Art. 15. Cabe à unidade de recursos humanos do órgão ou da entidade realizar a atualização permanente dos servidores que fazem jus aos adicionais no respectivo módulo informatizado oficial da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, conforme movimentação de pessoal, sendo, também, de sua responsabilidade, proceder a suspensão do pagamento, mediante comunicação oficial ao servidor interessado.**

Depreende-se da ON nº 04/2017 que não há qualquer tipo de autorização para que o pagamento dos adicionais seja suspenso preventivamente. Está prevista, ainda, a comunicação oficial ao servidor interessado antes da suspensão do pagamento.

Ainda que se interpretasse que a ON nº 04/2017 estabelece margem para tal suspensão, entendimento nesse sentido não subsistiria em face da evidente superioridade hierárquica dos dispositivos constitucionais e

infraconstitucionais (em especial a Lei nº 8.112/90) abordados acima, em colisão com uma orientação normativa editada pelo MPDG.

Outro não é o entendimento manifestado pelo E. STJ e demais tribunais pátrios em casos semelhantes ao tratado nestes autos, ao consignar que os adicionais só podem ser suprimidos se constatada a eliminação das condições nocivas à integridade física que ensejaram a sua concessão, mediante novo laudo técnico:

Quando à suposta infringência aos demais dispositivos, destaque-se que o acórdão recorrido encontra-se em consonância com **a jurisprudência desta Corte Superior que é sólida no sentido de que o pagamento do pretendido adicional de insalubridade está condicionado ao laudo que prova efetivamente as condições insalubres a que estão submetidos os servidores.**

**Desse modo, o laudo pericial se faz necessário tanto para atestar as condições insalubres, quanto para comprovar a eliminação dos respectivos agentes nocivos que deram a causa ao recebimento do aludido adicional.**

Em situação idêntica, assim se manifestou este Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/73. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA 284/STF. RAZÕES RECURSAIS QUE NÃO INFIRMAM A FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIO FORMAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

I. Recurso Especial interposto tempestivamente, contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo ora recorrido, objetivando a manutenção do pagamento do adicional de insalubridade, anteriormente concedido com base no laudo técnico, e cancelado, sem a instauração de novo procedimento administrativo, com laudo técnico em sentido contrário ao anterior.

[...]

IV. O Tribunal de origem decidiu no sentido de que o direito ao pagamento do adicional de insalubridade cessa com a eliminação dos riscos ou condições que deram causa à sua concessão. Porém, **para sua cassação, há a exigência de um laudo técnico para que se verifique a necessidade, ou não, do seu pagamento, o que não ocorreu, no caso, mormente pelo fato de que as informações, prestadas pela autoridade coatora, dão conta de que ocorreu a suspensão, sem novo laudo e ao arrepio do regular processo administrativo.**

V. Por sua vez, nas razões recursais, limitou-se a parte recorrente a sustentar que "a concessão dos adicionais de que trata o art. 12 da Lei n. 8.270/91 deve ser efetivada por meio de perícia que fará a avaliação ambiental"; que, "por se tratar de mandado de segurança,

não é possível a realização de perícia para descaracterização das condições e do ambiente de trabalho, que motivaram a suspensão do pagamento do adicional de insalubridade"; que "a comprovação do alegado demanda dilação probatória, consubstanciada na realização de perícia técnica que possa desconstituir as conclusões da ANVISA, quanto à alteração do ambiente de trabalho"; que "houve equívoco no acórdão recorrido, porquanto julgou cabível manutenção do pagamento de adicional de insalubridade sem que esta esteja respaldada em laudo constatando as condições de trabalho insalubres alegadas pelos recorridos, na estreita via do mandado de segurança". Portanto, a parte recorrente não combateu os fundamentos do acórdão recorrido, mantendo-os incólumes.

VI. Não se conhece do Recurso Especial que não impugna fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido - tal como ocorreu, na espécie -, incidindo, in casu, o óbice da Súmula 283/STF, que assim dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles". A propósito, dentre inúmeros precedentes: STJ, AgInt no AREsp 561.451/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/03/2017.

VII. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1595019/SE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2017, DJe 09/05/2017)

Ante o exposto, com base no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, NEGO-LHE PROVIMENTO.

(STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 1.590.256 – SE, Relator Ministro Gurgel de Faria, julgado em 26 de março de 2018, Disponibilizado no DJ Eletrônico em 09/04/2018).

Não bastasse a arbitrariedade e ilegalidade que decorre da determinação de supressão desses adicionais sem haver qualquer alteração significativa nas atribuições exercidas pelos servidores, tem-se que tal posicionamento também viola diversos princípios norteadores do nosso ordenamento jurídico.

O princípio da legalidade encontra sua matriz nos arts. 5º, inciso II e 37, *caput*, da Constituição Federal, sendo igualmente consagrado na legislação infraconstitucional, como se observa do art. 2º da Lei nº 9.784/99.

Assim, havendo a supressão das parcelas sem a adoção das medidas necessárias à efetivação do direito, resta violado não apenas o direito dos servidores, mas também o princípio da legalidade.





O princípio da razoabilidade consubstancia mais uma das formas de limitações impostas à discricionariedade administrativa, ampliando o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário<sup>1</sup>.

Entende-se que decorre da garantia constante no art. 5º, LIV da Constituição Federal, consistindo no devido processo legal substancial. No âmbito infraconstitucional, o princípio está inscrito expressamente no art. 2º da Lei 9.784/99.

No caso concreto, a supressão do pagamento dos adicionais ocupacionais aos servidores constitui ato que não se coaduna com o princípio da razoabilidade, à medida que não houve qualquer alteração no que diz respeito à exposição aos fatores que impõem risco à saúde ou integridade física dos servidores.

O enriquecimento indevido é expressamente repudiado pelo ordenamento jurídico vigente, conforme se verifica no art. 884 do CC, segundo o qual *aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.*

Ao desconsiderar o texto constitucional e infraconstitucional que determina o pagamento de adicional remuneratório para os servidores que desempenham atividades insalubres ou com exposição a agentes que impõem perigo à saúde ou integridade física, a administração pública apropria-se indevidamente de quantias que legalmente deveriam ser repassadas aos servidores, em flagrante desconformidade com os preceitos legais.

Não bastasse a violação à expressa previsão legal e consequente obtenção de vantagem indevida por parte da administração pública, o não pagamento do que é devido aos servidores configura a realização de trabalho gratuito. Isso porque o labor desenvolvido continua a fragilizar a higidez física sem importar no direito ao recebimento da respectiva compensação.

A vedação ao trabalho gratuito e, por extensão, ao enriquecimento ilícito do Estado, consta expressamente no art. 4º da Lei n. 8.112/90, com a determinação de que *é proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.*

**Conforme demonstrado, a administração efetuou a supressão dos adicionais ocupacionais em razão de migração de dados de um sistema para outro, inexistindo qualquer prova de que as condições de trabalho dos servidores tenham sofrido qualquer alteração, de modo a elidir os agentes ou condições ambientais danosas à integridade física destes servidores.**

<sup>1</sup> Conforme ensinamentos de Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, in *Direito administrativo*, 13. ed., São Paulo, Atlas, 2001, p. 80.

Ou seja, está ausente qualquer procedimento administrativo que torne legítima a supressão dos adicionais, sem contraditório e muito menos de modo que seja assegurado aos servidores o direito à ampla defesa. Os servidores, individualmente, sequer estão sendo comunicados acerca da supressão das verbas em seus contracheques.

Nesse sentido, nos termos do precedente do TRF 1ª Região, **a suspensão dos valores pagos a título de adicional de insalubridade e/ou periculosidade deve ocorrer somente após a abertura de processo administrativo regular visando à discussão ampla da legalidade da gratificação em análise, o que não ocorreu. Tal circunstância revela flagrante desrespeito ao devido processo legal administrativo e aos princípios do contraditório e da ampla defesa** (AC 0023267-98.2012.4.01.3400, DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 18/04/2018).

Inexistindo prova que demonstre a alteração no ambiente de trabalho dos servidores, a manutenção do pagamento os adicionais ocupacionais é medida que se impõe.

3. Ante todo o exposto, **requer**, a restabelecimento do pagamento dos adicionais ocupacionais recebidos pelos servidores (insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas), revogando as determinações contidas nas Mensagens 560272, 560296, 560386 e correlatas da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e na Nota Informativa nº 17689/2018 do mesmo órgão.

Caso não seja o entendimento de Vossa Excelência, **requer** o restabelecimento do pagamento dos adicionais ocupacionais e a postergação do prazo concedido para cumprimento, por parte dos órgãos e entidades vinculados ao SIPEC, das determinações contidas nas Mensagens 560272, 560296, 560386 e correlatas da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Atenciosamente,



**Sérgio Ronaldo da Silva**  
Secretário Geral da Condsef/Fenadsef