

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Recursos Humanos
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais

NOTA TÉCNICA Nº- 87 /2011/DENOP/SRH/MP

Assunto: Adicional de insalubridade. Recurso.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio do processo epigrafado, a Defensoria Pública-Geral da União encaminha os autos para análise do recurso Administrativo interposto pelo servidor **XXXXXXXXXXXXXX**, quanto ao indeferimento ao pagamento do adicional de insalubridade anterior à emissão do laudo.

ANÁLISE

2. Inicialmente, faz-se necessário consignarmos a competência da Secretaria de Recursos Humanos como órgão central do SIPEC, bem como a sua vinculação com as unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, tema devidamente abordado na Nota Técnica nº 667/2009/COGES/DENOP/SRH, *in verbis*:

8. O Decreto-Lei nº 200, de 5 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece, sobre os Sistemas de Atividades Auxiliares, o seguinte:

“Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. (Vide Decreto nº 64.777, de 1969)

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.
Art. 31. A estruturação dos sistemas de que trata o artigo 30 e a subordinação dos respectivos Órgãos Centrais serão estabelecidas em decreto. [\(Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969\)](#)”

9. Por sua vez, o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, organizou a Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo na forma de Sistema, estabelecendo que todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias integrariam o SIPEC. Convém trazer a lume alguns dispositivos do mencionado diploma legislativo, a seguir:

“Art 2º São funções básicas de Administração de Pessoal, para os fins dêste decreto:

- I - Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos;
- II - Recrutamento e Seleção;
- III - Cadastro e Lotação;
- IV - Aperfeiçoamento;
- V - Legislação de Pessoal.

Art 3º - O SIPEC compreende:

- I - Órgão Central: Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP);
- II - Órgãos Setoriais: Departamentos, Divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República, de maior hierarquia na respectiva área administrativa.
- III - Órgãos Seccionais: Departamentos, Divisões ou outras unidades específicas de pessoal de Autarquias.

§ 1º A critério do Órgão Central, por proposta do Órgão Setorial ou do Órgão Seccional, poderá ser criada unidade regional, ou subunidade seccional, para atender às peculiaridades do serviço.

§ 2º Integram, ainda, a estrutura do SIPEC:

- I - O Conselho Federal de Administração de Pessoal;
- II - A Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal.

Art 5º Os Órgãos Setoriais serão subordinados administrativamente ao dirigente de Órgão da Presidência da República, ou ao respectivo Ministro de Estado, e os Órgãos Seccionais ao dirigente da Autarquia a que pertencerem, vinculando-se todos ao Órgãos Central do SIPEC.

[...]

Art 6º Ao órgão central do SIPEC competirá o estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica de assuntos concernentes à Administração Federal.

Art 7º Caberão aos órgãos setoriais e seccionais e demais unidades operacionais do SIPEC as atividades de gestão e execução e, excepcionalmente, aos dois primeiros, as de pesquisa.”

10. Assim, a organização de matérias em Sistemas, tem por finalidade a uniformização da interpretação e aplicação da legislação, bem como a padronização de procedimentos a serem realizados, visando a sua eficiência.

11. Conforme estabelece o texto do Decreto-Lei nº 200, de 1967, as unidades integrantes dos sistemas permanecem subordinadas à autoridade máxima dos órgãos ou entidades, todavia, estarão sujeitas à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do respectivo sistema.

12. Ora, tal determinação legal, como já dito, tem por finalidade manter a unidade de interpretação e de procedimentos, permitindo que todo o

sistema funcione com eficiência. Caso não houvesse tal determinação, esbarraríamos em situações como a em análise, em que um órgão integrante do sistema pretende se inserir fora da abrangência das orientações do órgão central.

13. À Secretaria de Recursos Humanos foi conferida a prerrogativa de, como Órgão Central do Sistema –SIPeC, exercer a competência normativa em assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (em se tratando de fundações públicas), conforme dispõe o artigo 17 da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989, cuja redação é de imprescindível relevância, conforme se pode observar da transcrição que se segue:

“Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, **são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema**, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

Parágrafo único. **A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo**, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.”

14. Ainda sobre competência desta Secretaria de Recursos Humanos como Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, é mister mencionar o que dispõe o Decreto nº 6.929, de 6 de agosto de 2009, que ressalta, além da competência normativa anteriormente mencionada, o dever de acompanhar e supervisionar a apuração de irregularidades concernentes à aplicação da legislação relativa à gestão de pessoas e respectivos procedimentos administrativos da administração federal direta, **autárquica** e fundacional¹.

15. É imperioso ressaltar, quanto ao alcance da competência atribuída pela legislação referida, o entendimento da Advocacia-Geral da União, expresso no PARECER GQ – 46, conforme foi ressaltado oportunamente por esta Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, no Despacho, de 26/6/2009, cujo excerto reproduz-se, *in verbis*:

“12. Conforme dispõe o PARECER Nº GQ –46 (Parecer nº AGU/LS – 11/94), citado na aludida NOTA/CONJUR/AVS/Nº 6612 – 3.11/2008, constante das fls. 71/74, as Consultorias Jurídicas, no que tange à matéria referente ao pessoal civil da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, não possuem competência normativa e estão impedidas de emitirem pareceres contrários às orientações desta Secretaria. Como elucidado anteriormente, a restrição encontra fundamento na legislação que atribuiu competência normativa a esta Secretaria – Lei nº 7.923/89, e sua finalidade principal é evitar a dualidade de tratamento sobre uma mesma matéria por intermédio da análise uniforme, efetuada por um único órgão normatizador, que estabeleça diretrizes a serem seguidas pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Transcreve-se, *ipsis litteris*, os seguintes excertos do aludido Parecer:

“Vale dizer: os pareceres de mencionados órgãos de assessoramento jurídico, têm, naquelas matérias que ainda não mereceram orientação

¹ Art. 34. À Secretaria de Recursos Humanos compete:

I - exercer, como Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas;

[...]

VI - acompanhar e supervisionar a apuração de irregularidades concernentes à aplicação da legislação relativa à gestão de pessoas e respectivos procedimentos administrativos da administração federal direta, autárquica e fundacional;

normativa do Advogado-Geral da União, seu papel preponderante no que atine às conclusões relativas à interpretação do ordenamento jurídico positivo pátrio no respeitante aos assuntos específicos da área finalística das Secretarias de Estado a que integram, como peças essenciais do Sistema/AGU. Mas, possuem, por assim dizer, um campo de atuação residual, isto é, remanescente, pois que se fossem avocar a si competências que não detêm estariam percorrendo terreno sáfaro, distanciado, destarte, das atribuições legais que lhes foram cometidas. **Feita a observação acima, salienta-se não poderem esses órgãos de assessoramento jurídico oferecer pronunciamento sobre matérias privativas de outro órgão, como, por exemplo, em relação ao pessoal civil do Poder Executivo que, por determinação legal é da competência exclusiva da Secretaria da Administração Federal, cabendo ao órgão de cúpula da Advocacia-Geral da União dirimir as controvérsias jurídicas por acaso advindas de pronunciamentos antagônicos.** (Grifei)

Um outro enfoque é imprescindível à visualização dessa competência residual cometida às Consultorias Jurídicas: a emissão de pareceres relativos à formulação e à execução normativa dos assuntos referentes ao pessoal civil da Administração Pública Federal, direta, indireta e fundacional se levada a efeito será considerada uma intromissão indevida na competência legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal que, na posição de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, edita normas e resoluções referentes ao pessoal civil no âmbito do Poder Executivo, uma vez que se acham em vigor as Leis nºs 7.923/89, 8.028/90 e 8.490/92, não havendo, portanto, colisão entre elas e a Lei Complementar 73/93.

Não podem, portanto, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, do EMFA e das Secretarias de Estado, detentoras dessa porção da competência que a elas se concede, emitir opiniões nos seus pareceres, mesmo que aprovados pelos titulares dos órgãos dos quais fazem parte, sobre leis e atos normativos, que contrariem as orientações emanadas da SAF, porque, em assim fazendo, estarão extrapolando, ou melhor, exorbitando de suas atribuições legais.

O fato de serem detentoras da competência residual não quer dizer que tenham legitimidade simultânea com a SAF para definir situações jurídicas de servidores públicos civis, inclusive, aquelas que envolvem aspectos financeiros e para não mais bater nesta mesma tecla, isto é, de ser da competência da SAF a formulação, a coordenação, a supervisão e a execução das políticas e atividades referentes às ações do Sistema de pessoal civil no âmbito do Poder Executivo, **é necessário deixar bem claro que as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, bem como as Assessorias e Procuradorias Jurídicas das entidades, não podem ir além do exame dos assuntos setoriais, isto é, exceder de sua alçada.** (Grifei)

Se assim não fizerem estarão contribuindo para que haja no serviço público várias interpretações jurídicas, cada qual buscando a seu bel prazer dar solução aos assuntos que lhes são submetidos à apreciação, frustrando os objetivos para os quais foi instituída a SAF e, ainda, conturbando a sistematização vigente que propugna, de modo preciso, preservar a intangibilidade da regra alusiva à competência.

Não é concebível, portanto, no que tange à política de normatização do pessoal civil do Executivo, a dualidade de tratamento de matérias que devem ser analisadas uniformemente por um só órgão, evitando-se a produção de opiniões isoladas e até mesmo conflitantes.” (Grifei)

13. Por conseguinte, às Consultorias Jurídicas compete, nos termos do art. 11, III, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, *fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União.* Entretanto, sua competência se restringe ao âmbito de atuação delimitado pelo supracitado parecer.

14. As atividades hermenêuticas desempenhadas pelas Consultorias Jurídicas são de suma importância para a consecução do interesse público e servem de azimute para as decisões proferidas por esta Secretaria de Recursos Humanos. Entretanto, salvaguardar a competência desta Secretaria, atribuída por lei e, portanto, **inderrogável**, significa contribuir para a boa administração do Serviço Público, pois segundo os ensinamentos de CARVALHO FILHO, o instituto da competência funda-se, justamente, “*na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas entre os vários agentes do Estado*”.²

16. Isto posto, conforme exaustivamente salientado, pode-se afirmar indiscutivelmente a competência desta Secretaria de Recursos Humanos em razão da matéria tratada no presente Processo Administrativo, no que tange aos aspectos normativo e fiscalizador, de sorte que as orientações traçadas no decurso da presente manifestação deverão ser, *incontinenti*, adotadas pelo Órgão Seccional a que se destina, a saber: (.....).

3. Como pode-se observar, esta Secretaria de Recursos Humanos tem a prerrogativa de, como Órgão Central do Sistema –SIPEC, exercer privativamente a competência normativa em assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (em se tratando de fundações públicas), conforme dispõe o artigo 17 da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989, bem como o dever de acompanhar e supervisionar a apuração de irregularidades concernentes à aplicação da legislação relativa à gestão de pessoas e respectivos procedimentos administrativos da administração federal direta, autárquica e fundacional, conforme estabelece o Decreto nº 6.929, de 6 de agosto de 2009.

4. Todavia, tal prerrogativa não exclui a subordinação da unidade de recursos humanos ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados, conforme estabelece o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

5. Desse modo, os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar as orientações vinculantes deste órgão central quando da tomada de decisão; todavia, tal medida não extirpa a subordinação das unidades administrativas ao órgão ou entidade na qual estejam inseridos.

6. Especificamente, em relação aos recursos administrativos é pertinente observar o que determina o art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999. Vejamos:

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20ª Edição. Rio de Janeiro: Ed.Lúmen Juris. 2008, p.102

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 2º Salvo exigência legal, a interposição de recurso administrativo independe de caução.

§ 3º Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso. [\(Incluído pela Lei nº 11.417, de 2006\).](#)

Art. 57. O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

7. No caso em tela, o pleito do servidor foi indeferido pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, razão pela qual, em observância ao que reza o art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999, o recurso deverá ser analisado por essa autoridade, que em não reconsiderando no prazo de cinco dias, deverá encaminhar à autoridade superior, do órgão.

8. Sobre o pagamento do adicional de insalubridade, devemos observar que encontra-se em vigor a Orientação Normativa SRH nº 02, de 2010, que em seu art. 7º determina que seu pagamento está sujeito à emissão de laudo técnico:

Art. 7º A caracterização e a justificativa para concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade aos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando houver exposição permanente ou habitual a agentes físicos ou químicos, dar-se-ão por meio de laudo técnico elaborado nos limites de tolerância mensurados, nos termos das Normas Regulamentadoras nº 15 e nos critérios da Norma Regulamentadora nº 16, previstas na Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego nº 3.214, de 08 de junho de 1978, bem como o estabelecido nos Anexos II e III desta Orientação Normativa.

(...)

Art. 9º A execução dos pagamentos das vantagens pecuniárias presentes nesta Orientação Normativa será feita pelas unidades de recursos humanos do órgão, com base no laudo técnico expedido por autoridade competente.

Parágrafo único. Para fins de pagamento do adicional concedido, será observada a data da portaria de localização, concessão, redução ou cancelamento, para ambientes já periciados e declarados insalubres, que deverão ser publicados em boletim pessoal ou de serviço.

CONCLUSÃO

9. Isto posto, o recurso apresentado pelo servidor **XXXXXXXXXXXX** deverá ser analisado e a decisão deverá ser proferida pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, observando as orientações deste órgão central do SIPEC constantes na Orientação Normativa SRH nº 02, de 2010.

Brasília, 17 de agosto de 2011.

CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA

Chefe da Divisão de Direitos, Vantagens, Licenças
e Afastamentos – DILAF - Substituta

Aprovo. Restitua-se à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça, para adoção das providências que julgar necessárias.

Brasília, 17 de agosto de 2011.

VALÉRIA PORTO

Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais