



Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba  
Gabinete da Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes

## ACÓRDÃO

### **APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA Nº 0000522-07.2011.815.0371**

**Relatora** : Desa. Maria das Graças Morais Guedes  
**1ª Apelante** : Maria das Graças Fernandes de Sá  
**Advogado** : Lincon Bezerra de Abrantes  
**2º Apelante** : Município de Sousa  
**Procurador** : Theófilo Danilo Pereira Vieira  
**Apelados** : os mesmos

**REMESSA NECESSÁRIA E SEGUNDA APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 82/2011. VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ENTENDIMENTO SUMULADO DO TJPB. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL REGULAMENTADORA CONDICIONANDO À PROVA PERICIAL. LAUDO EMITIDO POR PERITO RECONHECENDO A INSALUBRIDADE DA ATIVIDADE EXERCIDA. CONCESSÃO. IMPLANTAÇÃO DEVIDA. *DECISUM* MANTIDO. **DESPROVIMENTO.****

- A egrégia Corte do Tribunal de Justiça da Paraíba sumulou o entendimento de que o pagamento do adicional de insalubridade aos agentes comunitários de saúde, submetidos ao vínculo jurídico administrativo, depende de lei regulamentadora do ente ao qual pertencer.

**PRIMEIRA APELAÇÃO. PAGAMENTOS RETROATIVOS DA VERBA DEVIDOS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NORMA. **DESPROVIMENTO.****

- A Administração Pública está vinculada ao princípio da legalidade, segundo o qual o gestor só pode fazer o que a lei autoriza.

VISTOS, relatados e discutidos os autos acima referenciados.

**A C O R D A** a egrégia Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, em negar provimento a remessa necessária e aos recursos.

## RELATÓRIO

Trata-se de **Apelações Cíveis** interpostas por **Maria das Graças Fernandes de Sá** e pelo **Município de Sousa** contra sentença prolatada pelo Juízo da 4ª Vara Mista daquela comarca, nos autos da Ação Ordinária de Cobrança ajuizada pela primeira apelante em face daquele município.

De início, é relevante mencionar que a presente demanda foi originalmente intentada na Justiça do Trabalho, tendo o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, no Recurso Ordinário do processo tombado sob o nº 0012400-76.2010.5.13.0012, declarado a incompetência da Justiça Especializada (fls. 116/122) e remetido os autos para esta Justiça Comum.

Recebida a ação na Justiça Ordinária, o juízo *a quo*, às fls. 174/181, julgou parcialmente procedente o pedido, nos seguintes termos:

“( ... )

EM RAZÃO DO EXPOSTO, RESOLVO O MÉRITO, com supedâneo no art. 269, I, do CPC, **JULGANDO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos deduzidos na inicial, condenando o Município de Sousa no pagamento dos adicionais de insalubridade, a partir de 31 de agosto de 2011, no percentual de grau médio (20% - vinte por cento). Incida, em tais valores, a correção a que alude o art. 1º-F da Lei 9.494/97.

Determino, por conseguinte, acolhendo pedido autoral, **a imediata implantação do referido adicional, no percentual supra, no contracheque da parte autora, como obrigação de fazer, respaldada nos arts. 273 c/c 461 do CPC. Oficie-se.**

Em face da sucumbência recíproca, condeno, ainda, a Municipalidade, em honorários advocatícios, que fixo em R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), a teor do que preceitua o art. 20, §4º, do CPC, em prol do advogado do

autor, ao passo que o autor é isento de tal pagamento em prol do réu, face à gratuidade jurisdicional, a teor do que preceitua o art. 3º, V, da Lei 1.060/50.

Após o prazo de recurso voluntário, subam os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em cumprimento ao que preceitua o art. 475, I, do CPC.

(...)"

Em suas razões recursais, às fls. 185/188, a primeira apelante sustenta que o município deve ser condenado *"a pagar o retroativo do adicional de insalubridade no período não prescrito"*, ao argumento de que *"conforme laudo anexo acoplado ao álbum processual, as atividades desenvolvidas pela recorrente foram consideradas como insalubre"*. (sic)

Nas razões do segundo apelo, fls. 190/199, o município afirma que *"a Administração Pública deve obedecer, em todos os atos que a cercam, ao princípio da legalidade. (...) A lei, portanto, é pressuposto de validade para os atos da Administração, que não pode agir sem previsão legal. Destarte, todos os agente públicos devem ser instrumentos de fiel realização das atividades normativas."*

Pontua que *"cada litigante foi vencedor e vencido, devendo os honorários ser recíprocos e proporcionalmente distribuídos e compensados e, não recaídos apenas sobre a Municipalidade;"*.

Requer o provimento do recurso para reformar a sentença, julgando improcedente o pedido autoral e *"divididos os honorários de sucumbência de modo recíproca e proporcionalmente"*.

Contrarrazões da recorrente, às fls. 205/210, pelo desprovimento do apelo do município.

Intimado pelo Diário da Justiça, fl. 204, o ente deixou escoar o prazo legal, sem, contudo, apresentar as suas contrarrazões.

Cota ministerial, às fls. 216/217, sem manifestação de mérito.

**É o relatório.**

**V O T O**

**Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes – Relatora.**

Inicialmente, pontuo que as controvérsias veiculadas nesta

demanda foram devolvidas a esta instância recursal por meio dos recursos voluntários e da remessa necessária, autorizando a este Órgão recursal a analisá-las de forma mais ampla.

O ponto controvertido do presente apelo cinge-se à possibilidade de implantação do adicional de insalubridade no contracheque da servidora que exerce a atividade de **agente comunitária de saúde**.

Compulsando os autos, verifico que a apelante fora nomeada em 2007 para o cargo de Agente Comunitário de Saúde do “Quadro de Cargos Efetivos da Prefeitura Municipal de Sousa” (fl. 06), de acordo com a Portaria PMS/GP nº 411/2007.

A servidora, a fim de sustentar seu direito ao recebimento do adicional de insalubridade, alega exercer atividade considerada insalubre.

Pois bem.

É consabido que a Administração Pública deve obedecer, em todos os seus atos, ao princípio da legalidade. Segundo Hely Lopes Meirelles, in *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 20ª Ed., 1995, “... o administrador está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.”

Percebe-se, pois, que o reconhecimento do direito ao adicional de insalubridade e sua classificação somente será viável mediante reconhecimento pela própria Administração.

Vejamos algumas decisões deste egrégio Tribunal de Justiça:

APELAÇÕES CÍVEIS. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. TRANSMUDAÇÃO DE REGIME CELETISTA EM ESTATUTÁRIO. COBRANÇA DE VERBAS REMUNERATÓRIAS. 13º SALÁRIOS, FÉRIAS E SALÁRIO FAMÍLIA. DEVIDAS. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS EXORDIAIS. IRRESIGNAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO NEGADO AOS RECURSOS APELATÓRIOS. O Exercício da função de agente comunitário através de contrato temporário não exonera o Município do pagamento de verbas salariais, tais como terço de férias e 13º salário. A

verba pleiteada pelo autor possui caráter alimentar, motivo pelo qual a posse ilegítima, sem base jurídica, como a que se apresenta neste pleito, pode e deve ser repelida. É condição para recebimento do adicional **de insalubridade pelo servidor, que tal direito esteja regulamentado na forma da lei.** (TJPB; AC 075.2011.000233-6/001; Terceira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides; DJPB 11/09/2012; Pág. 8)

AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO CÍVEL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. **ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. Ausência de previsão legal que possibilite a concessão do benefício.** Inovação recursal. Preclusão. Fixação em salário mínimo. (TJPB; AGInt 025.2011.002026-7/001; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. José Ricardo Porto; DJPB 27/02/2012; Pág.) ,

Nesse diapasão, precedentes da jurisprudência pátria:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. **ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO. Atividades de agente comunitário de saúde não se enquadram em nenhuma das hipóteses elencadas na Lei Municipal nº 2.496/97. Princípio da legalidade.** Precedentes. Competência da justiça comum estadual. Negaram provimento ao recurso de apelação. Unânime. (TJRS; AC 130501-18.2012.8.21.7000; São Borja; Quarta Câmara Cível; Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Agathe Elsa Schmidt da Silva; Julg. 31/10/2012; DJERS 09/11/2012)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. **ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA.** EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. PREVISÃO NA LEI MUNICIPAL 1131/99. AUSÊNCIA DE PROVAS ACERCA DO CONTATO DOS AGRAVANTES COM AGENTES INSALUBRES. INCENTIVO FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE REPASSE DIRETO AOS AGENTES. RECURSO NÃO PROVIDO. **A Emenda Constitucional nº 19/98 condiciona o pagamento de adicional de insalubridade a servidores públicos à existência de legislação municipal.** No entanto, em que pese à existência de Lei regulamentadora, inexistem nos autos sequer indícios de que os agravantes estejam expostos a agentes insalubres de maneira a justificar o pagamento do adicional. Assim, inexistente a prova inequívoca a emprestar a verossimilhança necessária às alegações dos recorrentes. No que concerne ao incentivo financeiro, pela leitura da Portaria Normativa nº 3178/2010 do Ministério da Saúde, não nos é dado presumir que o repasse deva ser pago diretamente ao Agente Comunitário de Saúde. (TJMG; AGIN 1.0395.12.000174-2/001; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 07/08/2012; DJEMG 16/08/2012)

A lei, portanto, é pressuposto de validade para os atos da Administração, que não pode agir sem previsão legal.

À luz desse entendimento, importante destacar que esta Egrégia Corte, por meio do Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 2000622-03.2013.815.0000, de relatoria do Exmo. Des. José Ricardo Porto, uniformizou seu entendimento no sentido de que, à procedência de tal pretensão autoral, é imprescindível a existência de legislação local voltada, especificamente, à extensão do adicional de insalubridade à categoria dos agentes comunitários de saúde.

Para tanto, editou-se a seguinte súmula:

O pagamento do adicional de insalubridade aos agentes comunitários de saúde submetidos ao vínculo jurídico administrativo, depende de lei regulamentadora do ente ao qual pertencer.

Trasladando-se tal raciocínio ao caso dos autos, evidencia-se a possibilidade de condenação da Municipalidade à implantação e pagamento do adicional de insalubridade à servidora litigante, notadamente porque, existe lei regulamentadora do adicional de insalubridade, qual seja, a Lei Complementar nº 082/2011.

No caso dos autos, a Edilidade não apenas afirma que o Município de Sousa editou a Lei Complementar nº 082, que regulamentou o adicional de insalubridade, como também que a servidora *“está exposto a agentes nocivos à saúde”*, fl. 192. (sic)

Nesse sentido, o art. 1º da referida legislação dispõe:

Art. 1º – Os servidores públicos municipais que trabalham com habitualidade em locais insalubres ou em atividades ou operações penosas e perigosas, fazem jus aos adicionais previstos no art. 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal e no art. 65 da Lei Complementar Municipal nº 002, de 10 de janeiro de 1994.

Conforme o art. 5º e respectivo parágrafo único, as atividades consideradas insalubres pelo ente municipal são aquelas definidas nas normas regulamentadoras nsº 15 e 16 do Ministério do Trabalho, as quais serão classificadas através de perícias e laudos de inspeção efetuados por Médico ou Engenheiro do Trabalho. Confira-se:

Art. 5º – A caracterização e a classificação de penosidade, periculosidade e insalubridade serão processadas através de perícias e laudos técnicos de inspeção efetuados por Médico ou Engenheiro do Trabalho, na forma do Parágrafo Único do art. 66 da Lei Complementar Municipal nº 002/94.

Parágrafo único. As atividades e operações penosas, perigosas e insalubres no Município de Sousa são aquelas definidas nas normas reguladoras nº 15 e 16 do Ministério do Trabalho.

Compulsando os autos, verifico que conforme o Laudo Pericial de fls. 37/44, emitido pelo perito do CREA, as atividades desenvolvidas pelos agentes comunitários de saúde do Município de Sousa-PB são caracterizadas como insalubres, **de grau médio**, nos termos da Portaria 3.214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego em sua NR-15, Anexo 14.

Portanto, estão preenchidos os requisitos legais para o reconhecimento do direito reivindicado, no que concerne a implantação do referido adicional que, segundo o art. 2º da lei municipal, corresponde ao percentual de 20% (vinte por cento) sobre a menor remuneração paga pelo município. Vejamos:

Art. 2º – O exercício de trabalho em condições insalubres assegura a percepção de adicional de 40% (quarenta por cento), **20% (vinte por cento)** e 10% (dez por cento) calculado sobre a menor remuneração paga pelo município de Sousa, segundo se classifiquem, respectivamente, nos graus máximo, **médio** e mínimo. (negritei)

Por outro lado, a cobrança do adicional de insalubridade só passou a ser exigível após a matéria ser disciplinada pela Lei Complementar Municipal nº 82, de 31 de agosto de 2011, **não havendo que se falar em obrigação da Edilidade em pagar o referido adicional à demandante, no período anterior à vigência daquela lei.**

Ora, cediço que a Administração Pública está vinculada ao princípio da legalidade, adstrita, portanto, à observância da lei, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, não podendo se afastar dessa regra constitucional, sob pena de praticar ato inválido.

Assim, o fato de o Município não ser obrigado a pagar o adicional de insalubridade ao demandante, no período anterior a 31 de agosto de 2011, não infringe nenhuma norma legal, tendo em vista que só após esta data, sua cobrança passou a ser legítima.

Percebe-se, pois, que o reconhecimento do direito ao adicional de insalubridade e sua classificação somente ficou viável após devidamente regulamentado pela Administração.

Vejamos algumas decisões deste egrégio Tribunal de Justiça:

APELAÇÕES CÍVEIS. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. TRANSMUDAÇÃO DE REGIME CELETISTA EM ESTATUTÁRIO. COBRANÇA DE VERBAS REMUNERATÓRIAS. 13º SALÁRIOS, FÉRIAS E SALÁRIO FAMÍLIA. DEVIDAS. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INDEVIDO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS EXORDIAIS. IRRESIGNAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO NEGADO AOS RECURSOS APELATÓRIOS. O Exercício da função de agente comunitário através de contrato temporário não exonera o Município do pagamento de verbas salariais, tais como terço de férias e 13º salário. A verba pleiteada pelo autor possui caráter alimentar, motivo pelo qual a posse ilegítima, sem base jurídica, como a que se apresenta neste pleito, pode e deve ser repelida. É condição para recebimento do adicional **de insalubridade pelo servidor, que tal direito esteja regulamentado na forma da lei.** (TJPB; AC 075.2011.000233-6/001; Terceira Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides; DJPB 11/09/2012; Pág. 8)

AGRAVO INTERNO. APELAÇÃO CÍVEL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. **ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. Ausência de previsão legal que possibilite a concessão do benefício.** Inovação recursal. Preclusão. Fixação em salário mínimo. (TJPB; AGInt 025.2011.002026-7/001; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. José Ricardo Porto; DJPB 27/02/2012; Pág.)

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO. PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 7º, INCISO XXIII, DA CRFB. PAGAMENTO DE FÉRIAS EM DOBRO. SERVIDOR ESTATUÁRIO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. ARTIGO 21 DO CPC. MANUTENÇÃO DA DECISUM. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTES TRIBUNAL. INCIDÊNCIA DO ART. 557 DO CPC. SEGUIMENTO NEGADO AO RECURSO. O princípio da legalidade é base de todos os demais princípios que instruem, limitam e vinculam as atividades administrativas, só podendo a Administração atuar secundum legem. **Para os servidores ocupantes de cargo público, o pagamento do adicional de insalubridade pela Administração depende de previsão legal do ente federado.** O pagamento dobrado de férias restringe-se aos trabalhadores contratados pelo regime celetista, o que resta inviável sua



concessão aos servidores estatutário. O artigo 21 do Código de Processo Civil estabelece que se cada litigante for em parte vencedor e vencido, serão recíproca e proporcionalmente distribuídos e compensados entre eles os honorários e as despesas. TJPB - Acórdão do processo nº 10720110001545001 - Órgão (2 CAMARA CIVEL) - Relator DESA MARIA DE FÁTIMA MORAES BEZERRA CAVALCANTI - j. em 06/07/2012

Nesse diapasão, precedentes da jurisprudência pátria:

**APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO. Atividades de agente comunitário de saúde não se enquadram em nenhuma das hipóteses elencadas na Lei Municipal nº 2.496/97. Princípio da legalidade.** Precedentes. Competência da justiça comum estadual. Negaram provimento ao recurso de apelação. Unânime. (TJRS; AC 130501-18.2012.8.21.7000; São Borja; Quarta Câmara Cível; Relª Desª Agathe Elsa Schmidt da Silva; Julg. 31/10/2012; DJERS 09/11/2012)

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. PREVISÃO NA LEI MUNICIPAL 1131/99. AUSÊNCIA DE PROVAS ACERCA DO CONTATO DOS AGRAVANTES COM AGENTES INSALUBRES. INCENTIVO FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE REPASSE DIRETO AOS AGENTES. RECURSO NÃO PROVIDO. A Emenda Constitucional nº 19/98 condiciona o pagamento de adicional de insalubridade a servidores públicos à existência de legislação municipal.** No entanto, em que pese à existência de Lei regulamentadora, inexistem nos autos sequer indícios de que os agravantes estejam expostos a agentes insalubres de maneira a justificar o pagamento do adicional. Assim, inexistente a prova inequívoca a emprestar a verossimilhança necessária às alegações dos recorrentes. No que concerne ao incentivo financeiro, pela leitura da Portaria Normativa nº 3178/2010 do Ministério da Saúde, não nos é dado presumir que o repasse deva ser pago diretamente ao Agente Comunitário de Saúde. (TJMG; AGIN 1.0395.12.000174-2/001; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 07/08/2012; DJEMG 16/08/2012)

Portanto, como a Lei Complementar nº 82/2011 só abrangeu parte do período pleiteado pela autora e, estando a Administração Pública vinculada ao princípio da legalidade, impõe-se a manutenção da sentença no tocante à condenação da edilidade ao implante do adicional de insalubridade no contracheque da promovente (no percentual de grau médio - 20%), bem como ao pagamento retroativo da verba (a partir de 31 de agosto de 2011), motivo pelo qual o apelo da recorrente deve ser julgado improcedente.

Por tudo o que foi dito até aqui, o apelo do município também deve ser desprovido, pois a edilidade pleiteia a improcedência do pedido autoral.

Quanto aos honorários advocatícios sucumbenciais, o decisum também não merece reforma, vez que essa verba foi recíproca e proporcionalmente distribuída, contudo não foi compensada tendo em vista – na palavras da magistrada – “*o autor é isento de tal pagamento em prol do réu, face à gratuidade jurisdicional, a teor do que preceitua o art. 3º, V, da Lei 1.060/50.*” (sic).

Com essas considerações, **NEGO PROVIMENTO AOS APELOS E À REMESSA OFICIAL.**

**É como voto.**

Presidi a sessão Ordinária desta Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba realizada no dia 16 de setembro de 2014, conforme certidão de julgamento de f. 226. Participaram do julgamento, além desta Relatora, o Exmo Dr. Ricardo Vital de Almeida, Juiz convocado para substituir o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides, e o Exmo. Des. José Aurélio da Cruz. Presente à sessão, o Dr. Francisco Seráfico Ferraz da Nóbrega Filho, Promotor de Justiça convocado.

Gabinete no TJPB, em João Pessoa, 18 de setembro de 2014.

**Desa. Maria das Graças Morais Guedes**  
Relatora