



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

PARECER/MP/CONJUR/FNF/Nº 0970 - 3.14 / 2007

PROCESSO Nº: 04500.004041/2007-70

EMENTA: ADICIONAL DE IRRADIAÇÃO IONIZANTE E GRATIFICAÇÃO DE RAIOS-X. VERBAS DE NATUREZA DISTINTA, SEGUNDO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL MAJORITÁRIO. PRECEDENTES DO STJ. POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO PREVISTA NO ART. 6º DA ON Nº 04/2005. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO DO ART. 3º DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA SOB FOCO, CONSIDERANDO QUE O ADICIONAL DE IRRADIAÇÃO IONIZANTE TEM NATUREZA JURÍDICA DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE.

1. Trata-se de pedido de manifestação desta Consultoria Jurídica acerca da possibilidade de concessão de adicional de irradiação ionizante cumulada com a gratificação de raios-x ou substâncias radioativas, prevista no art. 6º da Orientação Normativa nº 04, de 13 de julho de 2005.



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

2. A mencionada Orientação Normativa foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, que requisitou a audiência do Sr. Secretário de Recursos Humanos deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que prestasse esclarecimentos sobre a autorização de pagamento cumulado das vantagens acima citadas, bem como sobre a exorbitação de competência normativa do Congresso Nacional, ao avocar para si o poder para pagamento de gratificações.
3. A minuta da Orientação Normativa em questão e, em especial, a possibilidade de acumulação da gratificação de raio-x com adicional de irradiação ionizante foram analisadas por esta Consultoria Jurídica por meio do Parecer nº 0753/2005 (fls. 14/21). A conclusão foi de que, em tese, há possibilidade de pagamento cumulado de ambas as vantagens, quando atendidos os requisitos específicos para a concessão de cada uma delas.
4. Pelo que se pode observar do Acórdão nº 409/2007 – Plenário (fls. 22/31), o Tribunal de Contas da União entendeu que a gratificação de raio-x e o adicional de irradiação ionizante remuneram o labor exercido em atividades insalubres ou perigosas, motivo pelo qual seu pagamento em conjunto significaria violação ao § 1º do art. 68 da Lei nº 8.112/90.
5. A Secretaria de Recursos Humanos desta Pasta defendeu a legalidade da ON nº 04/2005, considerando que as vantagens em questão não se confundem com os adicionais de insalubridade e periculosidade, e que não há óbice ao recebimento de adicional cumulado com gratificação.
6. Em seguida, vieram os autos para as devidas considerações desta Consultoria Jurídica.
7. É o relatório.



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

8. De início, é pertinente fazer uma breve análise sobre a diferença entre gratificação e adicional.

9. Hely Lopes Meirelles define os adicionais da seguinte forma:

“Adicionais: são vantagens pecuniárias que a Administração concede aos servidores em razão do tempo de exercício (adicional de tempo de serviço) ou em face da natureza peculiar da função, que exige conhecimentos especializados ou um regime próprio de trabalho (adicionais de função). 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.”¹

10. Sobre os chamados “adicionais de função”, o citado autor segue afirmando que:

“O adicional de função apresenta-se como vantagem pecuniária ex facto officii, ligada a determinados cargos ou funções que, para serem bem desempenhados, exigem um regime especial de trabalho, uma particular dedicação ou uma especial habilitação de seus titulares. Ocorrendo qualquer dessas hipóteses, em que o serviço refoge da rotina burocrática, por seu caráter técnico, didático ou científico, passando a exigir maior jornada de trabalho, maior atenção do servidor ou maior especialização profissional, a Administração recompensa pecuniariamente os funcionários que o realizam, pagando-lhes um adicional de função enquanto desempenham o cargo nas condições estabelecidas pelo Poder Público.”²

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 442

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 443



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

11. No que tange às gratificações, esta é a lição de Meirelles:

“Gratificações: são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedida como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais).

(...)

A gratificação por risco de vida ou saúde é uma vantagem pecuniária vinculada diretamente às condições especiais de execução do serviço. Não é uma retribuição genérica pela função desempenhada pelo servidor, é uma compensação específica pelo trabalho realizado em condições potencialmente nocivas para o servidor. O que se compensa com esta gratificação é o risco, ou seja, a possibilidade de dano à vida ou à saúde daqueles que executam determinados trabalhos classificados pela Administração como perigosos. Daí porque tal gratificação só é auferível quanto o servidor estiver executando o trabalho beneficiado com essa vantagem.”³

12. Com estas considerações, assim conclui o sempre lembrado Hely Lopes Meirelles acerca da diferença entre os adicionais e as gratificações:

“Como já vimos precedentemente, as gratificações distinguem-se dos adicionais porque estes se destinam a compensar encargos decorrentes de funções especiais, que se apartam da atividade administrativa ordinária, e aquelas – as gratificações – visam compensar riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias, tais como os trabalhos executados em perigo de vida e saúde, ou no período noturno, ou além do expediente normal da repartição, ou fora da sede, etc.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 447/449



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

(...)

Não há confundir, portanto, gratificação com adicional, pois são vantagens pecuniárias distintas, com finalidades diversas, concedidas por motivos diferentes. A gratificação é retribuição de um serviço comum prestado em condições especiais; o adicional é retribuição de uma função especial exercida em condições comuns.”⁴

15. Entretanto, o legislador não seguiu estas orientações e denominou de adicionais algumas vantagens que, de acordo com a lição de Hely Lopes Meirelles, teriam natureza jurídica de gratificação. É o caso do “adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas”, previsto no art. 61, IV, da Lei nº 8.112/90.

16. Neste ponto, cabe transcrever o citado art. 61 da Lei nº 8.112/90:

“Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:

I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;

II - gratificação natalina;

III - (revogado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001);

IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

V - adicional pela prestação de serviço extraordinário;

VI - adicional noturno;

VII - adicional de férias;

VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 447



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

IX - gratificação por encargo de curso ou concurso.”

16. Como se vê, a Lei nº 8.112/90 não previu a concessão de gratificação ou adicional por operação de máquina de raios-x e, tampouco, em decorrência da exposição à irradiação ionizante. Entretanto, não excluiu a possibilidade de concessão de outros benefícios, além dos que expressamente foram enumerados, em razão do local ou da natureza do trabalho desempenhado (art. 61, VIII).

17. Sobre as vantagens previstas no art. 61 da Lei nº 8.112/90, assim discorre Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Adicionais (art. 61, IV a VIII), de muito variados tipos (o antigo adicional por tempo de serviço foi extinto pela inconstitucional Medida Provisória 1.909-15, de 29.6.99, hoje 2.225-45, de 4.9.2001), 1) pelo exercício de atividades insalubres, penosas ou perigosas, devido aos que trabalhem com habitualidade sob tais condições (art. 68); 2) por serviço extraordinário, episódico e limitado a duas horas além da jornada normal, correspondendo a um acréscimo de 50% sobre a remuneração da jornada normal (art. 73); 3) por trabalho noturno, implicando um acréscimo de 25% ao valor da hora de trabalho realizado entre 22h e 5h, computando-se cada hora como 52 minutos e 30 segundos (art. 75); 4) de férias, devido por ocasião das férias remuneradas do servidor, consistente em 1/3 da remuneração que lhe seria devida naquele período (art. 76). A Lei 8.11 refere a possibilidade de criação de outros adicionais, relativos ao local ou à natureza do trabalho, que, evidentemente, só por lei podem ser criados (art. 61, VIII).”⁵

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 297



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

18. A previsão contida no inciso VIII do art. 61 da Lei nº 8.112/90 aliada à não revogação da Lei nº 1.234/50, que prevê a concessão de “gratificação adicional” aos servidores que operassem aparelhos de raio-x justifica o entendimento segundo o qual esta vantagem continua existindo, juntamente com o “adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas” previsto no art. 61, IV, do Estatuto dos Servidores Públicos.

19. Por outro lado, na Subseção que diz respeito ao adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, o art. 72 da Lei nº 8.112/90 traz norma sobre o controle das doses de radiação ionizante nos locais em que existam servidores operando máquinas de raios-x, *in verbis*:

“Art. 72. Os locais de trabalho e os servidores que operam com Raios X ou substâncias radioativas serão mantidos sob controle permanente, de modo que as doses de radiação ionizante não ultrapassem o nível máximo previsto na legislação própria.”

20. Daí é possível concluir que a operação com raios-x e a exposição à radiação ionizante dariam ensejo ao percebimento de adicional de insalubridade ou, como preferiria Hely Lopes Meirelles, de uma gratificação por risco à saúde.

21. De fato, o legislador não primou pela técnica legislativa ao dispor sobre os adicionais e gratificações a que o servidor público tem direito, o que dá margem a interpretações completamente destoantes.

22. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região já entendeu que o adicional de irradiação ionizante tem natureza de adicional de insalubridade e de periculosidade, motivo pelo qual tais vantagens não poderiam ser acumuladas, diante do que prevê o art. 68, § 1º, da Lei nº 8.112/90, conforme se depreende do seguinte trecho de ementa:



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

“5. O servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e de periculosidade deverá optar por um deles (art. 68, § 1º Lei n. 8.112/90), razão pela qual não é cabível a sua percepção simultânea com o adicional de radiação ionizante, porquanto decorrem da mesma razão de fato.”⁶

23. Entretanto, o mesmo TRF-1 já firmou vários precedentes no sentido de que a gratificação de raios-x teria natureza diversa do adicional de irradiação ionizante, o que autorizaria o seu pagamento em conjunto, se cumpridos os requisitos legais para a concessão de ambas as vantagens. Neste sentido, citamos os seguintes julgados:

“III - Nem a Lei 8.270/91, nem seu Decreto regulamentador nº 877/93, excluíram a possibilidade de cumulação do adicional de irradiação ionizante com a gratificação por trabalhos com Raio-X, ressalvando apenas que o servidor deva cumprir os requisitos legais para suas percepções.”⁷

“2. Concedido o adicional de irradiação ionizante após constatado por laudos técnicos da Comissão Especial de Laudos de Insalubridade e Periculosidade da Universidade Federal de Uberlândia/MG, nos termos do art. 2º do Decreto nº 877/93, o efetivo exercício dos impetrantes em atividade contínua, habitual e com exposição ao risco, a sua supressão, sobre o fundamento de impossibilidade de recebimento cumulativo com a gratificação de raio-x não é autorizada, por isso que, além de acarretar dano remuneratório, segundo a melhor doutrina, qualquer restrição a direito deve ser sempre expressa, inexistindo, no caso, qualquer vedação na legislação de regência.”⁸

⁶ AC 200001000925134; DJ 22.02.2007 p. 15

⁷ AMS 199701000510933; DJ 15.04.2004 p. 116

⁸ AMS 199701000510918; DJ 27.03.2003 p. 204



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

“2. Comprovados os requisitos autorizadores da concessão do adicional de irradiação ionizante, constatados por meio de laudos técnicos, nos termos do art. 2º do Decreto nº 877/93, é indevida sua supressão.

3. Qualquer restrição legal a direito deve ser sempre expressa. O recebimento cumulativo do adicional com a gratificação de raio-x, não encontra vedação na legislação, uma vez que referidas vantagens são de natureza diversa.”⁹

24. Esta posição é compartilhada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme se extrai dos seguintes arestos:

“2. O fato de ter reconhecido o direito de percepção à gratificação de raio-x, não confere, por si só, ilegalidade à efetiva percepção, no mesmo período, de adicional de insalubridade, uma vez que não se igualam em sua natureza e não há impedimento legal para a cumulatividade.”¹⁰

- É de rigor a concessão de writ aos fins de se determinar a incorporação, por médico radiologista, de adicional por radiação ionizante, cumulativamente com adicional de Raio X, certo que a tanto laboram o reconhecimento da espécie de atividade em sede extrajudicial, a inexistência de ato administrativo em contrário, bem como a legislação invocada (Lei nº 8.112/90, art. 68 c.c. Lei nº 8.270/91, art. 12, e Decreto nº 877/93, art. 18, § 1º).¹¹

⁹ AMS 199701000492348; DJ 11.07.2002 p. 100

¹⁰ EDAC 9704732961; DJU DATA:30/08/2000 PÁGINA: 209

¹¹ AMS 200571000199682; DJU DATA:14/06/2006 PÁGINA: 474



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

25. Entretanto, a questão não é pacífica, existindo jurisprudência em sentido contrário originada em outras cortes, como é o caso dos Tribunais Regionais Federais da Segunda e Quinta Regiões, conforme se verifica das decisões adiante transcritas:

“- Recurso objetivando a declaração da ilegalidade dos descontos efetuados pela CNEN, ao excluir o adicional de irradiação ionizante, no mês de maio de 1994, efetuando apenas o pagamento da gratificação por trabalhos com raios-X.

- Reconhecido o direito dos autores manifestarem opção sobre a percepção de uma das duas vantagens, conforme dispõe o artigo 68 parágrafo 1º da Lei 8112/90.

- Configurada a irregularidade no desconto do adicional de irradiação ionizante no mês de maio de 1994, cujo valor é superior ao da gratificação por trabalhos com raios-X.”¹²

“1. Impossibilidade de cumulação de gratificação por trabalho de raio-x e adicional de insalubridade, uma vez que trata-se do mesmo direito.”¹³

“I. O adicional de irradiação ionizante e a gratificação de raio x tem o mesmo fundamento, sendo vedado a percepção cumulativa.

II. Consoante artigo 68, parágrafo 1º da Lei 8.112/90, o servidor tem direito de optar por um dos adicionais.

III. A administração não poderia suprimir uma das vantagens sem oportunizar ao servidor a opção pela mais vantajosa.”¹⁴

¹² AC 200002010692340; DJU DATA:24/09/2002 PÁGINA: 255 (TRF-2)

¹³ AC 9905427848; DJ - Data::15/07/2003 - Página::269 (TRF-5)

¹⁴ AC 200605000126176; DJ - Data::30/05/2006 - Página::1060 - Nº::102 (TRF-5)



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

26. Ocorre que, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a matéria, considerando que a gratificação de raio-x possui natureza jurídica diferente dos adicionais de insalubridade e periculosidade, motivo pelo qual nada impede a percepção cumulada de tais vantagens, conforme os seguintes precedentes:

“2. A vedação à percepção cumulativa de adicionais de periculosidade e de insalubridade, contida no art. 68, § 1.º, da Lei n.º 8.112/90, não abrange a gratificação de Raio X, cuja natureza é distinta. Precedente.”¹⁵

“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR DE UNIVERSIDADE FEDERAL. GRATIFICAÇÃO DE RAIOS-X E ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. COMPENSAÇÃO.IMPOSSIBILIDADE. NATUREZAS DISTINTAS.

A natureza do adicional e a da gratificação são distintas, e nada há na legislação pertinente no sentido da proibição do recebimento de ambos os benefícios para os fins da pretendida "compensação".”¹⁶

27. Tratando-se da mais alta instância jurisdicional no que diz respeito à interpretação de normas infraconstitucionais, entendemos que deve ser seguido o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual a gratificação de raio-x não se confunde com adicional de insalubridade ou periculosidade, inexistindo vedação ao pagamento de ambos os benefícios simultaneamente.

¹⁵ REsp 491497 / RS; DJ 14.05.2007 p. 365

¹⁶ REsp 365184 / RS; DJ 26.08.2002 p. 287



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

28. Deste modo, ainda que se considerasse que o adicional de irradiação ionizante teria natureza de adicional de insalubridade, ainda assim poderia ser cumulado com a gratificação de raios-x, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

29. Ocorre que, considerando que o adicional de irradiação ionizante tem natureza de adicional de insalubridade, embora possa ser cumulado com a gratificação de raio-x, por esta ter natureza diferente, não pode ser pago simultaneamente com outro adicional de insalubridade ou periculosidade, nos termos da decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região citada no item 22 deste Parecer¹⁷, com a qual concordamos.

30. Por esta razão, sugerimos a alteração do art. 3º da Orientação Normativa, uma vez que afirma que o adicional de irradiação ionizante não se confunde em hipótese nenhuma com os adicionais de insalubridade e periculosidade.

31. Seguindo a orientação do TRF da 1ª Região, respaldada por acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, cremos que, não obstante haja possibilidade de cumulação da gratificação de raio-x com o adicional de irradiação ionizante, esta última verba não poderia ser cumulado com outro adicional de insalubridade ou periculosidade em face do que prevê o art. 68, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

32. Ante o exposto, consideramos que a Orientação Normativa nº 04/2005 não usurpa a competência legislativa do Congresso Nacional, pois, quando esclarece a possibilidade de cumulação da gratificação de raios-x com o adicional de radiação ionizante, apenas procura dirimir dúvidas sobre a aplicação das normas existentes, seguindo o entendimento majoritário e já respaldado por decisões do Superior Tribunal de Justiça.

¹⁷ AC 200001000925134; DJ 22.02.2007 p. 15



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

33. Entretanto, sugerimos a alteração do art. 3º da Orientação Normativa nº 04/2005 para que seja esclarecido que o adicional de irradiação ionizante é espécie de adicional de insalubridade e periculosidade, devendo ser seguida, em relação a esta verba, a orientação do § 1º do art. 68 da Lei nº 8.112/90, o que não impede a sua acumulação com a gratificação de raio-x, pelos motivos já expostos.

À consideração superior.
Brasília, 6 de julho de 2007.

FELIPE NOGUEIRA FERNANDES
ADVOGADO DA UNIÃO

De acordo. À Sra. Consultora Jurídica-Adjunta.
Em ____/____/2007.

MÁRCIA UGGERI MARASCHIN
Advogada da União

Aprovo. Retornem os autos para à Secretaria de Recursos Humanos.

Em ____/____/2007.

ANA PAULA PASSOS SEVERO
Cosultora Jurídica-Adjunta