

# Documento 1

**Tipo documento:**

RELATÓRIO/VOTO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

25/03/2026 18:17:17

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5301561-51.2024.8.21.7000

**Sequência Evento:**

44



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5301561-51.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Ato normativo

**RELATOR:** DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE OSÓRIO / RS

**RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO**, Sr. Roger Caputi Araújo, objetivando a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei Municipal n.º 5.923, de 18 de julho de 2017, especificamente no que concerne à expressão "anexos à presente Lei", constante dos artigos 1º, 3º e 6º do referido diploma legal, por suposta ofensa ao artigo 29, inciso XIII e parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como aos princípios da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, insculpidos nos artigos 1º, incisos III e IV, e 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal.

Em sua petição inicial o proponente narra, em detalhada retrospectiva histórica, a evolução da legislação municipal que disciplina a concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade aos servidores públicos de Osório. Destaca que, desde a Lei Municipal n.º 2.351/1991, que instituiu o regime jurídico dos servidores, a matéria foi sucessivamente regulamentada pelas Leis n.º 2.419/1992, n.º 3.130/1999 e n.º 4.690/2010, até a edição da norma ora impugnada, a Lei n.º 5.923/2017. Argumenta que a técnica legislativa adotada nesta última, ao vincular a definição das atividades insalubres e perigosas a laudos técnicos específicos – o Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCAT) e o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) – que foram formalmente anexados ao corpo da lei, criou um engessamento normativo. Sustenta que tal vinculação a documentos técnicos datados de 2017 tornou os critérios para a concessão dos adicionais faticamente obsoletos e descompassados com a realidade laboral contemporânea, que sofreu significativas alterações, inclusive em decorrência da pandemia de COVID-19.

O Chefe do Poder Executivo Municipal relata que, ciente da necessidade de atualização e em atendimento a recomendações de órgãos de controle interno, a Administração Municipal promoveu a contratação de empresa especializada, em 2022, para a elaboração de novos laudos técnicos. De posse desses documentos atualizados, que refletem as condições de trabalho vigentes, o Poder Executivo emvidou esforços para alterar a legislação. Detalha a via-crúcis legislativa enfrentada, mencionando a apresentação de três projetos de lei distintos ao longo de 2022 e 2023 (PL n.º 209/2022, PL n.º 109/2023 e PL n.º 192/2023), todos com o objetivo de substituir os laudos anexos à lei de 2017 pelos novos laudos de 2022. Informa que, por razões de ordem política e falta de consenso com o Poder Legislativo, nenhuma das proposições logrou êxito, sendo uma retirada para evitar rejeição iminente, outra expressamente rejeitada e a última arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal.

Adicionalmente, o proponente destaca a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), que, por meio da Requisição de Documentos e Informações n.º 609799, iniciou procedimento para apurar eventual dano ao erário decorrente do pagamento de adicionais com base nos laudos desatualizados de 2017, quando já existentes laudos mais recentes, de 2022, que indicam situações diversas. A repercussão financeira de tal discrepância é apresentada em planilhas que demonstram pagamentos a maior para alguns servidores e a supressão do direito para outros, configurando violação aos princípios da isonomia e da economicidade. Diante desse quadro de impasse político e de risco de responsabilização do gestor, o Prefeito Municipal argumenta que a única via para restabelecer a conformidade do sistema com a Constituição é a declaração de inconstitucionalidade da expressão "anexos à presente Lei", o que permitiria à Administração aplicar os laudos técnicos mais atuais, em consonância com o mandamento constitucional de que o adicional deve refletir as características efetivas do trabalho e o grau de exposição ao risco. Pleiteia, em sede de medida cautelar, a suspensão imediata da eficácia da referida expressão, autorizando-se a aplicação dos laudos de 2022 ou outros que venham a ser produzidos.

A medida liminar foi indeferida por este Relator (evento 6, DESPADEC1), sob o fundamento de que, sendo a lei datada de 2017 e a controvérsia já antiga, não restou demonstrado o requisito do *periculum in mora* que

justificasse a concessão de tutela de urgência.

Contra essa decisão, o proponente interpôs Agravo Interno (evento 17, PET1), reiterando os argumentos da inicial e enfatizando que o perigo da demora se consubstancia no contínuo prejuízo ao erário, devidamente apontado pelo Tribunal de Contas, e na perpetuação de uma situação de injustiça com os servidores.

O Procurador-Geral do Estado (evento 16, PET1), citado nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, manifestou-se pela defesa da norma impugnada, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico com base na presunção de constitucionalidade dos atos normativos e na autonomia municipal.

A Câmara Municipal de Vereadores de Osório, devidamente notificada para prestar informações e para contra-arrazoar o Agravo Interno (evento 21, CARTAINTIM1), permaneceu silente, conforme certificado nos autos (Eventos 25, 27 e 28).

O Ministério Público, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo (evento 31, PARECER1), opinou, preliminarmente, pelo desprovisionamento do Agravo Interno, por entender ausentes os requisitos para a concessão da liminar. No mérito, manifestou-se pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Sustentou, em síntese, que as normas constitucionais que tratam dos adicionais de insalubridade e periculosidade são de eficácia limitada, cabendo ao município, no exercício de sua autonomia, a sua regulamentação. Afirmou que a técnica legislativa de vincular a concessão do benefício a laudos técnicos anexos à lei atende aos requisitos de legalidade e segurança jurídica, conforme precedentes desta Corte. Concluiu que a alegada desatualização dos laudos é uma questão de fato e de mérito político-legislativo, insuscetível de ser sanada pela via do controle abstrato de constitucionalidade, sob pena de violação à separação dos Poderes.

É o relatório.

## VOTO

Colegas.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Osório, visa à declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei Municipal n.º 5.923, de 18 de julho de 2017, especificamente da expressão "anexos à presente Lei", contida em seus artigos 1º, 3º e 6º.

A controvérsia central reside em determinar se a metodologia legislativa adotada, que cristaliza em anexos legais os laudos técnicos definidores das condições de insalubridade e periculosidade, ofende preceitos constitucionais quando tais laudos se tornam faticamente obsoletos e o processo político para sua atualização se mostra obstruído.

Inicialmente, aprecio o Agravo Interno interposto contra a decisão que indeferiu o pedido de medida cautelar. Mantenho o entendimento exarado.

A concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade exige a demonstração inequívoca e cumulativa da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora no provimento final (*periculum in mora*).

No caso concreto, como restará aprofundado na análise de mérito, a tese jurídica do proponente não ostenta a robustez necessária para configurar a plausibilidade do direito.

Ademais, o *periculum in mora* se mostra mitigado, pois a situação jurídica e fática descrita – pagamento de adicionais com base em critérios de 2017 – perdura há vários anos, e a própria atuação do Tribunal de Contas, embora relevante, possui natureza fiscalizatória e apuratória, não se traduzindo, por si só, em um risco iminente e concreto que justifique a drástica suspensão de eficácia da norma sem o amadurecimento do debate de mérito neste Colegiado.

Assim, **nego provimento ao Agravo Interno** e passo ao exame da questão de fundo.

### I. Da delimitação da controvérsia e do modelo legislativo adotado

É fundamental, para a correta análise do caso, delimitar com precisão o objeto da impugnação.

O proponente não questiona o direito dos servidores aos adicionais de insalubridade e periculosidade,

nem a competência do Município para legislar sobre a matéria.

A insurgência volta-se, exclusivamente, contra o método escolhido pelo legislador municipal para dar concretude a esse direito: a incorporação formal dos laudos técnicos (LTCAT e PPRA) ao texto da lei, na condição de anexos.

Segundo o Prefeito, tal método "engessa" a norma e a torna divorciada da realidade fática, violando o comando do artigo 29, parágrafo único, da Constituição Estadual, que determina que o cálculo do adicional deve se basear nas "*características do trabalho e na área e grau de exposição ao risco, na forma da lei*".

O direito à compensação financeira pelo trabalho exercido em condições adversas à saúde e à integridade física encontra assento no artigo 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, estendido aos servidores públicos por força do artigo 39, § 3º, e replicado no artigo 29, inciso XIII, da Constituição Estadual. Tais normas, contudo, são de eficácia limitada, pois expressamente remetem a sua regulamentação à "forma da lei". Essa cláusula de complementação legislativa confere aos entes federativos, no exercício de sua autonomia político-administrativa (artigo 8º da Constituição Estadual), a competência para estabelecer os critérios, percentuais e procedimentos para a concessão de tais vantagens aos seus respectivos servidores.

Nesse contexto, o Município de Osório, ao editar a Lei n.º 5.923/2017, optou por um modelo que prima pela máxima observância ao princípio da legalidade estrita. Ao invés de delegar ao Poder Executivo a tarefa de, por meio de decreto ou ato administrativo, definir as atividades consideradas insalubres ou perigosas, o Poder Legislativo municipal avocou para si essa definição, fazendo-o por meio da técnica da remissão a documentos técnicos específicos, os quais foram transformados em parte integrante da própria lei.

Esta opção legislativa, longe de se afigurar inconstitucional, representa uma escolha legítima dentro da margem de conformação do legislador municipal. Ela confere um grau elevado de segurança jurídica e objetividade, pois os critérios para a percepção do adicional não ficam ao alvedrio de laudos técnicos que possam ser unilateralmente produzidos e alterados pela Administração, mas dependem de um processo legislativo formal para sua modificação.

O laudo técnico, nesse modelo, não é um mero ato administrativo de aplicação da lei; ele é a própria lei, em seu aspecto material e técnico. Assim, a Administração não "aplica o laudo", ela "aplica a lei", da qual o laudo é parte indissociável.

## **II. A desatualização fática dos critérios e a inadequação da via do controle abstrato**

O cerne do argumento do proponente reside na obsolescência fática dos laudos anexados à lei de 2017. É inegável, e o próprio Poder Executivo o demonstra com a elaboração de novos laudos em 2022, que as condições de trabalho são dinâmicas e que os critérios técnicos para aferição de riscos necessitam de revisão periódica.

A dificuldade narrada pelo Prefeito, consistente no impasse político com a Câmara de Vereadores que impede a aprovação de uma nova lei para substituir os anexos, é uma realidade da governança democrática, mas não constitui um vício de inconstitucionalidade da norma vigente.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é um instrumento de controle abstrato, que afere a compatibilidade de um ato normativo, em tese, com o paradigma constitucional. Ela não se destina a solucionar questões de fato, a aferir a conveniência ou a oportunidade da manutenção de uma lei, nem a suprir a omissão ou a resolver o dissenso entre os Poderes constituídos.

A alegação de que a lei se tornou "*descompassada com os tempos atuais*" é um juízo de mérito político-legislativo, não um juízo de validade jurídico-constitucional. A norma não se torna inconstitucional porque a realidade fática que ela regula se alterou; ela se torna, quando muito, anacrônica, ineficaz ou politicamente inadequada.

A correção para tal descompasso se encontra no próprio sistema democrático: o debate político e a consequente alteração legislativa.

**Acolher a tese do proponente significaria permitir que o Poder Judiciário, sob o pretexto de corrigir uma desatualização fática, se imiscuisse na função precípua do Poder Legislativo.**<sup>1</sup> Se o legislador municipal, em sua soberania e por razões que escapam ao controle jurisdicional, decide não alterar a lei, não cabe a esta Corte fazê-lo. A intervenção judicial, neste caso, representaria uma clara violação ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e replicado nos ordenamentos estaduais.

E relevante, neste ponto, distinguir a situação dos autos daquela apreciada por este Órgão Especial na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70080223191<sup>2</sup>, referente ao Município de São Luiz Gonzaga, precedente juntado aos autos pelo próprio proponente. Naquele caso, a inconstitucionalidade foi declarada porque a lei municipal vinculava a concessão dos adicionais à mera "nomenclatura do cargo", e não às atividades efetivamente exercidas. Tal critério foi corretamente considerado violador do princípio da isonomia e da própria natureza *propter laborem* do adicional, pois é sabido que servidores com o mesmo cargo podem exercer atividades em condições de risco completamente distintas. O vício, portanto, era intrínseco à estrutura da norma.

No presente caso, a estrutura da Lei n.º 5.923/2017 é constitucionalmente hígida: ela vincula o adicional às "atividades mencionadas no Laudo Técnico", o que está em perfeita sintonia com a natureza do benefício.

O problema não é a estrutura da lei, mas o conteúdo fático de seu anexo, que se pretende atualizar. O precedente de São Luiz Gonzaga, portanto, em vez de amparar a pretensão, reforça a correção do modelo adotado em Osório, que se baseia em critérios técnicos e não em meras designações de cargos.

No mesmo norte foi o Parecer Ministerial (evento 31, PARECER1), do qual trago um trecho como razões de decidir:

(...).

*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>3</sup> que a provocação da jurisdição concentrada 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.*

(...).

### **III. As consequências da procedência do pedido e a violação ao princípio da legalidade**

Por fim, é imperativo analisar as consequências práticas que adviriam de um eventual julgamento de procedência. Se esta Corte declarasse a inconstitucionalidade da expressão "anexos à presente Lei", os artigos 1º, 3º e 6º da Lei Municipal n.º 5.923/2017 passariam a ter a seguinte redação (em essência): "São consideradas atividades insalubres/perigosas [...] aquelas mencionadas no Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho - LTCAT, bem como no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA".

Tal redação criaria uma norma em branco, gerando um vácuo e uma grave insegurança jurídica. A lei passaria a remeter a um "LTCAT" e a um "PPRA" genéricos, sem especificar qual seria o laudo aplicável. Seria o de 2017? O de 2022? Um futuro laudo a ser contratado? A decisão sobre qual documento técnico aplicar passaria a ser um ato discricionário do administrador público, do Chefe do Poder Executivo.

Isso subverteria toda a lógica do princípio da legalidade estrita, que exige que a lei estabeleça os critérios para a aquisição de direitos e a imposição de obrigações, especialmente quando envolvem despesa pública. O Poder Executivo passaria, na prática, a legislar por via administrativa, escolhendo, a seu critério, o conjunto de regras técnicas que definiriam o direito dos servidores e o montante da despesa pública, contornando a necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo.

A solução pretendida pelo proponente, portanto, criaria um problema constitucional ainda mais grave do que aquele que visa a sanar. A situação atual, embora politicamente insatisfatória para a gestão executiva, preserva a legalidade e a separação dos Poderes. A concessão dos adicionais continua a ser regida por uma lei válida, ainda que seu conteúdo técnico esteja desatualizado. A solução para a desatualização não é a declaração de inconstitucionalidade, mas a persistência no diálogo e na negociação política para a construção de um consenso legislativo que permita a edição de uma nova lei.

#### IV. Dispositivo

Ante o exposto, voto no sentido de desprover o agravo interno e julgar **IMPROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 24/03/2026, às 17:56:46, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20009978235v26** e o código CRC **7dc22154**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 24/03/2026, às 17:56:46

1. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. PRELIMINARES NÃO ACOLHIDAS. CONGELAMENTO PREVISTO QUE INVIABILIZA REVISÃO ANUAL DE VENCIMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE TAMBÉM RESULTANTE DE MOTIVAÇÃO CONSTANTE DE AÇÃO SIMILAR, DE MAIOR ESPECTRO, QUE ATACA O ARTIGO DE LEI HOSTILIZADO POR INTEIRO, E NÃO APENAS O PARÁGRAFO DE QUE TRATA A ESPÉCIE. A ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual frente à Constituição do Estado é da competência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, a quem cabe processá-la e julgá-la. Competência que não se vê deslocar para o egrégio Supremo Tribunal Federal quando o dispositivo tido como inconstitucional, antes de atingir interesse próprio de toda a magistratura gaúcha, diz com aspecto institucional, e não só do Poder Judiciário, senão que também de instituições com autonomias e orçamentos próprios, afetando (ou com aptidão para tal) os servidores de modo geral, seja os do judiciário, seja os dessas instituições. Ao Poder Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, é dado conferir a adequação das leis elaboradas pelo Poder Legislativo aos ditames constitucionais, sem que tal implique quebra do princípio da separação dos poderes. Atividade que faz parte do sistema de freios e contrapesos do estado democrático de direito. Ação direta em que pleiteada a declaração da inconstitucionalidade do § 2º do artigo 17 da Lei Estadual 15.304/2019. Dispositivo sinalizador da inviabilidade de atendimento da previsão constitucional de revisão anual de vencimentos. Questão, outrossim, englobada em ação idêntica, proposta pelo Procurador Geral de Justiça, cujo pedido atinge por inteiro o artigo 17 em foco. Procedência fundada também nas motivações que ensejaram o acolhimento daquela ação. A 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. Na forma como disposta, a Lei Estadual nº 15.304/19 (LDO para o exercício de 2020), no seu artigo 17, "caput", e parágrafos 1º, 2º e 3º, mostra-se inconstitucional, na medida em que, desprezando a necessária participação do Poder Judiciário e instituições do Ministério Público e Defensoria Pública na sua elaboração, ainda impõe prévio (à lei orçamentária) engessamento que não resiste ao princípio da razoabilidade. PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082365370, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 28-10-2019)

2. Ementa: AÇÃO 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)

3. (...) 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 - SUBJUR N.º 175/2025

## Documento 2

**Tipo documento:**

ACÓRDÃO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

25/03/2026 18:17:17

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5301561-51.2024.8.21.7000

**Sequência Evento:**

44



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5301561-51.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Ato normativo

**RELATOR:** DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE OSÓRIO / RS

**EMENTA**

**DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE. LAUDOS TÉCNICOS ANEXOS À LEI MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

**I. CASO EM EXAME:**

1. Agravo interno. Ausência dos requisitos da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de dano decorrente da demora (*periculum in mora*).

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Osório contra a expressão "anexos à presente Lei", constante dos artigos 1º, 3º e 6º da Lei Municipal n.º 5.923/2017, que vincula a concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade a laudos técnicos específicos (LTCAT e PPRA) formalmente anexados ao corpo da lei.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:**

1. Há duas questões em discussão: (i) a constitucionalidade da metodologia legislativa que incorpora formalmente laudos técnicos ao texto da lei como anexos para definição das condições de insalubridade e periculosidade; (ii) a possibilidade de intervenção judicial para corrigir suposta desatualização fática dos critérios técnicos estabelecidos na lei.

**III. RAZÕES DE DECIDIR:**

1. As normas constitucionais que tratam dos adicionais de insalubridade e periculosidade são de eficácia limitada, remetendo expressamente sua regulamentação à "forma da lei", o que confere aos entes federativos autonomia para estabelecer critérios e procedimentos para a concessão dessas vantagens.

2. O modelo legislativo adotado pelo Município, que incorpora laudos técnicos como anexos da lei, representa escolha legítima dentro da margem de conformação do legislador municipal, conferindo segurança jurídica e objetividade aos critérios para percepção dos adicionais.

3. A alegada desatualização fática dos laudos anexados à lei de 2017 não constitui vício de inconstitucionalidade, mas questão de mérito político-legislativo, insuscetível de correção pela via do controle abstrato de constitucionalidade.

4. A Ação Direta de Inconstitucionalidade não se destina a solucionar questões de fato, aferir a conveniência da manutenção de uma lei ou resolver dissenso entre os Poderes constituídos, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

5. A eventual declaração de inconstitucionalidade da expressão "anexos à presente Lei" criaria uma norma em branco, gerando insegurança jurídica e subvertendo o princípio da legalidade estrita, pois permitiria ao Poder Executivo escolher discricionariamente qual laudo técnico aplicar.

**IV. DISPOSITIVO E TESE:**

1. Agravo interno desprovido.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

*Tese de julgamento:* 1. A incorporação formal de laudos técnicos como anexos de lei municipal que disciplina a concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade não viola a Constituição, representando escolha legítima dentro da margem de conformação do legislador municipal.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, arts. 2º, 7º, XXIII, 39, §3º; CE/RS, arts. 8º, 29, XIII e parágrafo único.

*Jurisprudência relevante citada:* TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70080223191, referente ao Município de São Luiz Gonzaga.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, desprover o agravo interno e julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 19 de março de 2026.

---

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 24/03/2026, às 17:56:46, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20009978237v10** e o código CRC **64fc4dd9**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 24/03/2026, às 17:56:46

---

**5301561-51.2024.8.21.7000**

**20009978237 .V10**