



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**PROCESSO N.º 5301561-51.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE OSÓRIO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
OSÓRIO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO  
SCHREINER PESTANA**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
Município de Osório. Impugnação objetivando a retirada do  
ordenamento jurídico da expressão “anexos à presente Lei”,  
constante dos artigos 1º, 3º e 6º da Lei nº 5.923, de 18 de julho  
de 2017, com a redação conferida pela Lei nº 5929/2017.  
Pedido liminar indeferido. I. Agravo interno contra a decisão  
monocrática que indeferiu o pedido liminar que deve ser  
desprovido. O deferimento de liminar pressupõe a verificação,  
em concreto e de maneira concomitante, dos requisitos  
probabilidade do direito (fumus boni iuris) e perigo de dano*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*decorrente da demora (periculum in mora). Caso concreto em que tais pressupostos não foram observados. 2. Dispositivos que remetem a concessão de adicionais de insalubridade ao preenchimento de requisitos estabelecidos em Anexo. Alegada inconstitucionalidade. Desacolhimento. 2.1. Artigos 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, e 29, inciso XIII, da Carta Estadual. Normas constitucionais que possuem eficácia limitada, posto que remetem à lei infraconstitucional a forma de pagamento dos adicionais que elencam, reforçando a autonomia conferida aos estados e municípios para legislar sobre a relação jurídica mantida com seus servidores. Precedentes. 2.2. Segundo jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a concessão de adicionais de insalubridade, para se conformar às diretrizes constitucionais, devem preencher os seguintes pressupostos: “1) existência de lei municipal que autorize o pagamento, e 2) laudo técnico que comprove o efetivo exercício de atividade insalubre ou perigosa”. Norma que obedece a tais diretrizes. Constitucionalidade constatada. 2.3. Alegação de que os critérios estabelecidos para a concessão de adicionais de insalubridade estão desatualizados não tem o condão de afastar a constitucionalidade da norma impugnada.*

**PARECER PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO INTERPOSTO NOS AUTOS, BEM COMO PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Osório**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da expressão *anexos à presente Lei*,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

constante dos artigos 1º, 3º e 6º da Lei nº 5.923, de 18 de julho de 2017, que define as atividades insalubres e perigosas para efeito de percepção do adicional correspondente previsto nos artigos 88 e 89 da Lei Municipal nº [2.351](#), de 23 de maio de 1991, revoga a Lei Municipal nº [4.690](#) de 24 de dezembro de 2010 e dá outras providências, com a redação conferida pela Lei nº 5.929/2017, ambas do Município de Osório, por afronta aos artigos 1º, incisos III e IV, e 7º, inciso XXIII, ambos da Constituição Federal, bem como ao artigo 29, inciso XIII e parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Narra o proponente que os dispositivos legais questionados estabelecem que os critérios para definição das atividades insalubres serão aqueles expressamente previstos no Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho – LTCAT e no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, contudo, no seu sentir, tais parâmetros, anexados à norma, padecem de flagrante ancianidade, ou seja, estão descompassados com os tempos atuais. Relata que, em 2021, após recomendação da Controladoria-Geral do Município, através do processo administrativo nº 6.268/2021, a Administração Pública deu início aos atos administrativos para a contratação de empresa especializada para a elaboração do Plano de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e do Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), nos locais de trabalho da Prefeitura de Osório-RS (processo administrativo nº 16.679/2021), contratação essa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*efetivada através do Contrato Administrativo nº 011/2022, cuja cópia segue em anexo, e que teve como conclusão os laudos técnicos atualizados necessários para a alteração da Lei Municipal nº 5.923, de 18 de julho de 2017, considerando as alterações técnicas ocorridas no período nos locais e ambientes de trabalho. Aduz que, na posse desses laudos atualizados, o Poder Executivo deu início a longa jornada legislativa na busca da necessária alteração da legislação específica, mas as tentativas de modificar a legislação não prosperaram, em razão da *explicita ausência de iniciativa ou pretensão do Poder Legislativo de concluir com êxito o procedimento legislativo necessário*. Informa que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, através da Requisição de Documentos e Informações nº 609799, solicitou esclarecimentos da Administração Pública acerca da implantação e atualização da insalubridade e periculosidade no município. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (petição e documentos do Evento 1).*

A liminar pleiteada foi indeferida (Evento 6, DESPADEC1). Contra essa decisão, o proponente interpôs recurso de agravo interno (Evento 17, PET1).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 16, PET1).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

A Câmara de Vereadores de Osório, notificada a contrarrazoar o recurso e a prestar informações, permaneceu silente (Eventos 15, 25, 27 e 28).

O Estado do Rio Grande do Sul deixou transcorrer em branco o prazo para contrarrazoar o recurso (Eventos 20 e 26).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

## **2. DO AGRAVO INTERNO:**

O recurso é tempestivo e adequado. Presentes estes e os demais pressupostos à sua admissibilidade, merece conhecimento.

A decisão monocrática impugnada está vazada nos seguintes termos:

*Vistos.*

*Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada pelo Prefeito do Município de Osório, ROGER CAPUTI DE ARAÚJO através da qual reputa inconstitucional a Lei Municipal nº 5.923/17, mais especificamente, em seus artigos 1º, 3º e 6º, que tratam sobre os critérios à definição e mensuração da insalubridade presente nas atividades realizadas pelos servidores municipais. Pugnou na inicial pela concessão liminar de "MEDIDA CAUTELAR" dotada de eficácia erga omnes e com efeito ex tunc - ao fim de sejam suspensos os efeitos da Lei Municipal nº 5.923/17 sejam suspensos quanto à aplicação do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Laudo Técnico das Condições do Ambiente do trabalho – LTCAT e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA e seus anexos, autorizando-se a aplicação dos laudos técnicos atualizados em 2022, ou outros laudos técnicos produzidos posteriormente, que vierem substituir os atuais.*

*É o breve relatório.*

*Recebo a inicial, porquanto preenchidos os pressupostos processuais.*

*A Lei objurgada é de 2017. Já houve inúmeros projetos de Lei, enviados ao Órgão Legislativo. O debate quanto ao tema não é novo.*

*Os esclarecimentos solicitados pelo TCE (Requerimento de Informações de Documentos 609799 - evento 1, OUT16) tem o condão de (nas palavras do próprio autor) a apuração de eventuais irregularidades (evento 1, INIC1, fl. 09):*

*As informações e documentos foram devidamente encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que pelos questionamentos formulados verificamos que o entendimento/conclusão da equipe técnica do douto Órgão de Controle Externo é no sentido de apurar dano ao erário causado pelo pagamento de adicional de insalubridade e periculosidade com amparo em laudo técnico desatualizado. (grifei).*

*Esse fato, se vislumbrado em conjunto com a sucessão de normas quanto ao tema, não embasa a tutela cautelar precária aqui pleiteada. Não*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*demonstrado o requisito do periculum in mora descrito na peça portal.*

*Notifique-se o Presidente da Câmara de Vereadores de Osório, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as informações entendidas necessárias.*

*Cite-se o Procurador-Geral do Estado com prazo de 20 dias.*

*Posteriormente, dê-se vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de 10 dias para emitir parecer, conforme art. 262, §§ 2º e 3º do Regimento Interno deste Tribunal (RITJRS).*

Nas suas razões, o recorrente se contrapõe aos fundamentos da decisão supra, argumentando que *o periculum in mora reside no fato de o Município de Osório estar pagando os adicionais de insalubridade e periculosidade com base em critérios constantes no Laudo Técnico das Condições do Ambiente do trabalho – LTCAT, bem como no programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, anexos à lei imputada de inconstitucional, o que, por via de consequência, implica em engessamento do sistema e descompasso com os tempos atuais e com a própria Constituição Riograndense.*

Em que pese os respeitáveis argumentos delineados, a decisão guerreada não merece reforma.

Como é cediço, a concessão de tutelas provisórias de urgência (categoria jurídica que abarca o pedido liminar) pressupõe a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

verificação, em concreto e de maneira concomitante, dos requisitos probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano decorrente da demora (*periculum in mora*).

Nesse sentido, colaciona-se a lição de Humberto Theodoro Júnior<sup>1</sup>:

*As tutelas de urgência – cautelares e satisfativas – fundam-se nos requisitos comuns do fumus boni iuris e do periculum in mora, exigidos cumulativamente. Não há mais exigências particulares para obtenção da antecipação de efeitos da tutela definitiva (de mérito). Não se faz mais a distinção de pedido cautelar amparado na aparência de bom direito e pedido antecipatório amparado em prova inequívoca.*

Essa compreensão encontra respaldo em consolidada jurisprudência das Cortes Superiores, conforme precedentes abaixo indicados, a título ilustrativo:

*(...) Contempla assim, o dispositivo, os requisitos tradicionalmente exigidos pelo direito pátrio para o deferimento de provimentos de urgência, o fumus boni iuris e o periculum in mora. Requisitos cuja presença deve se dar cumulativamente, segundo*

---

<sup>1</sup> Júnior, Humberto Theodoro. *Código de Processo Civil Anotado*. Disponível em: Minha Biblioteca, (27th edição). Grupo GEN, 2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.** (...) (STF - MS: 37242 DF 0097899-11.2020.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 02/09/2020, Data de Publicação: 04/09/2020).

*PROCESSIONAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA PETIÇÃO. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXCEPCIONAL POSSIBILIDADE. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI JURIS. REQUISITOS CUMULATIVOS. AUSÊNCIA DE FUMUS BONI JURIS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. 1. Em hipóteses excepcionais, é possível a atribuição de efeito suspensivo a recurso especial, desde que haja a demonstração do periculum in mora e a caracterização do fumus boni juris. 2. A ausência do fumus boni juris basta para o indeferimento do pedido, sendo, portanto, desnecessário apreciar a questão sob a ótica do periculum in mora, que deve se fazer presente cumulativamente. 3. Na espécie, alterar o decidido pelo Tribunal de origem no sentido de que os títulos juntados pelos ora agravantes não foram aptos a comprovar a sua posse e, em contrapartida, houve a comprovação da posse legítima do agravado, enseja o reexame fático-probatório, o que não se admite. Incidência da Súmula 7/STJ. 4. Pedido indeferido (STJ - AgInt na Pet: 15018 SP 2022/0074771-4, Data de Julgamento: 16/05/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/05/2022).*

No caso, constata-se que a alegada urgência não se verifica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**Primeiro**, porque a legislação impugnada já está em vigor desde o ano de 2017, tendo se passado mais de sete anos desde o seu advento ao ordenamento jurídico, o que parece afastar qualquer indício de premência a justificar uma decisão monocrática acerca da questão de fundo.

**Segundo**, porque o Comunicado de Auditoria nº 6124998 – SRPA –II, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, é claro quanto ao teor *não conclusivo da atividade fiscalizatória* e a sua natureza de *peça pré-processual* (Evento 1, OUT8, Página 1).

No ponto, é importante assentar que decisões de mérito sufragadas em juízo de cognição sumária (e, portanto, superficial e com mitigação do contraditório) devem ser exaradas apenas em caso de estrita necessidade.

De resto, como se verá quando da análise do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, que será realizada no próximo tópico, o arrazoadado do proponente carece de verossimilhança.

### **3. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE:**

O proponente volve-se contra a expressão *anexos à presente Lei*, constante **dos artigos 1º, 3º e 6º da Lei nº 5.923, de 18 de julho de 2017**, que *define as atividades insalubres e perigosas para efeito de percepção do adicional correspondente previsto nos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

artigos 88 e 89 da Lei Municipal nº [2.351](#), de 23 de maio de 1991, revoga a Lei Municipal nº [4.690](#) de 24 de dezembro de 2010 e dá outras providências, com a redação conferida pela Lei nº **5929/2017**, ambas do **Município de Osório**. Os dispositivos impugnados possuem o seguinte conteúdo:

*LEI Nº 5923, de 18 de julho de 2017.*

*Define as atividades insalubres e perigosas para efeito de percepção do adicional correspondente previsto nos artigos 88 e 89 da Lei Municipal nº 2.351, de 23 de maio de 1991, revoga a Lei Municipal nº 4.690 de 24 de dezembro de 2010 e dá outras providências.*

(...)

***Art. 1º** São consideradas atividades insalubres para os efeitos de percepção do adicional de insalubridade previsto nos artigos 88 e 89, ambos da Lei Municipal nº 2.351, de 23 de maio de 1991, as atividades mencionadas no Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho - LTCAT, bem como no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, **anexos à presente Lei**, que devem ser enquadradas com base na Portaria nº 3.214 de 08 de junho de 1978 do Ministério do Trabalho e suas atualizações. (Redação dada pela Lei nº 5929/2017)*

(...)

***Art. 3º** São consideradas atividades e operações perigosas para efeito de percepção do adicional previsto no artigo 88 da Lei Municipal nº 2.351, de 23 de maio de 1991, aquelas mencionadas no Laudo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho - LTCAT, bem como no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, **anexos à presente Lei**, que devem ser enquadradas com base na Portaria n° 3.214 de 08 de junho de 1978 do Ministério do Trabalho e suas atualizações. (Redação dada pela Lei n° 5929/2017)*

*§ 1º O exercício de trabalho em condições de periculosidade assegura a percepção de adicional incidente sobre o vencimento básico do servidor, equivalente a 30% (trinta por cento).*

*§ 2º No caso de incidência concomitante de fatores de insalubridade e periculosidade, será apenas considerado o de grau mais elevado para efeito de acréscimo salarial, sendo expressamente vedada a percepção cumulativa.*

*(...)*

***Art. 6º** A concessão do adicional de insalubridade e/ou periculosidade será de ofício pela Administração, utilizando-se como base o LTCAT e o PPRA **anexos à presente Lei**. Não ocorrendo a concessão de ofício, o servidor poderá formalizar pedido específico à Unidade de Pessoal, que prestará as devidas informações funcionais no expediente administrativo. (Redação dada pela Lei n° 5929/2017)*

*§1º Após as providências acima referidas, a unidade encaminhará o expediente ao superior hierárquico do servidor, para que o mesmo relacione as atividades desempenhadas efetivamente pelo requerente, bem como sua habitualidade, encaminhando o expediente à perícia oficial.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*§2º A perícia oficial será procedida pelo servidor responsável, de acordo com a Lei Municipal nº 4.433/2009, considerando as informações acima colhidas no expediente, bem como as necessárias para a devida constatação da legalidade na concessão do adicional.*

*§3º A concessão do adicional terá vigência a contar da data do protocolo administrativo de requerimento.*

Segundo o proponente, os critérios estabelecidos no Anexo<sup>2</sup> *padecem de flagrante ancianidade, ou seja, estão descompassados com os tempos atuais. Com isso teriam sido violados os seguintes dispositivos constitucionais:*

### Constituição Federal

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*(...)*

*III - a dignidade da pessoa humana;*

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))*

*(...)*

*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;*

### Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

---

<sup>2</sup> Evento 1, OUT5, Páginas 1 a 13.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**Art. 29.** *São direitos dos servidores públicos civis do Estado, além de outros previstos na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis:*

(...)

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

(...)

**Parágrafo único.** *O adicional de remuneração de que trata o inciso XIII deverá ser calculado exclusivamente com base nas características do trabalho e na área e grau de exposição ao risco, na forma da lei.*

A despeito do respeitável entendimento esgrimido, não lhe assiste razão.

O pagamento de adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas aos servidores públicos encontra previsão constitucional no artigo 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, e artigo 29, inciso XIII e parágrafo único, da Carta Estadual, alhures transcritos.

As normas constitucionais antes colacionadas possuem eficácia limitada ou contida<sup>3</sup>, dependendo de complementação legislativa, posto que remetem à lei infraconstitucional a forma de pagamento dos adicionais que elenca, reforçando a autonomia conferida aos estados e municípios para legislar sobre a relação jurídica mantida com seus servidores, delegando discricionariedade aos legisladores para editarem a sua forma de concessão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Por isso mesmo, os preceitos constitucionais invocados ensejam a restrição de sua eficácia ou do seu alcance por outras normas, infraconstitucionais. A respeito, vale citar:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. ARTIGO 92 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.326/91 E ARTIGO 5º DA LEI MUNICIPAL 5.566/2011. VEDAÇÃO DE CUMULAÇÃO DE ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE E PENOSIDADE. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE ATENDE AOS DITAMES DAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL (ARTIGO 7º, INCISO XXIII), ESTADUAL (ARTIGO 29, INCISO XIII) E DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA (ARTIGO 39, INCISO XIII). LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE REMETE A REGULAMENTAÇÃO LEGAL À COMPETÊNCIA DO ENTE FEDERADO EM QUE VINCULADO O SERVIDOR PÚBLICO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.***  
(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066846213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 15/02/2016)

***APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. MONITOR PENITENCIÁRIO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. CUMULAÇÃO COM GRATIFICAÇÃO POR RISCO DE VIDA. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. Não há falar em sentença citra petita ante a falta de realização de***

---

<sup>3</sup> São identificadas no texto constitucional pelas expressões “nos termos da lei”, “na forma da lei”, “a lei regulará”, entre outras expressões similares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*prova testemunhal, quanta esta se mostra dispensável, na medida em que a matéria é exclusivamente de direito, sendo possível o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 330, I, do CPC. Não é inconstitucional o art. 107, § 1º, da LC nº 10.098/94, pois a CF remete à lei infraconstitucional a forma de pagamento das gratificações de insalubridade, penosidade e periculosidade. Vedada a cumulação da gratificação por risco de vida percebida com o adicional de insalubridade pretendido. Art. 107, § 1º, da LC nº 10.098/94. REJEITARAM AS PRELIMINARES E NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70042892737, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 15/05/2013)*

Nessa toada, no âmbito da sua competência constitucional, o município de Osório editou a lei ora impugnada, disciplinando a normativa local para o pagamento de gratificações de insalubridade, penosidade e periculosidade.

Isso posto, não se verifica na norma impugnada afronta ao princípio da dignidade humana e aos valores sociais do trabalho. Do contrário, por meio da edição da Lei Municipal nº 5.923, de 18 de julho de 2017, o município de Osório dispôs sobre a possibilidade de concessão do adicional de penosidade, insalubridade e periculosidade os servidores públicos locais, atendendo aos ditames constitucionais de valorações do trabalho e atenção à dignidade da pessoa humana dos servidores públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Cumprido destacar que os requisitos para que a concessão de adicionais de insalubridade esteja em conformidade com o ordenamento constitucional foram assim sintetizados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*(...) O que se observa na jurisprudência pátria e no costume legislativo é a exigência de dois requisitos cumulativos para que o servidor municipal faça jus aos adicionais: 1) existência de lei municipal que autorize o pagamento, e 2) laudo técnico que comprove o efetivo exercício de atividade insalubre ou perigosa. (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080223191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 30-04-2020) – grifou-se.*

Muito objetivamente, os dispositivos guerreados não contrariam tais diretrizes.

A alegação do proponente no sentido de que os critérios estabelecidos no Anexo *padecem de flagrante ancianidade, ou seja, estão descompassados com os tempos atuais*, por si só não tem o condão de afastar a higidez da norma impugnada. É posicionamento assente<sup>4</sup> que a provocação da jurisdição concentrada

---

<sup>4</sup> (...) 1. A Corte tem entendimento pacífico no sentido de que a violação aos preceitos constitucionais insculpidos nos arts. 5º, II, XXXV, LIV, LV; e 37, caput, do Texto Maior, configura, via de regra, como no presente caso, mera ofensa reflexa, sendo, dessa forma, incabível a interposição de apelo extremo. 2. Os fundamentos da agravante, insuficientes para modificar a decisão ora agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo ao processo, em detrimento da eficiente prestação jurisdicional. 3. Agravo regimental não provido. (AI 839.585-AgR/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 08.3.2012)

*(...) Esta Corte firmou orientação no sentido de que, em regra, a alegação de ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, quando dependente de exame prévio de normas infraconstitucionais, configura situação de ofensa reflexa ao texto constitucional, o que impede o cabimento do recurso extraordinário. II -*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

de constitucionalidade exige a ocorrência de ofensa direta e frontal da regra impugnada às normas constitucionais, visto que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto entre o ato normativo impugnado e o texto da própria Constituição.

No caso em tela, eventual *descompasso* da norma, envolveria análise para a qual se afigura imprescindível a realização de dilação probatória, com a efetiva comprovação de tal argumento. Só assim poder-se-ia chegar à constatação de efetiva ofensa os ditames constitucionais invocados.

Destarte, é inviável o exame proposto a partir do texto da norma abstratamente considerado, o que obstaculiza a instauração de controle concentrado de constitucionalidade, na esteira da estável jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido:

*(...) ação direta de inconstitucionalidade, cuja finalidade é a análise da lei questionada em abstrato, não se compraz com o revolver de matéria de fato, que exija dilação probatória. (...).(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082365370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 28-10-2019)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL Nº 1.267, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.** *Lei municipal que extingue cargos públicos e dá outras providências. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade a macular a norma inquinada, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se limitou a extirpar, antecipadamente, do ordenamento jurídico, cargos públicos já reconhecidos, por essa Corte de Justiça, como inconstitucionais em controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, a análise sobre o que realmente motivou o ex-prefeito a enviar proposição legislativa que culminou na edição da Lei Municipal nº 1.267/2016, que extinguiu os cargos públicos, gravita em torno de questões eminentemente fáticas cuja elucidação reclama dilação probatória, medida descabida no âmbito do controle abstrato de normas. Precedente do* **STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.** *UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70072542525, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 25-02-2019)

Por fim, registra-se, a despeito de a petição inicial ter sido instruída com cópia da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70080223191<sup>5</sup>, salvo melhor juízo, tal precedente não guarda relação com o caso destes autos.

---

<sup>5</sup> Vale colacionar a íntegra do acórdão:  
SUBJUR N.º 175/2025



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Isso porque, em suma, no mencionado julgado reconheceu-se a inconstitucionalidade de lei municipal que concedia adicionais de insalubridade com lastro na nomenclatura de cargos, e não nas atividades desempenhadas. Os dispositivos questionados neste feito, ao contrário, remetem a Anexo em que são detalhados os critérios que, se comprovadamente atendidos, autorizam o pagamento do adicional.

Assim, a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgada improcedente.

---

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO LUIZ GONZAGA. LEIS MUNICIPAIS Nº 3.309/1998, 4.144/2003 E 4.360/2006. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE E INSALUBRIDADE. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE, MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ISONOMIA, E ECONOMICIDADE. ARTIGOS 1º E 19 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Leis Municipais que regulamentam a concessão de adicional de insalubridade e periculosidade aos servidores públicos do Município. **Os referidos diplomas vinculam os adicionais à nomenclatura do cargo** e estão em descompasso com laudos periciais contratados pela Administração Municipal. O que se observa na jurisprudência pátria e no costume legislativo é a exigência de dois requisitos cumulativos para que o servidor municipal faça jus aos adicionais: 1) existência de lei municipal que autorize o pagamento, e 2) laudo técnico que comprove o efetivo exercício de atividade insalubre ou perigosa. A percepção dos adicionais não está vinculada ao cargo que o servidor ocupa, mas sim às atividades que exerce e em quais condições/ambientes as exerce. Circunstâncias que serão atestadas pelo laudo técnico. Conforme demonstra o histórico do Município, passados intervalos de tempo não regulares, há alteração da legislação para que se ajuste ao laudo técnico mais recente. Ocorre que, por motivos desconhecidos, o Legislativo Municipal vem se recusando a aprovar projeto de lei iniciado pelo Prefeito Municipal. Irregularidade apontada pelo TCE-RS em várias ocasiões. A Administração Municipal, em necessária obediência à legalidade, se vê compelida a pagar adicional a servidores que não deveriam recebê-lo, enquanto existem servidores que, fazendo jus ao adicional, não o recebem, ou, devendo receber em determinada quantidade, recebem mais ou menos que o necessário. Configura-se violação aos princípios da isonomia, moralidade administrativa, eficiência, economicidade e razoabilidade. Inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 3.309/1998 e das Leis Municipais nº 4.144/2003 e 4.360/2006, que alteraram sua redação original, por violação dos artigos 1º e 19 da Constituição Estadual, e artigo 37 da Constituição Federal. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080223191, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 30-04-2020)*

---

SUBJUR N.º 175/2025



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**4. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS:** a) pelo **desprovimento do agravo interno** interposto; e b) pela **improcedência do pedido**, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2025.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>6</sup>.

AABSC

---

<sup>6</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR N.º 175/2025