

## ACÓRDÃO - CONSULTA Nº 00014/2021

### *Técnico Administrativa*

**Processo** : 07240/21  
**Município** : URUAÇU  
**Órgão** : CÂMARA MUNICIPAL  
**Assunto** : CONSULTA  
**Consulente** : FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO – PRESIDENTE  
**Representante do MPC** : JOSÉ GUSTAVO ATHAYDE  
**Relator** : CONSELHEIRO SUBS. FLÁVIO MONTEIRO DE ANDRADA  
LUNA

CONSULTA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, DESDE QUE HAJA LEGISLAÇÃO ANTERIOR À DECLARAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA.

Responde ao consulente que: “2.1 A concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais não encontra óbice na LC 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19, e desde que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

2.2 Ademais, importante ressaltar, ainda, que o adicional de insalubridade, a despeito da sua nomenclatura, trata-se, em verdade, de gratificação, vantagem transitória paga a servidor público a título propter laborem, o que implica reconhecer que o seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou, além de reclamar para a sua concessão a existência de laudo pericial específico, que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho. Desse modo, se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago”.

Tratam-se os autos de **Consulta** formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de **Uruaçu**, Sr. **Francisco Carlos de Carvalho**, por meio da qual apresenta questionamento a este Tribunal de Contas a respeito da possibilidade de o Poder Legislativo conceder adicional de insalubridade aos servidores que se enquadram nas normas legais, mesmo durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020 (fl. 1/2).

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos;

**Considerando** a Proposta de Decisão n. **138/2021** – GABFMAL proferida pelo Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna;

**Considerando** tudo mais que consta nos autos;

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, reunidos em Sessão Plenária, em acolher as razões expostas pelo Relator para:

1. **CONHECER** a Consulta, uma vez que estão preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos no art. 31 da LOTCM/GO c/c art. **199 do RITCM/GO**;

2. **RESPONDER** ao consulente que:

2.1. A concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais **não encontra óbice na LC 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19** e que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

2.2. O adicional de insalubridade, a despeito da sua nomenclatura, trata-se, em verdade, de gratificação, vantagem transitória paga a servidor público a título *propter laborem*, o que implica reconhecer que o seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou, além de reclamar para a sua concessão a existência de laudo pericial específico, que contemple a situação de cada

servidor e seu ambiente de trabalho. Desse modo, **se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago.**

À **Superintendência de Secretaria** para os fins.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**, 1 de dezembro de 2021.

**Presidente:** Joaquim Alves de Castro Neto

**Relator:** Flavio Monteiro de Andrada Luna

**Presentes os conselheiros:** Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irazy de Carvalho Júnior e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador José Gustavo Athayde.

**Votação:**

Votaram(ou) com o Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sub. Irazy de Carvalho Júnior, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.



**PROPOSTA DE DECISÃO N. 138/2021 – GABFMAL**

**Processo** : 07240/21  
**Município** : URUAÇU  
**Órgão** : CÂMARA MUNICIPAL  
**Assunto** : CONSULTA  
**Consulente** : FRANCISCO CARLOS DE CARVALHO – PRESIDENTE  
**Representante do MPC** : JOSÉ GUSTAVO ATHAYDE  
**Relator** : CONSELHEIRO SUBS. FLÁVIO MONTEIRO DE ANDRADA LUNA

## 1 – RELATÓRIO

Tratam-se os autos de **Consulta** formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de **Uruaçu**, Sr. **Francisco Carlos de Carvalho**, por meio da qual apresenta questionamento a este Tribunal de Contas a respeito da **possibilidade de o Poder Legislativo conceder adicional de insalubridade aos servidores que se enquadram nas normas legais, mesmo durante a vigência da Lei Complementar n.º 173/2020 (fl. 1/2)**.

Por meio do Despacho n.º 514/2021 – GABFMAL (fl. 7), os autos seguiram para a Divisão de Documentação e Biblioteca, para manifestação sobre a eventual existência de Resolução/Acórdão sobre o tema.

Mediante o Despacho n. 74/2021 (fl. 9), a Divisão de Documentação e Biblioteca juntou ementas de resoluções relacionadas ao tema em questão (fl. 18), todavia informou que não há manifestação deste Tribunal com objeto idêntico ao apresentado.

Em seguida, esta Relatoria encaminhou os autos à Secretaria de Atos de Pessoal (SAP), por meio do Despacho n. 525/2021 (fl. 17).

A SAP analisou o teor da Consulta e emitiu o Certificado n. 3363/2021 (fls. 18/22).

Por fim, o Ministério Público de Contas (MPC) pronunciou-se por meio do Parecer n. 1430/2021 (fls. 23/25).

Voltaram os autos a esta Relatoria.

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Encaminhados os autos à Secretaria de Atos de Pessoal, esta exarou o Certificado n. 3363/2021, no qual **manifestou-se pelo conhecimento da presente Consulta, respondendo ao consulente que “a concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais não encontra óbice na LC 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19, e desde que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (...)”.**

Ressaltou que, por a verba caracterizar-se como **gratificação**, vantagem transitória paga a servidor público a título ***propter laborem***, “**seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou**”, de forma que “**se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago”.**

Pontuou, ainda, que a sua concessão reclama “a existência de **laudo pericial específico**, que contemple a situação de **cada servidor** e seu ambiente de trabalho”.

A seguir, a íntegra da manifestação da Unidade Técnica Especializada:

#### **2.2. Do mérito**

##### **2.2.1. Análise da possibilidade de concessão de Adicional de Insalubridade a servidores públicos municipais durante a pandemia do COVID-19**

O consulente, a fim de obter maior segurança jurídica na interpretação da Lei Complementar n. 173/2020, solicita manifestação sobre a possibilidade de concessão de Adicional de Insalubridade aos servidores públicos do município, durante o estado de calamidade ocasionado pela pandemia da Covid-19.

Inicialmente, calha consignar, que o adicional de insalubridade está previsto no artigo 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, no capítulo dos Direitos Sociais assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais:

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;

[...]

Trata-se, assim, de garantia constitucional reservada aos trabalhadores que se encontrarem em condições de trabalho que os exponham a agentes nocivos à sua saúde, acima dos limites de tolerância estabelecidos em lei, e a despeito de não constar do rol do artigo 39, §3º, da Carta, é assente na jurisprudência a sua extensão aos servidores públicos, tendo em vista o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da possibilidade da legislação infraconstitucional estabelecer direitos não conferidos expressamente pela Lei Maior a tal categoria de agentes<sup>1</sup>.

A questão acerca da possibilidade de seu pagamento a servidores do Poder Legislativo municipal, então, ganha relevo em vista das determinações inscritas no artigo 8º, da LC 173/20, que vedam, dentre outros, no período compreendido entre 28 de maio até 31 de dezembro de 2021, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, assim como a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal **anterior à calamidade pública**. Em reforço a tal proibição, o inciso VII, do mesmo artigo, ainda acrescenta **vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado**, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º.

Como o objetivo da lei é resguardar os recursos públicos para o enfrentamento da pandemia e suas repercussões sanitárias e econômicas, é oportuna a reflexão acerca das consequências do período para os direitos dos servidores públicos, sobretudo quando a sua implementação implicar aumento da despesa pública.

Com efeito, a Lei Complementar Federal n. 173, de 27 de maio 2020, publicada no DOU de 28 de maio de 2020, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), nos pontos que especifica, e promove alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o seu artigo 1º, §1º, ela foi editada com a finalidade de permitir a suspensão do pagamento de dívidas contratadas pelos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios com a União, promover a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º da mesma lei, bem como ensejar a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus.

Para tanto, a referida lei estabeleceu uma série de comandos aos beneficiários de suas medidas, a respeito dos quais se poderia até mesmo cogitar de restrição da autonomia desses entes, visto consistirem em medidas limitadoras da sua liberdade administrativa e financeira, mormente em cotejo com a forma federativa adotada pela Constituição (art.18), que repartiu o poder entre União, Estados e Municípios, garantindo a unidade sem concentração absoluta de poder no ente central.

Contudo, o momento da edição traz ínsito o caráter de excepcionalidade capaz de justificar tais medidas, visto ser objetivo geral a reunião de esforços e recursos para o combate ao vírus, e esse desiderato não pode prescindir do fortalecimento financeiro dos entes, com a consequente limitação de gastos não essenciais.

Dessa forma, a lei traz em seu texto dispositivos rígidos quanto à realização do gasto público nesse momento de pandemia, mormente no que tange às despesas com pessoal, determinando a prioridade de recursos para as áreas da saúde e assistência social.

Ademais, foi preciso que o legislador brasileiro estabelecesse limites estreitos para a despesa pública, razão pela qual o artigo 8º, da Lei Complementar n. 173/2020, veio assim redigido:

<sup>1</sup> Vide AI 784.572 AgR.



Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

**I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;**

*II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*

*III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;*

*V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;*

***VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;***

***VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;***

*VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;*

*IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.*

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

*I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e*

*II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.*

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO). (grifou-se)

Como se nota, o artigo 8º é bastante amplo, trazendo uma série de restrições aos entes federados subnacionais quanto às despesas com pessoal.

Conforme disposto no *caput* do dispositivo, confirma-se que está vedada a adoção de uma gama de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas.

No caso dos autos, **indaga o consulente** sobre a possibilidade de pagamento do adicional de insalubridade para os servidores do Poder Legislativo, durante o estado de calamidade ocasionado pela pandemia da Covid-19, considerando-se a existência de legislação autorizativa anterior à vigência da LC 173/20.

Pois bem. Conforme já mencionado, a LC 173/20 foi bastante rígida na inserção de proibições aos entes federados subnacionais quanto ao aumento de gastos com pessoal. Contudo, a despeito de mencionadas vedações, colocou a salvo da regra ali estabelecida, a concessão de direitos e vantagens pautados em **sentença judicial transitada em julgado ou em legislação autorizativa anterior ao estado de calamidade pública deflagrado pela covid.**

Tal redação busca assegurar a prevalência dos pilares em que assentada a segurança jurídica no Brasil, vale dizer, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, valores que, segundo a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não poderão ser prejudicados por legislação editada posteriormente (artigo 6º, DL 4657/42), visto consistirem em garantias constitucionais.

Desse modo, **se existente legislação pretérita que previu o pagamento do mencionado adicional aos servidores públicos do Poder Legislativo, a despeito das proibições contidas no artigo 8º, da LC 173/20, o benefício poderá ser pago.**

Contudo, é oportuno rememorar que a realização da despesa pública necessita da avaliação de uma série de critérios, sobretudo os estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal, como **comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.**

Ademais, importante ressaltar, ainda, que o adicional de insalubridade, a despeito da sua nomenclatura, trata-se, em verdade, de gratificação, vantagem transitória paga a servidor público a título *propter laborem*, o que implica reconhecer que o seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou, além de reclamar para a sua concessão a existência de laudo pericial específico, que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho. Desse modo, se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago.

A possibilidade de concessão de benefícios ou vantagens a servidores públicos, durante o lapso proibitivo constante da LC 173/20, quando pautados em legislação editada antes da pandemia, já foi consagrada pela jurisprudência pátria, mormente a das Cortes de Contas. Confira-se, por oportuno, os seguintes excertos do Tribunal de Contas





dos Municípios do Estado da Bahia:

EMENTA: COVID-19. RESTRIÇÕES AFETAS ÀS DESPESAS NA ÁREA DE PESSOAL. VANTAGENS PECUNIÁRIAS. PROGRESSÕES E PROMOÇÕES. INTELIGÊNCIA DO ART. 8º, INCISOS I E IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020.

Em face do quanto disposto nos incisos I e IX do art. 8º, da LC nº 173/2020, durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2020: **a) permanece o pagamento das vantagens pecuniárias, definidas em lei municipal de regência, para os servidores que a elas fazem jus, assim como, admite-se a implementação para aqueles que apenas venham a preencher os requisitos autorizadores para a concessão de tais vantagens depois do reconhecimento do Estado de Calamidade, se existir no âmbito municipal determinação legal anterior à sua declaração (nos moldes do caput, do art. 65, da LRF) ou na hipótese de sentença judicial transitada em julgado;** b) Haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionado à anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o período de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins. c) As promoções e progressões funcionais inseridas em processo que considera critérios alternados de antiguidade e merecimento podem ser implementadas, desde que previstas em lei municipal, uma vez que não se inserem em nenhuma das vedações previstas na LC nº 173/2020. (PROCESSO Nº 01740e21) (Grifou-se).

CONSULTA. PANDEMIA. COVID-19. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PROFISSIONAIS DE SAÚDE. REQUISITOS. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES. POSSIBILIDADE.

Esta Assessoria Jurídica, em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente, entende que o pagamento do percentual em grau máximo aos profissionais da Saúde envolvidos diretamente no combate à covid-19 mostra-se legítimo para municípios que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia, adstrito a duração do período pandêmico, desde que exista lei municipal regulamentadora para a sua concessão e que o percentual, devidamente justificado, seja respaldado em laudo pericial específico, que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho. (PROCESSO Nº 11378e20).

Ante o exposto, entende-se que a concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais não encontra óbice na LC 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19, e desde que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

### **III. CONCLUSÃO**

Diante das considerações de fato e de direito retro expendidas, em especial as regras constitucionais e legais que regem a matéria, a SAP corrobora com o juízo de admissibilidade feito pela Relatoria no DESPACHO N. 0525/2021 – GFMAL, e, no mérito, manifesta-se no sentido de que seja respondido ao consulente que:

I. A concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais não encontra óbice na LC 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da

deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19, e desde que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

II. Ademais, importante ressaltar, ainda, que o adicional de insalubridade, a despeito da sua nomenclatura, trata-se, em verdade, de gratificação, vantagem transitória paga a servidor público a título *propter laborem*, o que implica reconhecer que o seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou, além de reclamar para a sua concessão a existência de laudo pericial específico, que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho. Desse modo, se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago.

## 2.2 – MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 1430/2021, concordou, na íntegra, com a manifestação da Secretaria de Atos de Pessoal, **opinando por responder ao consulente que**

Sim. Sendo o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas um direito social fundamental do trabalhador, conforme assegurado pela Constituição Federal e, desde que devidamente regulamentado em legislação específica do ente federativo ao qual o servidor público está juridicamente vinculado, verificadas as condições estabelecidas nas normas de regência, por meio de laudo técnico, **não se vê nenhum impedimento na LC nº 173/2020 para que se conceda referido acréscimo durante o período compreendido entre 28/05/2020, data de sua entrada em vigor e 31/12/2021**, prazo estabelecido no *caput* do seu art. 8º para as vedações ali arroladas.

A conclusão supramencionada foi fundamentada pelo Ministério Público de Contas nos seguintes termos:

O exame dos elementos contidos nos autos leva esta Procuradoria a concordar, tanto com o entendimento do Parecerista, quanto com a tese da Unidade Técnica.

O adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas é um direito social<sup>2</sup>, inscrito no Capítulo II do Título II da Constituição Federal, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Embora o § 3º do art. 39, da CF/88, que trata dos servidores públicos, não faça remissão expressa a esse direito para tal categoria de trabalhadores, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que referido dispositivo apenas elencou ali alguns dos direitos sociais, para não ser necessária a repetição de seus enunciados, consoante se vê da seguinte ementa:

<sup>2</sup> 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;

Servidor público. Adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei. Art. 7º, XXIII, da CF. O art. 39, § 3º, da CF apenas estendeu aos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios alguns dos direitos sociais por meio de remissão, para não ser necessária a repetição de seus enunciados, mas com isso não quis significar que, quando algum deles dependesse de legislação infraconstitucional para ter eficácia, essa seria, no âmbito federal, estadual ou municipal, a trabalhista. Com efeito, por força da Carta Magna Federal, esses direitos sociais integrarão necessariamente o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas, quando dependem de lei que os regulamente para dar eficácia plena aos dispositivos constitucionais de que deles decorrem, essa legislação infraconstitucional terá de ser, conforme o âmbito a que pertence o servidor público, da competência dos mencionados entes públicos que constituem a Federação. [RE 169.173, rel. min. Moreira Alves, j. 10-5-1996, 1ª T, DJ de 16-5-1997.] = RE 637.282, rel. min. Dias Toffoli, j. 23-8-2012, dec. monocrática, DJE de 31-8-2012<sup>3</sup> (grifei)

Assim, os direitos sociais, a exemplo do prescrito pelo inciso XXIII do art. 7º da CF/88, segundo o STF, integrarão o regime jurídico dos servidores públicos, cabendo ao ente federativo responsável regulamentá-los por lei a fim de conferir-lhes eficácia plena.

No âmbito do serviço público federal, a normatização se opera com a Lei 8.112/1990, que trouxe as regras básicas para a orientação da Administração Pública quanto à questão<sup>4</sup>, e com o Decreto federal nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989, que regulamenta a concessão dos adicionais de periculosidade e de insalubridade, estabelecendo em seu art. 1º, que *"a caracterização e a classificação da insalubridade ou periculosidade para os servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional será feita nas condições disciplinadas na legislação trabalhista"*<sup>5</sup>.

Na esfera estadual, tal direito acha-se assegurado pela Constituição do Estado de Goiás<sup>6</sup> aos servidores públicos do Estado e regulamentado pela Lei nº 19.573, de 29 de dezembro de 2016, que, assim como na esfera federal, também adota as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho, além de previsto na Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do

<sup>3</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>

<sup>4</sup> Lei 8.112/1990 - Dispõe sobre o [regime jurídico dos servidores públicos civis da União](#), das autarquias e das fundações públicas federais.

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. 69. Haverá permanente controle da atividade de servidores em operações ou locais considerados penosos, insalubres ou perigosos.

Parágrafo único. A servidora gestante ou lactante será afastada, enquanto durar a gestação e a lactação, das operações e locais previstos neste artigo, exercendo suas atividades em local salubre e em serviço não penoso e não perigoso.

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

<sup>5</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d97458.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97458.htm)

<sup>6</sup> Art. 95. São direitos dos servidores públicos do Estado, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [\(Acrescido pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010\)](#)

(...)

XVII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; - [Vide Lei nº 19.573, de 29-12-2016.](#)

Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais<sup>7</sup>, no Título III, Capítulo II, Seção II e Subseção IV<sup>8</sup>.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e altera a Lei Complementar nº 101, traz uma série de limitações a aumento de despesas com pessoal no período compreendido entre 28/05/2020, data de sua publicação, e 31/12/2021 – termo fixado no *caput* de seu art. 8º. Contudo, não restringe e, nem poderia fazê-lo, a concessão de direitos assegurados pela Constituição Federal, como no caso que ora se discute. Tal direito, entretanto, deve estar devidamente regulamentado em legislação específica do ente federativo ao qual o servidor público está juridicamente vinculado.

Nesse contexto, havendo previsão legal, com a devida regulamentação das situações geradoras de atividades penosas, insalubres ou perigosas, o servidor público que se encontrar na condição definida na legislação de regência, fará jus ao adicional, a partir da data do laudo pericial<sup>9</sup> que a constatar, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça.

(...)

## **2.3 – MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO-RELATOR**

### **2.3.1 – DAS PRELIMINARES**

#### **2.3.1.1 – Da Competência do Tribunal e do Relator**

A matéria em exame é da competência deste Tribunal, conforme os artigos 1º, XXV, 31 e 32 da Lei n. 15.958/2007, regulamentada pelo art. 199 do Regimento Interno deste Tribunal, *in verbis*:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei: [...]

XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

<sup>7</sup> [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/100979/lei-20756](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100979/lei-20756)

<sup>8</sup> Art. 119. Os servidores que trabalhem com habitualidade em locais e atividades insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou consideradas de risco de vida fazem jus a um adicional de insalubridade ou periculosidade.

§ 1º O servidor que fizer jus aos adicionais de insalubridade e 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. 120. Haverá permanente controle da atividade de servidores em operações ou locais considerados insalubres ou perigosos.

Parágrafo único. A servidora gestante ou lactante será afastada, enquanto durarem a gestação e a lactação, das operações e locais previstos neste artigo, exercendo suas atividades em local salubre e em serviço não perigoso.

Art. 121. Na concessão dos adicionais de insalubridade e de periculosidade serão observados as situações, regras e os percentuais estabelecidos em legislação específica.

<sup>9</sup> O Superior Tribunal de Justiça divulgou a edição 624 do [Informativo de Jurisprudência](#), com destaque para dois julgados.

O primeiro é de relatoria do ministro Benedito Gonçalves, da 1ª Seção. O colegiado, por unanimidade, decidiu que o termo inicial do adicional de insalubridade a que faz jus o servidor público é a data do laudo pericial. (grifei)

A Competência para deliberar sobre os processos de consulta é do Tribunal Pleno, conforme disposto no art. 9º, I, “e”, do RITCM/GO.

Considerando o teor do art. 4º e Anexo I da Decisão Normativa n. 0010/2020, do art. 85, §1º, da Lei Estadual n. 15.958/2007 e do art. 83 do RITCM/GO, este Relator tem competência para relatar as consultas realizadas pelo Município de Uruaçu em 2021.

### 2.3.2 – DO MÉRITO

Considerando superada a fase da análise da admissibilidade do presente feito, esta Relatoria passa à análise do mérito da Consulta, cujo **teor é convergente com o entendimento da Unidade Técnica Especializada e do Ministério Público de Contas.**

Mediante a presente consulta, o **Presidente da Câmara de Uruaçu** busca sanar dúvida acerca da possibilidade de conceder adicional de insalubridade aos servidores que se enquadram nas normas legais, mesmo durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020.

Isto porque o art. 8º da mencionada Lei vedou a adoção de determinadas medidas das quais decorram aumento de despesas, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021, visando direcionar os recursos públicos ao combate da pandemia do COVID-19.

Ocorre que, no que tange à concessão, a qualquer título, de “*vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração*”, assim como à criação ou majoração de “*auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório*”, **a norma excepcionou a concessão pautada em sentença judicial transitada em julgado ou em legislação autorizativa anterior ao estado de calamidade pública deflagrado pela COVID-19.**

A ressalva se deu pela necessidade de se assegurar a prevalência da segurança jurídica, consubstanciada no direito adquirido, no ato jurídico perfeito e na

coisa julgada, que não poderão ser prejudicados por legislação editada posteriormente<sup>10</sup>, visto serem considerados garantias constitucionais.

Assim, **esta Relatoria alia-se ao entendimento da Secretaria de Atos de Pessoal (SAP), compreendendo, em síntese, que havendo legislação anterior prevendo o pagamento do mencionado adicional aos servidores públicos, não há óbices à sua realização.**

**Para tal, deve-se observar os requisitos gerais para a realização das despesas públicas**, quais sejam: a comprovação da adequação orçamentária e financeira, a previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além das demais exigências constitucionais e legais.

Também, a SAP ressaltou a natureza jurídica de gratificação do mencionado benefício. Destacou que por se tratar de vantagem transitória paga a título *propter laborem*, o seu pagamento está adstrito à ocorrência e subsistência da situação insalubre que lhe ensejou. Dessa forma, o **adicional não deverá ser pago caso o servidor encontre-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada.**

Por fim, a Especializada destacou a **necessidade de existência de laudo pericial específico que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho como condição para a concessão do adicional**. Ressalta-se que, como bem destacou o MPC, o benefício somente será considerado **a partir da data do laudo pericial**, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça<sup>11</sup>.

Importante mencionar que o adicional de insalubridade encontra-se previsto no inciso XXIII do art. 7º da Constituição Federal<sup>12</sup> e é pacífica a jurisprudência no sentido da possibilidade de sua extensão aos servidores públicos<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Artigo 6º, do DL n. 4657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

<sup>11</sup> O Superior Tribunal de Justiça divulgou a edição 624 do [Informativo de Jurisprudência](#), com destaque para dois julgados.

O primeiro é de relatoria do ministro Benedito Gonçalves, da 1ª Seção. O colegiado, por unanimidade, decidiu que o termo inicial do adicional de insalubridade a que faz jus o servidor público é a data do laudo pericial. (grifei)

<sup>12</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

Quanto a esse aspecto, acrescentou o MPC que caberá ao ente federativo responsável, mediante lei, regulamentar os direitos sociais aplicáveis aos seus servidores, tal como o adicional de insalubridade, a fim de conferir-lhes eficácia plena.

Sendo assim, não há óbices jurídicos em responder ao consulente, nos exatos termos propostos pela Especializada, abaixo transcritos:

- I. A concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais não encontra óbice na LC 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19, e desde que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.
- II. Ademais, importante ressaltar, ainda, que o adicional de insalubridade, a despeito da sua nomenclatura, trata-se, em verdade, de gratificação, vantagem transitória paga a servidor público a título *propter laborem*, o que implica reconhecer que o seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou, além de reclamar para a sua concessão a existência de laudo pericial específico, que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho. Desse modo, se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago.

Por todo o exposto, tendo em vista os argumentos levantados pela Unidade Técnica, esta Relatoria adere a seu posicionamento, acompanhando as conclusões explanadas no **Certificado n. 3363/2021** e no **Parecer n. 1430/2021 do Ministério Público de Contas**, nos termos do art. 2º, §3º, do Decreto n. 9.830/2019, que regulamenta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>14</sup>.

---

[...]

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

[...]

<sup>13</sup> Vide AI 784.572 AgR, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de legislação infraconstitucional estabelecer direitos não conferidos expressamente pela Lei Maior a tal categoria de agentes.

<sup>14</sup> Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] §3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

### 3 – DISPOSITIVO

Diante do exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do art. 85, § 1º da Lei n. 15.958/2007 e art. 83 do Regimento Interno, faço a seguinte **PROPOSTA:**

3. **CONHECER** da Consulta, uma vez que estão preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade previstos no art. 31 da LOTCM/GO c/c art. 199 do RITCM/GO;

4. **RESPONDER** ao consulente que:

4.1. A concessão do adicional de insalubridade a servidores públicos municipais **não encontra óbice na Lei Complementar n.º 173/20, desde que pautada em legislação editada antes da deflagração do estado de calamidade ocasionado pela pandemia da COVID-19** e que a despesa seja realizada com observância dos critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente a comprovação da adequação orçamentária e financeira do gasto, a sua previsão na Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, além de estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

4.2. O adicional de insalubridade, a despeito da sua nomenclatura, trata-se, em verdade, de gratificação, vantagem transitória paga a servidor público a título *propter laborem*, o que implica reconhecer que o seu pagamento está adstrito à permanência da situação insalubre que lhe ensejou, além de reclamar para a sua concessão a existência de laudo pericial específico, que contemple a situação de cada servidor e seu ambiente de trabalho. Desse modo, **se durante o período de pandemia o servidor encontrar-se trabalhando de forma remota e ausente a insalubridade da função desempenhada, o adicional não deverá ser pago.**



**Gabinete do Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em Goiânia, 10 de novembro de 2021.**

**Flávio Monteiro de Andrada Luna**  
Conselheiro-Substituto