

GRUPO I – CLASSE III – Plenário  
TC 018.850/2014-6  
Natureza(s): Consulta  
Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. CJF. INDAGAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE “PERCEPÇÃO CUMULATIVA DA GRATIFICAÇÃO POR TRABALHO COM RAIOS X COM O ADICIONAL DE INSALUBRIDADE”. CONHECIMENTO. MATÉRIA PACIFICADA NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU (AC. 1.038/2008-TU-PLENÁRIO E OUTROS). RESPOSTA NO SENTIDO DA IMPOSSIBILIDADE LEGAL DA REFERIDA ACUMULAÇÃO (ART. 68, §1º, DA LEI 8.112/1990). CIÊNCIA. É vedada a percepção cumulativa da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de insalubridade, por contrariar o disposto no § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990, em ratificação ao entendimento definido no Acórdão 1.038/2008-TCU-Plenário.

## RELATÓRIO

Inicialmente, informo relatar este processo nos termos do art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro.

2. Trata-se de consulta formulada pelo então Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), Ministro Felix Fischer, sobre a possibilidade de “*percepção cumulativa da Gratificação por Trabalho com Raios X com o Adicional de Insalubridade*”, de modo a verificar se esta Corte de Contas mantém o entendimento firmado pelo Acórdão 1.038/2008 – Plenário (peça 1).

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor integral da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pela direção da unidade (peças 4 a 6).

*2. Segundo a autoridade consulente, embora o TCU considere indevida a percepção cumulativa do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, nos termos do mencionado decisum, o STJ pacificou o entendimento segundo o qual é possível tal acumulação.*

*3. Nessa situação, o CJF – no âmbito do processo administrativo que discute a possibilidade de percepção cumulativa das referidas parcelas por servidores dos órgãos integrantes da Justiça Federal de primeiro e segundo graus (Processo n. CJF-PPN-2013/00058) – deliberou que o exame daqueles autos deveria ser sobrestado para que o e. Presidente do STJ e do CJF consultasse esta Corte de Contas acerca da matéria (peça 1, fls. 216).*

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

*4. Em que pese o Presidente do CJF não se encontrar no rol do art. 264 do Regimento Interno do TCU, há que se considerar que ele é também Presidente do STJ, autoridade legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do inciso V do citado artigo. Por essa razão, a autoridade consulente, na condição de Presidente do CJF, torna-se também legitimado no presente caso, conforme já deliberado por esta Corte de Contas no Acórdão*

511/2005 – Plenário [Consulta formulada pelo Presidente do CNJ, relatada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman].

5. *O mesmo art. 264 prevê, em seu § 1º, que as consultas “devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente”. No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado e a consulta está formulada de forma articulada (peça 1, fls. 1/3).*

6. *Em relação ao § 2º do citado artigo, que exige a demonstração da “pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam”, observa-se também a sua observância, uma vez que o art. 3º da Lei 11.798, de 29/10/2008, que dispõe sobre a composição e a competência do CJF, estabelece que as atividades de administração judiciária relativas a recursos humanos, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, serão organizadas em forma de sistema, cujo órgão central será o referido Conselho.*

7. *Logo, não restam dúvidas de que a presente consulta deve ser conhecida pelo Tribunal, nos termos do que fora decidido no âmbito do Acórdão 511/2005 – Plenário em relação ao exame de admissibilidade, assim como dos dispositivos regimentais acima mencionados.*

### **EXAME TÉCNICO**

8. *De início, cabe destacar que esta Corte de Contas, não apenas no âmbito do Acórdão 1.038/2008-Plenário, mas também do Acórdão 270/2002 – 1ª Câmara, entre outros, considerou que “o adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas não se distinguem do adicional de insalubridade previsto no art. 68 da Lei 8.112/1990, não podendo ser cumulados”.*

9. *Isso porque “todo servidor que se expõe a raios X e a substâncias radioativas está, na verdade, se expondo à irradiação ionizante. Logo, a base fática da concessão da Gratificação por Trabalhos com Raios X ou Substâncias Radioativas está contida no âmbito do fundamento fático de concessão do Adicional de Irradiação Ionizante”, conforme consignado na proposta de decisão do Acórdão 270/2002 – 1ª Câmara e transcrito no relatório que acompanhou o voto condutor do Acórdão 1.038/2008 – Plenário.*

[O Acórdão 1.038/2008-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Vilaça, tratou de Representação em face das disposições do então vigente art. 6º da Orientação Normativa nº 04/2005 da SRH/MP, que autorizava o pagamento cumulativo do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, considerada procedente, com determinação ao então Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para revogação do referido artigo regulamentar].

10. *De mais a mais, há que se considerar que o § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990 dispõe que “o servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e de periculosidade deverá optar por um deles”. Ora, “se lei não admite o pagamento cumulativo de dois adicionais baseados em situações distintas – insalubridade e periculosidade –, muito menos poderá permitir o pagamento conjunto de duas vantagens simultaneamente correlatas ao adicional de insalubridade”, consoante também mencionado no supracitado relatório.*

11. *Observa-se, portanto, que a matéria objeto deste feito já fora tratada, concretamente, por esta Corte de Contas em outras oportunidades, de maneira que a resposta a presente consulta pode ser (...) no sentido de que não houve modificação no entendimento externado pelo Acórdão 1.038/2008 – Plenário, até porque foi exatamente esta a indagação da autoridade consulente.*

12. *A propósito, sobreleva mencionar que já era do conhecimento do Tribunal a existência de julgados do STJ contrários ao seu entendimento, tanto que tal informação restou consignada no relatório que acompanhou o voto que fundamentou o multicitado acórdão, senão vejamos:*

*28. Não obstante o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça divergente do entendimento desta Corte de Contas, o Tribunal de Contas da União exerce sua jurisdição independentemente das demais jurisdições, conforme decidido no Acórdão 406/1999 – 2ª Câmara, Acórdão 436/94 – 1ª Câmara, Acórdão 06/96 – 1ª Câmara. (Grifo da instrução).*

13. *Por derradeiro, saliente-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Orientação Normativa n. 2, de 19/2/2010, que “Estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas”, revogou a Orientação Normativa n. 4, de 13/7/2005, que autorizava o pagamento cumulativo das mencionadas parcelas. Segundo a norma vigente, “o servidor somente poderá receber um adicional de que trata esta Orientação Normativa” (art. 5º, § 1º).*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

14. *Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior com proposta para que o Tribunal:*

*a) conheça da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, inciso V, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;*

*b) responda ao consulente que não houve modificação no entendimento desta Corte de Contas constante do Acórdão 1.038/2008 – Plenário, de modo que é vedada a percepção cumulativa da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de insalubridade, por contrariar o disposto no § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990, já que a gratificação de raios X é, essencialmente, um adicional de insalubridade; e*

*c) archive os presentes autos.*

## **II**

4. A instrução supratranscrita foi lavrada em 14/8/2014. Em 20/4/2017, o primeiro relator do feito, Ministro José Múcio Monteiro, solicitou a oitiva do Ministério Público de Contas (peça 7). Em 4/8/2020, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico lavrou o seguinte parecer, concordante com a proposta da unidade técnica (peça 8):

*Trata-se de consulta formulada pelo então Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), E. Ministro Felix Fischer, sobre a possibilidade de “percepção cumulativa da Gratificação por Trabalho com Raios X com o Adicional de Insalubridade”, de modo a verificar se esta Corte de Contas mantém o entendimento firmado pelo Acórdão 1.038/2008-Plenário (peça 1).*

*Segundo a autoridade consulente, embora o TCU considere indevida a percepção cumulativa do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, nos termos do mencionado decisum, o STJ teria pacificado o entendimento no sentido da possibilidade de tal acumulação. Foram juntados ainda pareceres e notas técnicas que corroboram e fundamentam esse entendimento.*

*Em parecer à peça 4, a Sefip esclarece que, não apenas por meio do Acórdão 1.038/2008-Plenário, mas desde do Acórdão 270/2002-1ª Câmara o TCU já vinha considerando que “o adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas não se distinguem do adicional de insalubridade previsto no art. 68 da Lei 8.112/1990, não podendo ser cumulados”.*

*A Sefip argumenta, citando o relatório do Acórdão 1.038/2008-Plenário, que “todo servidor que se expõe a raios X e a substâncias radioativas está, na verdade, se expondo à irradiação ionizante. Logo, a base fática da concessão da Gratificação por Trabalhos com Raios X ou Substâncias Radioativas está contida no âmbito do fundamento fático de concessão do Adicional de Irradiação Ionizante”.*

*A título de reforço, a Sefip argumenta, novamente citando o relatório do Acórdão 1.038/2008-Plenário, que a redação do § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990 já dispõe que “o servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e de periculosidade deverá optar por um deles”. Nesse sentido, “se lei não admite o pagamento cumulativo de dois adicionais baseados em situações distintas – insalubridade e periculosidade –, muito menos poderá permitir o pagamento conjunto de duas vantagens simultaneamente correlatas ao adicional de insalubridade”.*

***Sobre a existência de julgados do STJ em sentido contrário ao entendimento do TCU, a Sefip adverte que tais decisões já eram do conhecimento desse Tribunal, e que o conflito de entendimentos teria sido considerado no voto condutor do Acórdão 1.038/2008-Plenário. Por fim, informa que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Orientação Normativa nº 2, de 19/2/2010, ao “Estabelece[r] orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas”, revogou a Orientação Normativa nº 4, de 13/7/2005, que autorizava o pagamento cumulativo das mencionadas parcelas. Segundo a norma vigente, “o servidor somente poderá receber um adicional de que trata esta Orientação Normativa” (art. 5º, § 1º).***

*Considerando então que a matéria objeto deste feito já fora suficientemente tratada no âmbito dessa Corte de Contas em outras oportunidades, a Sefip propõe responder à consulente que não houve modificação no entendimento do Acórdão 1.038/2008-Plenário, de modo que permanece vedada a percepção cumulativa da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de insalubridade, por contrariar o disposto no § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990.*

*Por outro lado, em pareceres e notas técnicas acostadas à peça 1, há argumentos trazidos aos autos que sustentam a possibilidade de acumulação da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de irradiação ionizante (ou outro adicional de insalubridade). Em síntese, se sustenta que a finalidade das referidas parcelas seria distinta, buscando remunerar situações diversas, e que poderiam, eventualmente, se acumular. O argumento preponderante, entretanto, é que as referidas vantagens teriam naturezas jurídicas diversas. Isso porque, na teoria, gratificações e adicionais não se confundem, enquanto um se presta à retribuir a prestação do serviço comum em condições especiais (como é o caso do trabalho desempenhado em serviço noturno, ou em condições de risco à saúde ou à vida do trabalhador), o outro se presta a retribuir uma função especial, exercida em condições comuns.*

*Nesse sentido, consoante o art. 10, § 1º, do Decreto nº 877/1993, o adicional de irradiação ionizante seria devido aos servidores que desempenham suas atividades em áreas de risco potencial de exposição à radiação, independente da categoria funcional a que pertençam. Já a gratificação por trabalhos desenvolvidos com Raio-X ou substâncias radioativas, prevista no artigo 12 da Lei nº 8.270/1991, seria devida aos agentes especificamente designados para o exercício daquela atividade.*

*Ou seja, enquanto o adicional por irradiação ionizante seria retribuição genérica em razão do ambiente de trabalho, se assemelhando a um adicional de insalubridade, a gratificação por trabalhos com Raio X seria retribuição específica àqueles que exercem diretamente atividades expostas ao risco de radiação. Citando o disposto na Nota Técnica nº 58/2007/COGES/SENOP/SRH (peça 1), de 24/8/2007, a gratificação de raio X teria então origem **na operação** de máquinas e equipamentos cuja fonte geradora é o raio X, e o adicional em razão*

do trabalho em **local de exposição** ionizante conforme disposto no Decreto 877/1993, art. 1, § 10, sendo, portanto, as situações distintas e os fatos geradores diversos.

Nesse sentido, a percepção simultânea das verbas em comento não afrontaria o disposto no § 1º do art. 68, da Lei nº 8.112/1990, pois tal norma veda a **percepção cumulativa dos adicionais de insalubridade e periculosidade, nada dispondo acerca da cumulação de gratificações e adicionais**. Na mesma linha argumentativa, convém transcrever ementa do AgRg no RECURSO ESPECIAL nº 1.243.072-RS, em que o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou da seguinte forma:

*EMENTA PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS. GRATIFICAÇÃO DE RAIOS X E ADICIONAL DE IRRADIAÇÃO IONIZANTE. ACUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. NATUREZAS JURÍDICAS DISTINTAS.*

*1. O art. 68, § 1º, da Lei nº 8.112/90, veda a percepção cumulativa dos adicionais de insalubridade e periculosidade, nada dispondo acerca da impossibilidade de cumulação de gratificações e adicionais. O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de ser possível a percepção cumulativa do adicional de irradiação ionizante e da gratificação de Raios X, por possuírem naturezas jurídicas distintas. Agravo regimental improvido (STJ).*

Finalmente, em Despacho, à peça 7, o E. Relator remeteu os autos a este gabinete para manifestação regimental.

\*\*\*

Inicialmente, em que pese o Presidente do CJF não se encontrar no rol do art. 264 do Regimento Interno do TCU, anuímos à análise efetuada pela Sefip no sentido de que há que se considerar que a referida autoridade ocupa também o cargo de Presidente do STJ, essa sim legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do inciso V do citado artigo, de maneira que a presente consulta pode ser conhecida, excepcionalmente, considerando o teor do decidido no Acórdão 511/2005-Plenário.

Quanto ao mérito, entendemos que mesmo que se conclua que a gratificação por trabalhos com Raios X e o adicional de irradiação ionizante busquem compensar situações distintas, ainda assim existirá a proibição legal no recebimento cumulativo de ambas as vantagens, conforme disposto no art. 68, §1º da Lei 8.112/1990, caso subsista o princípio orientador da proteção à saúde do trabalhador. Ou seja, ainda que ambas as vantagens de destinem a compensar riscos diferentes, ou seja, o fato gerador que faz surgir o direito à vantagem seja diverso para cada uma delas, mas mantendo a finalidade genérica de compensar uma condição desfavorável ao servidor, a vedação de percepção cumulativa permanece.

Nesse caso, o princípio que justifica ambas as vantagens é a monetização da proteção ao trabalhador, ou seja, a compensação de situações desfavoráveis à higidez ou integridade física, ou ainda à vida do servidor. E, nesse sentido, permanece intacta a aplicação da vedação à acumulação de vantagens diferentes, ainda que se prestem a remunerar riscos diversos, consoante disposto no art. 68, §1º da Lei 8.112/1990.

Desse modo, não basta que as finalidades das duas vantagens sejam diversas para superar a vedação à acumulação. A única hipótese que autorizaria a percepção cumulativa das duas vantagens seria a situação em que uma delas não se preste de maneira alguma a remunerar condições de exposição a risco do local de trabalho. Se ambas estiverem relacionadas à compensação das condições desfavoráveis do ambiente, então a acumulação está vedada por lei.

*Vale lembrar que se tem por certo na jurisprudência pátria que o adicional de irradiação ionizante se trata de uma espécie de adicional de insalubridade, uma vez que se circunscreve claramente à compensação do trabalhador pelos riscos a que está exposto no seu ambiente de trabalho, conforme disposto no art. 1º do Decreto nº 877, de 20/7/1993 e art. 12, § 1º da Lei 8.270, de 17/12/1991.*

*Desse modo, seria necessário comprovar que a gratificação por trabalhos com Raio X tem finalidade distinta, mais precisamente, a finalidade única e exclusiva de remunerar o desempenho de uma atividade especializada, não abrangida pela remuneração originária do servidor designado. Nessa hipótese, tal gratificação não estaria inclusa nos adicionais genericamente previstos no art. 61, inciso IV da Lei 8.112/1990 (insalubridade e periculosidade), e não teria nenhuma relação com as condições do local de trabalho em si, mas se trataria exclusivamente de uma retribuição pelo exercício de atividades especializadas, sendo algo com natureza mais similar, portanto, a uma gratificação de atividade externa, ou de segurança, usando exemplos no âmbito do próprio órgão consulente. Assim, a gratificação de raio x seria devida exclusivamente em razão da função exercida, ao passo que o adicional de irradiação ionizante seria devido em virtude do local e das condições de trabalho.*

*Para compreender melhor a natureza da referida gratificação, e ponderar sobre a possibilidade de sua acumulação com algum adicional de insalubridade, vale lembrar que a gratificação por trabalhos com raios X foi instituída pela Lei 1.234, de 14/11/1950, e devidamente regulamentada pelo Decreto nº 81.384, de 22/2/1978, cujos excertos relevantes reproduzimos abaixo:*

*Decreto nº 81.384, de 22/2/1978*

*“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 à 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 . 2º - Os direitos e vantagens de que trata este Decreto não serão aplicáveis:*

*I - Os servidores da União, que no exercício de tarefas acessórias ou auxiliares, fiquem expostos às irradiações, apenas em caráter esporádico e ocasional.*

*II - Aos servidores que estejam afastados de suas atribuições de operadores com raios-x e substâncias radioativas, exceto nas hipóteses de licenças para tratamento de saúde ou à gestante, ou quando comprovada a existência de moléstia adquirida no exercício daquelas atribuições.*

*Parágrafo único - São consideradas tarefas acessórias ou auxiliares as que devam ser exercidas esporadicamente ou em caráter transitório, por servidores sem especialização em radiodiagnóstico ou radioaterapia, como complemento do exercício de outras especialidades médico-cirúrgica.*

*(...)*

*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.”

A leitura dos artigos acima demonstra, em nossa compreensão, que, de fato, tal gratificação visa a remuneração de uma atividade especializada, conforme argumentos apresentados nos pareceres à peça 1. Com efeito, o art. 4º do normativo acima transcrito estabelece que, para fins de percepção da gratificação, é necessária uma especialização para operar com raios X, em radiologia diagnóstica ou terapêutica, devidamente comprovada por meio de diplomas ou certificados expedidos por estabelecimentos oficiais; além de designação prévia, mediante portaria, para operar direta e habitualmente com raios X e a exigência do desempenho direto, obrigatório e habitual da atividade.

Entretanto, convém ponderar que todo trabalhador que faz jus à gratificação por trabalhos com raio X está igualmente exposto à radiação ionizante, de forma que também faria jus, em tese, ao adicional de insalubridade (ou de irradiação ionizante), esse último visando remunerar a condição de insalubridade do local de trabalho. Ou seja, na prática, a operação de máquinas de raio X sempre vai consistir em fato gerador dos dois tipos de vantagem, pois não há como operar raio X sem necessariamente se submeter a condições ambientais desfavoráveis do local de trabalho.

Assim, embora se possa afirmar que a gratificação por trabalhos com raio X tenha em sua natureza a finalidade de remunerar um tipo de trabalho especializado, não se pode negar que a vantagem também comporta a finalidade de compensar as condições desfavoráveis do ambiente, de maneira que é possível concluir que o valor dessa vantagem tem intrínseco em sua composição esses dois elementos. Não é por outro motivo que tal gratificação, quando inicialmente instituída na década de 1950, era remunerada em percentual correspondente a 40% do vencimento básico. Isso porque tal vantagem admitia essa natureza dupla, satisfazendo tanto a necessidade de remunerar o desempenho de uma atividade especializada, quanto a necessidade de compensar o trabalhador pelo desempenho dessas atividades em condições desfavoráveis.

Vale dizer que, na época, não existia uma padronização legislativa sobre vantagens visando compensar condições de insalubridade dos locais de trabalho. Com a evolução legislativa posterior, várias dessas vantagens (adicionais e gratificações) foram sendo extintas e aglutinadas nas denominações genéricas de adicionais visando compensar a insalubridade ou periculosidade das condições de trabalho do servidor. Não foi o caso do adicional de irradiação ionizante e nem da gratificação por trabalhos de raio X, que permaneceram vigentes em seus normativos originais, mas que, apesar disso, foram recepcionadas no ordenamento jurídico como vantagens relacionadas às condições de trabalho, em razão de sua natureza.

Essa recepção das mencionadas vantagens como de natureza de adicional de insalubridade fica clara na leitura do arcabouço legislativo vigente sobre o assunto. Por exemplo, na Subseção que diz respeito ao adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Subseção IV na Lei 8.112/1990), o art. 72 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”. Daí é possível concluir que a operação com raios-x e a exposição à radiação ionizante

*dariam ensejo ao recebimento de adicional de insalubridade ou, como preferiria Hely Lopes Meirelles, de uma gratificação por risco à saúde.*

*Já o art. 12 da Lei 8.270, de 17/12/1991, que trata especificamente da percepção de adicionais de insalubridade e periculosidade por servidores públicos, traz expressamente em seu §2º a definição do percentual da gratificação por trabalhos com raios X, deixando transparecer que tal gratificação é sim uma subespécie de adicional de insalubridade. Transcrevemos abaixo os respectivos dispositivos:*

*Lei 8.270, de 17/12/1991 [“gratificação por trabalhos com raios X” e “adicional de irradiação ionizante”]*

*“Art. 12. Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos trabalhadores em geral e calculados com base nos seguintes percentuais:*

*I - cinco, dez e vinte por cento, no caso de insalubridade nos graus mínimo, médio e máximo, respectivamente;*

*II - dez por cento, no de periculosidade.*

*§ 1º O adicional de irradiação ionizante será concedido nos percentuais de cinco, dez e vinte por cento, conforme se dispuser em regulamento. [\(Regulamento\)](#)*

*§ 2º A gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas será calculada com base no percentual de dez por cento.*

*§ 3º Os percentuais fixados neste artigo incidem sobre o vencimento do cargo efetivo.*

*(...)”*

*Assim, é inegável que tanto a gratificação por trabalhos com raio X quanto o adicional de irradiação ionizante possuem natureza jurídica de adicional de insalubridade, de modo que a percepção cumulativa das duas vantagens configuraria bis in idem, pois estaria a se remunerar a condição de trabalho duplamente. Nesse sentido, citamos o entendimento desse Tribunal no sentido de que se a Lei (art. 68, § 1º da Lei nº 8.112/1990), de forma expressa, proibiu a acumulação de dois adicionais de finalidades distintas, não seria razoável entender que o legislador tenha pretendido admitir a percepção simultânea de dois adicionais de idêntica finalidade, já que isso seria contrário à lógica jurídica.*

*Do exposto, com as considerações acima enumeradas, anuímos à proposta da Sefip de responder à Consulente que não houve modificação no entendimento dessa Corte de Contas constante do Acórdão 1.038/2008-Plenário, de modo que permanece vedada a percepção cumulativa da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de insalubridade, por contrariar o disposto no § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990 [Grifos acrescidos].*

É o Relatório.

## VOTO

Preliminarmente, informo relatar este processo nos termos do art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro.

2. Conforme visto no Relatório, trata-se de consulta formulada pelo então Presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), Ministro Felix Fischer, sobre a possibilidade de “percepção cumulativa da Gratificação por Trabalho com Raios X com o Adicional de Insalubridade”, de modo a verificar se esta Corte de Contas mantém o entendimento firmado pelo Acórdão 1.038/2008 – Plenário (relator: Ministro Marcos Vilaça).

3. O mencionado precedente versou sobre Representação em face das disposições do então vigente art. 6º da Orientação Normativa 04/2005 da SRH/MP, que autorizava o pagamento cumulativo do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, considerada procedente, com determinação ao então Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para revogação do referido artigo regulamentar.

4. Em que pese a orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a presente consulta foi motivada pela existência de entendimento divergente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e por pareceres técnicos referidos na peça inicial.

5. No que tange à admissibilidade do feito, alinho-me aos pareceres, para conhecer da Consulta, pois embora o Presidente do Conselho da Justiça Federal não figure expressamente no rol de autoridades legitimadas exarado no art. 264 do Regimento Interno desta Corte de Contas, a equivalência do cargo ao de presidente de tribunal superior autoriza, *in casu*, a aplicação analógica da hipótese prevista no inciso V do referido dispositivo regimental (“V – presidentes de tribunais superiores”), porquanto a autoridade consulente é também, por força de lei, o Presidente do Superior Tribunal de Justiça (art. 2º, §2º, da Lei 11.798/2008). Trata-se de dicção já esposada por este Tribunal, a exemplo do Acórdão 511/2005-Plenário, relativo a consulta formulada pelo Presidente do CJF, relatada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman.

6. No mérito, alinho-me aos pareceres, para ratificar o entendimento já assentado no Acórdão 1.038/2008 – Plenário, no sentido da impossibilidade legal do pagamento cumulativo da Gratificação por Trabalho com Raios X com o Adicional de Insalubridade.

7. E nesse passo, adoto as análises e conclusões da unidade técnica e do *Parquet* especializado como fundamentação à resposta ao consulente.

8. A par da bem lastreada fundamentação dos pareceres, ressalto algumas ponderações que julgo de maior relevância.

9. Ao proferir o Acórdão 1.038/2008-Plenário (relator: Ministro Marcos Vilaça), este Tribunal enfrentou precisamente a mesma questão alvejada nesta Consulta, conforme bem denota o respectivo sumário:

**REPRESENTAÇÃO. PESSOAL. PREVISÃO NORMATIVA DA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO ACUMULADO DO ADICIONAL DE IRRADIAÇÃO IONIZANTE E DA GRATIFICAÇÃO POR TRABALHOS COM RAIOS X OU SUBSTÂNCIAS RADIOATIVAS. ILEGALIDADE. JURISPRUDÊNCIA UNIFORME NO TCU. DETERMINAÇÃO. É irregular o pagamento cumulativo do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, haja vista a proibição contida no § 1º do art. 68 da Lei nº 8.112/90 [descrito adiante; grifei].**

10. Pertinente rememorar os fundamentos exarados pelo Ministro Marcos Vilaça no voto condutor do referido acórdão, cujo teor corrobora a resposta a ser dada no presente aresto:

*Ao longo dos últimos seis anos, este Tribunal tem firmado e reafirmado sua posição pela ilegalidade do pagamento cumulativo do adicional de irradiação ionizante e da gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, por bater de frente com a proibição do § 1º do art. 68 da Lei nº 8.112/90. Basta ver o Acórdão 270/2002-TCU-Primeira Câmara, ao qual se seguiram os Acórdão 537/2004-TCU-Primeira Câmara e 409/2007-Plenário.*

*2. O principal entendimento em defesa do art. 6º da Orientação Normativa nº 04/2005, da SRH/MP, que prevê a possibilidade de acumulação, é o de que a gratificação de raios X não consistiria num adicional de insalubridade, como no caso do adicional de irradiação ionizante. Mas não há como admitir essa tese.*

*3. A Lei nº 8.112/90 prescreve o adicional de insalubridade como única vantagem a ser paga a quem exerce atividade que possa fazer mal à saúde, a exemplo daqueles que trabalham junto a equipamentos de raios X. Portanto, gratificação de raios X é, essencialmente, um adicional de insalubridade.*

*4. É compreensível que, com relação aos raios X, a vantagem tenha sido chamada de gratificação, e não de adicional. Afinal, a referida gratificação foi instituída pela Lei nº 1.234/50, décadas antes da Lei nº 8.112/90, que aglutinou verbas da mesma natureza na categoria de adicional de insalubridade.*

*5. Também não se tem dúvida de que o raio X é um tipo de radiação ionizante. Certamente, por ser o mais comum, sobretudo quando a aplicação nuclear era restrita, foi o que primeiro ganhou uma vantagem pecuniária associada. Na atualidade, já não são tão raras outras funções que se desenvolvem num ambiente de radiação ionizante. Por essa razão, a Lei nº 8.270/91 criou, de forma genérica, o adicional de irradiação ionizante, mas preferiu manter, especificamente para os raios X, o nome de gratificação, até porque existe toda uma legislação anterior, inclusive regulamento, que se vale de tal denominação.*

*6. A própria estrutura do art. 12 da Lei nº 8.270/91 confirma que a gratificação de raios X equipara-se ao adicional de irradiação ionizante, embora com a pequena particularidade de que o percentual sobre o vencimento básico do servidor já está fixado em 10%, enquanto para outras radiações pode variar entre 5, 10 e 20%. O caput do artigo trata exatamente da proporção remuneratória dos adicionais de insalubridade e de periculosidade. No seu 2º parágrafo, fala da gratificação de raios X, sendo lógico que, de conformidade com o caput, ali foi incluída por representar um adicional, obviamente de insalubridade, na medida em que a Lei nº 1.234/50 é clara na sua preocupação com a saúde do servidor exposto a essa espécie de radiação.*

*7. Comprovo, mais uma vez, por conseguinte, que a jurisprudência deste Tribunal trilha pelo rumo correto, ao recusar que sejam pagos concomitantemente o adicional de irradiação ionizante e a gratificação por trabalhos com raios X ou substâncias radioativas, não podendo prevalecer, assim, o disposto no art. 6º da Orientação Normativa nº 04/2005, da SRH/MP.*

11. Conforme anotado na instrução coligida em meu Relatório, a posição divergente do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria já era conhecida por este Tribunal à época do aludido precedente de 2008 (vide §12 da instrução da Sefip). Como se sabe, os entendimentos jurisprudenciais do STJ, embora possam orientar os julgados do Tribunal de Contas da União, não os vinculam. Isso porque a Corte de Contas possui a atribuição própria de “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência” (inciso XVII do art. 1º da Lei 8.443/1992).

12. Outrossim, o parecer do ilustre Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico teceu detida análise em reforço aos fundamentos da tese já abraçada por este Tribunal no Acórdão 1.038/2008-Plenário, da qual destaco os seguintes excertos, com grifos acrescidos:

*A título de reforço, a Sefip argumenta, novamente citando o relatório do Acórdão 1.038/2008-Plenário, que a redação do § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990 já dispõe que “o servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e de periculosidade deverá optar por um deles”. Nesse sentido, “se lei não admite o pagamento cumulativo de dois adicionais baseados em situações distintas – insalubridade e periculosidade –, muito menos poderá permitir o pagamento conjunto de duas vantagens simultaneamente correlatas ao adicional de insalubridade”.*

*Sobre a existência de julgados do STJ em sentido contrário ao entendimento do TCU, a Sefip adverte que tais decisões já eram do conhecimento desse Tribunal, e que o conflito de entendimentos teria sido considerado no voto condutor do Acórdão 1.038/2008-Plenário. (...).*

*Por outro lado, em pareceres e notas técnicas acostadas à peça 1, há argumentos trazidos aos autos que sustentam a possibilidade de acumulação da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de irradiação ionizante (ou outro adicional de insalubridade). Em síntese, se sustenta que a finalidade das referidas parcelas seria distinta, buscando remunerar situações diversas, e que poderiam, eventualmente, se acumular. **O argumento preponderante, entretanto, é que as referidas vantagens teriam naturezas jurídicas diversas.** Isso porque, na teoria, gratificações e adicionais não se confundem, enquanto um se presta à retribuir a prestação do serviço comum em condições especiais (como é o caso do trabalho desempenhado em serviço noturno, ou em condições de risco à saúde ou à vida do trabalhador), o outro se presta a retribuir uma função especial, exercida em condições comuns.*

(...)

*Quanto ao mérito, entendemos que mesmo que se conclua que a gratificação por trabalhos com Raios X e o adicional de irradiação ionizante busquem compensar situações distintas, ainda assim existirá a proibição legal no recebimento cumulativo de ambas as vantagens, conforme disposto no art. 68, §1º da Lei 8.112/1990, caso subsista o princípio orientador da proteção à saúde do trabalhador. Ou seja, ainda que ambas as vantagens de destinem a compensar riscos diferentes, ou seja, o fato gerador que faz surgir o direito à vantagem seja diverso para cada uma delas, mas mantendo a finalidade genérica de compensar uma condição desfavorável ao servidor, a vedação de percepção cumulativa permanece.*

*Nesse caso, o princípio que justifica ambas as vantagens é a monetização da proteção ao trabalhador, ou seja, a compensação de situações desfavoráveis à higidez ou integridade física, ou ainda à vida do servidor. E, nesse sentido, permanece intacta a aplicação da vedação à acumulação de vantagens diferentes, ainda que se prestem a remunerar riscos diversos, consoante disposto no art. 68, §1º da Lei 8.112/1990.*

*Desse modo, não basta que as finalidades das duas vantagens sejam diversas para superar a vedação à acumulação. A única hipótese que autorizaria a percepção cumulativa das duas vantagens seria a situação em que uma delas não se preste de maneira alguma a remunerar condições de exposição a risco do local de trabalho. Se ambas estiverem relacionadas à compensação das condições desfavoráveis do ambiente, então a acumulação está vedada por lei.*

*Vale lembrar que se tem por certo na jurisprudência pátria que o adicional de irradiação ionizante se trata de uma espécie de adicional de insalubridade, uma vez que se circunscreve claramente à compensação do trabalhador pelos riscos a que está exposto no seu ambiente de trabalho, conforme disposto no art. 1º do Decreto nº 877, de 20/7/1993 e art. 12, § 1º da Lei 8.270, de 17/12/1991.*

(...)

*(...) embora se possa afirmar que a gratificação por trabalhos com raio X tenha em sua natureza a finalidade de remunerar um tipo de trabalho especializado, não se pode negar que a vantagem também comporta a finalidade de compensar as condições desfavoráveis do ambiente, de maneira que é possível concluir que o valor dessa vantagem tem intrínseco em sua composição esses dois elementos.*

*(...) é inegável que tanto a gratificação por trabalhos com raio X quanto o adicional de irradiação ionizante possuem natureza jurídica de adicional de insalubridade, de modo que a percepção cumulativa das duas vantagens configuraria bis in idem, pois estaria a se remunerar a condição de trabalho duplamente. Nesse sentido, citamos o entendimento desse Tribunal no sentido de que se a Lei (art. 68, § 1º da Lei nº 8.112/1990), de forma expressa, proibiu a acumulação de dois adicionais de finalidades distintas, não seria razoável entender que o legislador tenha pretendido admitir a percepção simultânea de dois adicionais de idêntica finalidade, já que isso seria contrário à lógica jurídica.*

13. Tais assertivas e conclusões do *Parquet* de Contas são lastreadas em análises dos marcos legais que têm disciplinado, ao longo dos anos, o adicional de irradiação ionizante e a gratificação por trabalhos com Raios X, além de ponderações acerca da natureza e dos propósitos desses benefícios, sendo desnecessários aqui reprisá-las, pois devidamente coligidas no Relatório.

14. Dito isso, endosso as conclusões dos pareceres, para responder à autoridade consulente que é vedada a percepção cumulativa da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de insalubridade, por contrariar o disposto no § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990, em ratificação ao entendimento definido no Acórdão 1.038/2008-TCU-Plenário.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 424/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.850/2014-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III - Consulta
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho da Justiça Federal.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF), acerca da possibilidade de “percepção cumulativa da Gratificação por Trabalho com Raios X com o Adicional de Insalubridade”, indagando, por conseguinte, sobre a manutenção do entendimento firmado no Acórdão 1.038/2008-TCU-Plenário (relator: Ministro Marcos Vilaça).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 nos termos dos arts. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer da presente Consulta;

9.2 com base no art. 1º, inciso XVII e §2º, da Lei 8.443/1992, responder à autoridade consulente que é vedada a percepção cumulativa da gratificação por trabalho com raios X com o adicional de insalubridade, por contrariar o disposto no § 1º do art. 68 da Lei 8.112/1990, em ratificação ao entendimento definido no Acórdão 1.038/2008-TCU-Plenário;

9.3 dar ciência deste Acórdão ao Presidente do Conselho da Justiça Federal, informando que o teor integral da deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

## 10. Ata nº 6/2021 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 3/3/2021 – Telepresencial.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0424-06/21-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral