



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
**GAB. DES. ABRAHAM LINCOLN DA CUNHA RAMOS**

**APELAÇÃO CÍVEL** nº 0000864-59.2005.815.0781

07

**ORIGEM** :Comarca de Barra de Santa Rosa

**RELATOR** :Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

**APELANTE** :Manoel José dos Santos

**ADVOGADO** :Roseno de Lima Sousa (OAB/PB 5.266)

**APELADO** :Município de Barra de Santa Rosa

**ADVOGADO** :Alysson Wagner Correia Nunes (OAB/PB 17.113).

**CONSTITUCIONAL**

**e**

**ADMINISTRATIVO** - Apelação cível – Ação de cobrança c/c obrigação de fazer – Procedência parcial - Servidor público municipal – Auxiliar de Enfermagem - Regime jurídico estatutário - Adicional de insalubridade – Direitos Sociais – Art. 7º c/c o art. 39, § 3º, CF/88 – Ausência de critério ou regra para pagamento do dito adicional na CF/88 - Lei local regulamentadora – Necessidade - Princípio da legalidade – Art. 37, “caput”, CF/88 – Existência - Não comprovação – Adicional indevido – Horas extras – Ausência de comprovação de realização de serviço extraordinário – Ônus do autor (art. 373, I, NCPC) – Verba indevida – Manutenção da sentença – Desprovimento.

- “*Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.*” (art. 39, §3º, CF/88).

- Não havendo previsão expressa na Carta Magna quanto ao direito dos servidores públicos civis perceberem adicional de insalubridade, essa possibilidade encontra óbice no princípio da legalidade administrativa, que está previsto no “caput” do art. 37 da CF/88, segundo o qual, ao contrário do particular que pode realizar tudo aquilo que não é proibido pelo ordenamento jurídico, deve o administrador cumprir e realizar tudo aquilo que a lei determina que seja feito.

- Para o Supremo Tribunal Federal, como não há na Constituição da República preceito que determine expressamente o pagamento de adicional de insalubridade a servidores públicos civis, este só poderá ser concedido se houver previsão em lei local.

- O Código de Processo Civil, em seu art. 373, estabelece que incumbe ao autor o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito, enquanto que cabe ao réu a prova dos fatos extintivos, impeditivos e modificativos do direito do autor.

- Inexistindo nos autos prova apta a comprovar o serviço extraordinário alegado na inicial, ônus que incumbia ao autor (art. 373, I, NCPC), não há motivos para reforma da sentença.

**V I S T O S**, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados de apelação cível,

**A C O R D A M**, em Segunda Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, por votação unânime, negar provimento ao recurso de apelação, nos termos do voto do relator e da súmula do julgamento de folha retro.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de apelação cível interposta por **MANOEL JOSÉ DOS SANTOS**, objetivando reformar a sentença prolatada

pelo MM. Juiz de Direito da Comarca de Barra de Santa Rosa que, nos autos da ação ordinária de cobrança c/c obrigação de fazer, sob o nº 0000864-59.2005.815.0781, movida pela recorrente, em face do **MUNICÍPIO DE BARRA DE SANTA ROSA**, julgou procedente em parte a pretensão deduzida na exordial apenas para condenar a Edilidade ao pagamento dos salários retidos do autor nos meses de novembro e dezembro de 2004.

Nas razões recursais (fls. 267/273), o apelante pugna, inicialmente, pelo provimento do recurso, com a anulação da sentença recorrida, sob o argumento de que o magistrado de primeiro grau deveria ter determinado a realização de prova pericial, com o objetivo de aferir o grau de insalubridade a que vem se submetendo. No caso de não acolhido o pedido de nulidade da sentença, requer o provimento do recurso, com a condenação do promovido a implantar o adicional de insalubridade em seus vencimentos, bem como a pagar os valores retroativos. Por fim, pleiteia a reforma da sentença no que concerne às horas extras, sob a alegação de que há nos autos provas suficientes a demonstrar o labor extraordinário.

Contrarrazões à fl. 278, pugnando pela manutenção da sentença recorrida.

Instada a se pronunciar, a Douta Procuradoria de Justiça deixou de emitir parecer, ao argumento de que se afigura desnecessária a sua intervenção (fls. 287/288).

É o relatório.

### **V O T O.**

“*Ab initio*”, faz-se necessário registrar que, consoante se extrai dos documentos juntados aos autos, a ora apelante é servidora da edilidade recorrente, ocupante do cargo público de gari, com submissão ao regime estatutário.

Como é cediço, em termos de direitos sociais dos servidores públicos, categoria assim tomada na sua acepção jurídico-administrativa, a bússola regente da espécie sempre será o § 3º do art. 39 da Constituição Federal, “*in verbis*”:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.  
(...)”

*§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.”*

Do cotejo com o art. 7º, próprio do texto constitucional, operação necessária pela remissão determinada no preceito anterior, constata-se que o rol de direitos trabalhistas estendidos aos servidores públicos não alberga o título de adicional de insalubridade (inciso XXIII). Quer dizer, é patente que o legislador constituinte excluiu dos servidores públicos o direito social previsto no inc. XXIII do art. 7º da Constituição Federal.

No caso em comento, busca o apelante, em verdade, via manejo analógico, emprestar-se a pedido claramente estatutário efeitos peculiares da legislação reitora do vínculo de emprego privado (art. 192, CLT<sup>1</sup>).

Ocorre que não havendo previsão expressa na Carta Magna quanto ao direito dos servidores públicos perceberem adicional de insalubridade, ou seja, não estabelecendo ela qualquer critério ou regra para o pagamento do citado adicional, esta possibilidade encontra óbice no princípio da legalidade administrativa, que encontra-se previsto no “caput” do art. 37 da CF/88<sup>2</sup>.

Deixa transparecer esse princípio que, ao contrário do particular que pode realizar tudo aquilo que não é proibido pelo ordenamento jurídico, deve o administrador cumprir e realizar tudo aquilo que a lei determina que seja feito.

Nesse sentido, ensina **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**<sup>3</sup>:

*“na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O*

<sup>1</sup> “**Art . 192** - O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classificarem nos graus máximo, médio e mínimo.”.

<sup>2</sup> “**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”.

<sup>3</sup> “Manual de Direito Administrativo”, Editora Lumen Juris, 17ª ed., 2007.

*princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei”.*

**MORAES<sup>4</sup>:**

No mesmo tom, elucida **ALEXANDRE DE**

*“O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na administração pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois **na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, em que será permitida a realização de tudo o que a lei não proíba.** Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.*

*Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta que, apesar do desprestígio da lei, “o princípio da legalidade subsiste e é a cúpula do sistema jurídico dos Estados de derivação liberal, como o Brasil.”.*

Por tal fundamento, e considerando que não é dado ao intérprete alargar o âmbito de hermenêutica constitucional de enunciado normativo, sob pena de importar em visível afronta a decisão do constituinte, o acolhimento do intento da autora/apelante dependeria de lei específica local, regulamentando a possibilidade de percepção do adicional de insalubridade, bem como o seu grau e percentual, cuja existência não comprovou o recorrente, embora sobre seus ombros recaísse o ônus respectivo.

Nos autos consta apenas a LOM que, em seu art. 108, XV, preleciona que são direitos dos servidores públicos municipais, entre outros, a percepção de *“adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei”*. Ou seja, apenas juntou lei municipal que necessita de outra lei que regulamente o direito ao adicional de insalubridade ali previsto, definindo as atividades consideradas insalubres, momento em que poderá ele vir a ser exercitado.

Assim, havendo omissão quanto à edição de lei, não há como albergar a pretensão manejada, ainda que o ambiente de trabalho se enquadre em uma situação inóspita. **Por esse motivo,**

---

<sup>4</sup> In “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, 1ª. edição, Editora Atlas, São Paulo, 2002, pág. 781.

**desnecessária seria a designação de perícia, a fim de ser examinado o grau de insalubridade da atividade da apelante.**

Sobre o tema, veja-se o que consignou a eminente **Min. Cármen Lúcia**, relatora, em seu voto no RE 565714/SP<sup>5</sup>:

*“Para o desate específico do presente caso, o que há de prevalecer é que o art. 192 da CLT e o art. 7º, inc. XXIII, da Constituição não podem ser invocados para reger as relações estatutárias.*

*(...)*

*A Constituição da República não estabelece qualquer critério ou regra para o pagamento de adicional de insalubridade a servidores públicos civis. Aliás, na Seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição não há qualquer menção ao pagamento de adicional em razão do exercício de atividades insalubres e o art. 39, § 3º, não inclui no rol de direitos aplicáveis aos servidores públicos civis o art. 7º, inc. XXIII, da Constituição da República.”* (Grifei)

E conclui:

*“Não há, portanto, parâmetro expresso na Constituição da República para determinar a base de cálculo do adicional de insalubridade dos recorrentes, o que haverá de constar de lei.”* (Grifei)

No mesmo sentido, eis outro julgado do Supremo Tribunal Federal:

*“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO LOCAL E FATOS E PROVAS. VERBETES 279 E 280-STF. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. FALTA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE SUA CONCESSÃO. 1. Questão dirimida no Tribunal de origem à luz do conjunto fático-probatório e de normas de direito local. Incidência dos óbices dos Verbetes ns. 279 e 280 da Súmula do STF. 2. Adicional de insalubridade necessidade de previsão legal para sua concessão. Agravo regimental não provido.”*<sup>6</sup> (Grifei)

Em caso semelhante ao dos autos, esta Egrégia Câmara Cível decidiu:

<sup>5</sup> RE 565714, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-147 DIVULG 07-08-2008 PUBLIC 08-08-2008 REPUBLICAÇÃO: DJe-211 DIVULG 06-11-2008 PUBLIC 07-11-2008 EMENT VOL-02340-06 PP-01189 RTJ VOL-00210-02 PP-00884

<sup>6</sup> STF – 2ª Turma – Rel. Min. Eros Grau - AI 559936 AgR - julgado em 21/03/2006, DJ 20/04/2006 PP-00023, PP-01681

“APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE SÃO MAMEDE. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. AGENTE DE LIMPEZA PÚBLICA. PLEITO RECURSAL QUE PUGNA POR PRODUÇÃO DE PROVA INDEFERIDA PELO JUÍZO PRIMITIVO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO DO JUIZ. APELO IMPROVIDO. - Encontrando-se o juiz singular pronto para proferir o julgamento, diante da liberdade que lhe conferida pela lei para apreciar as provas dos autos e formar seu convencimento, poderá ele indeferir aquelas que considere inúteis ou meramente protelatórias, e assim, antecipar o deslinde da causa. - REMESSA DE OFÍCIO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. AGENTE DE LIMPEZA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SÃO MAMEDE. VANTAGEM INSTITUÍDA DE FORMA GENÉRICA PELA LEI MUNICIPAL. NÃO PREVISÃO DE PERCENTUAIS E BASE DE CÁLCULO. APLICABILIDADE SUPLETIVA DE LEI DEVE SER ANTECEDIDA DE PREVISÃO LEGAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REFORMA DO DECISUM. PROVIMENTO DO REEXAME NECESSÁRIO. - *Por força da ausência de previsão normativa no art. 39, § 3º, da Constituição da República, os agentes públicos não fazem jus, de forma automática, ao adicional de insalubridade, mostrando-se necessária interposição legislativa para que essa garantia a eles se estenda. - Não havendo previsão legal dos elementos indispensáveis à concessão do adicional de insalubridade, como o seu percentual e sua base de cálculo, não se pode aplicar supletivamente a legislação trabalhista, a estadual ou a federal, relativa a servidores públicos, se não houver dispositivo legal no âmbito municipal que o autorize.* TJPB - Acórdão do processo nº 0000622-57.2011.815.0501 - Órgão (2ª CÂMARA CÍVEL) - Relator DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO - DJPB 06/02/2014” (Grifei)

Sem destoar:

“AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. CONHECIMENTO DE OFÍCIO. AGENTE DE LIMPEZA URBANA. MUNICÍPIO DE GUARABIRA. VANTAGEM INSTITUÍDA DE FORMA GENÉRICA PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. REGULAMENTAÇÃO A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 846/2009. IRRETROATIVIDADE DO PAGAMENTO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BENESSE DEVIDA A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI

**REGULAMENTADORA. REEXAME NECESSÁRIO E APELO DESPROVIDOS. Segundo o disposto no artigo 475 do CPC e no enunciado da Súmula nº 490 do STJ, a sentença ilíquida, proferida contra a Fazenda Pública, suas autarquias e fundações de direito público, está sujeita ao duplo grau de jurisdição obrigatório. Por força da ausência de previsão normativa no art. 39, § 3º, da Constituição da República, os servidores públicos não fazem jus, de forma automática, ao adicional de insalubridade, mostrando-se necessária interposição legislativa para que essa garantia a eles se estenda. A Lei orgânica do município de Guarabira, apesar de dispor acerca da possibilidade de concessão do adicional de insalubridade, não prevê todos os elementos necessários para o seu deferimento, sendo, pois, norma de eficácia limitada, sem aplicabilidade imediata. A partir da edição da Lei municipal nº 846/2009, regulamentadora das atividades penosas, insalubres ou perigosas, devido é o adicional pelo desempenho de atividade insalutífera. Irresignação da edilidade. Terço constitucional de férias. Prévio requerimento. Com- provação de gozo. Desnecessidade. Garantia constitucional. Desprovimento. O direito à férias anuais remuneradas com pelo menos um terço a mais do salário normal é assegurado pela Carta Magna em seu art. 7º, inc. XVII, sendo que tal direito foi expressamente estendido aos servidores públicos, nos termos do art. 39, § 3º da Lei maior. O pagamento do terço constitucional de férias prescinde de prévio requerimento ou efetivo gozo do descanso pelo servidor. (TJPB; AC 018.2009.001133-1/001; Segunda Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho; DJPB 10/12/2013; Pág. 13)” (Grifei)**

Outrossim, cabe ressaltar que não é dado ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos, criar, aumentar ou estender vantagem a servidores públicos, eis que acabaria por onerar os cofres públicos com uma despesa que não possui dotação orçamentária.

Destarte, essa conjuntura não deixa espaço para outro caminho senão o da improcedência do pedido em foco, eis que inexistente base legal para a concessão do adicional de insalubridade perseguido pelo apelante.

Como visto, o autor pugna, ainda, pela reforma da sentença no que concerne às horas extras, deduzindo que há nos autos provas suficientes a demonstrar o labor extraordinário.

Inicialmente, vale ressaltar que a Carta Magna, em seu art. 7º, XVI, assegura a todos os trabalhadores urbanos ou

rurais a percepção de acréscimo de remuneração pelo exercício de suas funções em sobrejornada. Adiante, a Carta Política, em seu art. 39, estende expressamente esta garantia aos ocupantes de cargo público.

A referida vantagem, portanto, decorre diretamente do texto constitucional, que é claro ao assegurar que o trabalho realizado em sobrejornada deve ser remunerado de forma que supere em pelo menos 50% (cinquenta por cento) a remuneração do trabalho normal.

O preceito constitucional acima ressaltado visa resguardar a dignidade do trabalhador através de uma compensação por um trabalho exercido em condições desgastantes.

No caso em comento, contudo, não há como albergar a pretensão manejada pelo autor, eis que, conforme entendeu o magistrado de primeiro grau, resta patente a ausência de prova que seria necessária à procedência do presente pedido.

Como se sabe, *“denomina-se prova a todo elemento que contribui para a formação da convicção do juiz a respeito da existência de determinado fato”*<sup>7</sup>.

Por sua vez, o Código de Processo Civil, em seu art. 373, estabelece que incumbe ao autor o ônus de provar os fatos constitutivos de seu direito, enquanto que cabe ao réu a prova dos fatos extintivos, impeditivos e modificativos do direito do autor.

Entende-se por fato constitutivo aquele que origina a relação jurídica posta em juízo (*“res in iudicium deducta”*). Já o fato extintivo é aquele que põe fim à relação jurídica. O exemplo mais tradicional fornecido pela doutrina é o pagamento. Ao seu turno, o fato impeditivo refere-se a ausência de um dos requisitos de validade do ato jurídico, possuindo, assim, o condão de impedir as pretensões do direito do autor. Por fim, fato modificativo é aquele capaz de alterar a relação jurídica, como por exemplo, o pagamento parcial.

A propedêutica processual moderna ensina que as regras sobre a distribuição do *“onus probandi”* são **normas de julgamento**, visto que, uma vez produzida a prova, esta pertencerá aos autos, não importando quem a produziu (princípio da comunhão das provas).

Assim, as regras sobre o ônus probatório só importarão no julgamento do mérito da demanda, quando se constatar a inexistência de provas sobre determinados fatos.

---

<sup>7</sup> CÂMARA, Alexandre de Freitas. Lições de Direito Processual Civil. 12. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p. 397.

Dessa forma, caso não reste provado nos autos os fatos constitutivos, os pedidos do autor fatalmente serão julgados improcedentes. Contudo, provados estes, caberá ao réu provar os fatos extintivos, impeditivos e modificativos do direito do autor, sob pena de assim não fazendo, serem os pedidos contidos na inicial julgados procedentes.

“*In casu subjecto*”, em face das divergências nas alegações das partes, necessária era a comprovação efetiva pelo autor de que realizou o serviço extraordinário.

Ocorre que, joeirando os autos, verifica-se que o promovente não fez prova dos fatos constitutivos do seu direito (art. 373, I, do CPC/73). Não há qualquer prova nos autos apta a comprovar o labor extraordinário alegado na inicial.

Portanto, eis que o autor não comprovou os fatos por ele narrados, também não há motivos para reforma da sentença recorrida quanto às horas extras.

## **DISPOSITIVO**

Por tais razões, **nega-se provimento** à apelação cível.

### **É como voto.**

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior, o Exmo Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, e o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.

Presente ao julgamento, o Exmo. Dr. Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado.

Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa 12 de junho de 2018.

*Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos*  
*Relator*