



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70069352938 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS
DE ESTEIO**

**REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE ESTEIO E
CÂMARA DE VEREADORES DE ESTEIO**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO
PACHECO**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Esteio. Impugnação dos artigos 5º, inciso III, e 5º-A, caput, e inciso III, ambos do Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, que dispõe sobre as inspeções de saúde física e mental na administração pública municipal. 1. Preliminar de indeferimento da inicial, que merece acolhimento, visto que é incabível controle de constitucionalidade de ato normativo secundário. Precedentes jurisprudenciais. 2. No mérito, as normas combatidas estão de acordo com a ordem constitucional, detendo razoabilidade, preservando o interesse público, objetivando evitar fraudes e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

irregularidades, ao mesmo tempo em que protegem, por meio da imposição da utilização de informações codificadas – CID, a intimidade e a vida privada do servidor público e de seus familiares. PARECER PELA EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, COM FULCRO NO INCISO I DO ARTIGO 485 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, E NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DEDUZIDO.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE ESTEIO - SISME**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade dos artigos 5º, inciso III, e 5º-A, *caput*, e inciso III, ambos do Decreto n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, *que dispõe sobre as inspeções de saúde física e mental na administração pública municipal*. Referiu o autor, em síntese, que as normas impugnadas violam a intimidade, a vida privada e a imagem do servidor público municipal, na medida em que estipulam a exigência de CID para a concessão de licenças, afastamentos, benefícios previdenciários e outras situações, incorrendo em afronta aos artigos 1º, 260 e 261, todos da Constituição Estadual, bem como aos artigos 5º, inciso X, e 227 da Constituição Federal. Requereu o deferimento de tutela provisória de urgência, a fim de suspender a eficácia dos artigos legais impugnados, bem como a procedência da ação (fls. 04-18 e documentos das fls. 19-105).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 108-110), inexistindo notícia de eventual interposição de recurso contra tal decisão.

O Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 124), em síntese, teceu considerações acerca da adequação constitucional das normas questionadas e requereu a improcedência da ação (fls. 130-134).

O Prefeito Municipal de Esteio, notificado, prestou informações, ocasião em que, preliminarmente, requereu o indeferimento da inicial, sob o argumento de que descaberia ação direta de inconstitucionalidade contra decreto, o qual careceria de coeficiente de abstração mínimo a ensejar controle de constitucionalidade. Asseverou que os decretos, no sistema normativo brasileiro, são considerados normas jurídicas secundárias, de natureza regulamentar, destinados à regulamentação de leis e ao exercício de competências normativas próprias do Chefe do Poder Executivo. Destacou que o Decreto Municipal impugnado regulamenta a Lei Complementar Municipal n.º 5.231, de 26 de janeiro de 2011, de Esteio, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Estatutários do Município, e a Lei Municipal n.º 5.381, de 04 de novembro de 2011, de Esteio, que institui o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Esteio/RS, possuindo estrita finalidade de produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução das leis cuja aplicação demande atuação da Administração Pública. Colacionou precedentes jurisprudenciais. Requereu o indeferimento da inicial e a extinção do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

feito, com base no artigo 485, inciso I, do Código de Processo Civil. No mérito, em resumo, argumentou pela inexistência de violação à ordem constitucional e requereu a improcedência da ação. Juntou documentos (fls. 137-153 e fls. 154-298).

A Câmara Municipal de Esteio, notificada (fls. 114-116), deixou transcorrer *in albis* o prazo legal para manifestação, nos termos da certidão da fl. 299.

Vieram os autos com vista ao Procurador-Geral de Justiça (fl. 300).

É, em síntese, o relatório.

2. Inicialmente, impende referir que o autor demonstra estar legitimado à propositura da ação, nos termos do artigo 95, parágrafo 2º, inciso VI, da Constituição Estadual, restando firmada a pertinência temática para a demanda, diante do teor da documentação juntada nas fls. 23 e 75-104 (ata e estatuto social da entidade).

3. As normas impugnadas estão assim redigidas:

Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio:

Art. 5º - Nos laudos periciais elaborados para o efeito de inspeção de saúde deverá constar:

(...)

III – o código de Classificação Internacional de Doenças – CID;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 5º-A - Sem prejuízo dos demais requisitos previstos especificamente para cada concessão ou licença, os atestados médicos apresentados para fins de concessão de licença para tratamento em pessoa da família, concessão de falta justificada ao serviço em virtude de doença, concessão de ausência remunerada a servidor para acompanhamento de pais com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e filhos menores de 12 (doze) anos ou inválidos deverá conter:

I - a identificação do servidor e/ou do paciente e do profissional ou profissionais emitentes do atestado;

II - o respectivo registro dos profissionais no conselho de classe;

III - o código da Classificação Internacional de Doenças - CID;

IV - a conclusão da avaliação; e

V - o tempo provável e/ou necessário para o afastamento.

§ 1º Somente serão aceitos atestados emitidos por médicos e odontólogos.

§ 2º A ausência de qualquer dos requisitos acima descritos acarretará a recusa do atestado médico e a falta será lançada como injustificada. (Redação acrescida pelo Decreto nº 5452/2015)

4. A ação objetiva a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 5º, inciso III, e 5º-A, *caput*, e inciso III, ambos do Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, *que dispõe sobre as inspeções de saúde física e mental na administração pública municipal*, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Municipal n.º 5.452, de 30 de novembro de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2015, de Esteio, sob o argumento de que há violação ao disposto nos artigos 5º, inciso X, da Constituição Federal, e 1º da Constituição Estadual (inciso III do artigo 5º do Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio), e artigos 227 da Constituição Federal e 260 e 261 da Constituição Estadual (artigo 5º-A, *caput*, e inciso III, do Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Municipal n.º 5.452, de 30 de novembro de 2015, de Esteio).

5. Já de início, releva destacar que a inicial merece ser indeferida, com fundamento no inciso I do artigo 485 do novo Código de Processo Civil, devendo ser extinto o feito, sem resolução de mérito, nos termos postulados pelo Prefeito Municipal, na medida em que se trata de controle de constitucionalidade pela via da ação direta, voltada contra Decreto Municipal que se limita a regulamentar Leis Municipais.

Calha destacar, a despeito de cediço, que o decreto, no sistema normativo brasileiro, é norma jurídica secundária, de natureza regulamentar que tem por objeto a mera regulamentação de leis e o exercício de competências normativas próprias do Chefe do Poder Executivo, nos termos preconizados pelo artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal de 1988:

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que ditos atos normativos não podem ser objeto de controle concentrado, o qual somente pode ser direcionado às leis que autorizam a sua edição.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. DIREITO PROCESSUAL PENAL. AUDIÊNCIA DE APRESENTAÇÃO. AFERIÇÃO DA REGULARIDADE DA CUSTÓDIA EM FLAGRANTE. PROVIMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL ENTRE OS COMANDOS NORMATIVOS. PERTINÊNCIA ESTRITA. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INAPLICABILIDADE. 1. Ao julgar a ADI 5240/SP, o Tribunal Pleno não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade no que toca às normas administrativas atinentes à obrigatoriedade e prazo de apresentação em Juízo do acusado, na medida em que tais dispositivos, mera regulamentação do Pacto de São José da Costa Rica e da legislação processual penal, não detêm aptidão para figurar como objeto de controle de constitucionalidade. Sendo assim, a presente reclamação é incabível, por tratar de situação que não guarda relação de estrita pertinência com o parâmetro de controle. 2. Ainda que se admita a correspondência da ratio decidendi entre as matérias, a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme em afirmar o não cabimento de reclamação, na hipótese em que fundada na transcendência dos motivos determinantes de acórdão com efeito vinculante, na medida em que tal efeito abrange apenas o objeto da ação. Idêntica conclusão, com maior razão, é aplicável na hipótese de considerações tecidas no julgamento a título de obiter dictum e que, portanto, sequer sustentam a decisão apontada como



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

paradigma. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 21884 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 08-04-2016 PUBLIC 11-04-2016)

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, 2º E 3º DA RESOLUÇÃO Nº 102/2007 DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO DO ESTADO DO PARANÁ. FUNDAMENTO EM LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. NATUREZA REGULAMENTAR. ATO SECUNDÁRIO. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INVIABILIDADE. 1. *Decisão denegatória de seguimento de ação direta de inconstitucionalidade por manifesto descabimento.* 2. *Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente os atos normativos qualificados como essencialmente primários ou autônomos expõem-se ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedido o conteúdo do ato normativo atacado por legislação infraconstitucional que lhe dá amparo material, a evidenciar sua natureza de ato regulamentar secundário, inviável a sua impugnação pela via da ação direta. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (ADI 4095 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218 DIVULG 05-11-2014 PUBLIC 06-11-2014)*

Esse também é o entendimento dessa egrégia Corte
de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 6.786/2015. NATUREZA REGULAMENTAR. DESCABIMENTO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA INICIAL Não é admissível a via do controle de constitucionalidade em face de decreto de natureza regulamentar. O Decreto n. 6.786/2015 instrumentaliza a aplicação do artigo 153 da Lei Municipal n.º 1031/2003,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Código Tributário Municipal, que dispõe sobre a forma do reajustamento do valor da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública no Município de Novo Hamburgo, por meio da observância dos valores definidos para o custo da energia elétrica nas Resoluções da ANEEL e dos reajustes tarifários autorizados para a concessionária que explora o fornecimento de luz no âmbito do Município. Tratando-se a norma cuja inconstitucionalidade se pretende reconhecer de um decreto de natureza regulamentar, subserviente à Lei, descabe a via do controle de constitucionalidade, impondo-se o indeferimento da inicial. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064827447, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 21/05/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE CAUSA DE PEDIR EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE TERIAM SIDO VIOLADOS. DECRETO QUE REGULAMENTA PAGAMENTO DE VALE-TRANSPORTE. DESCABIMENTO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. É inepta a inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade onde não há causa de pedir em relação à infringência aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido violados. Inviabilidade de utilização de ADIn para atacar Decreto que regulamenta lei que concede vale-transporte. Indeferimento da inicial. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado e STF. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70039345699, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 06/02/2013)

O Decreto Municipal ora parcialmente impugnado, qual seja, o Decreto n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, *que dispõe sobre as inspeções de saúde física e mental na administração pública municipal*, regulamenta a Lei Complementar Municipal n.º 5.231, de 26 de janeiro de 2011, de Esteio, *que dispõe*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Estatutários do Município e dá outras providências, e a Lei Municipal n.º 5.381, de 04 de novembro de 2011, de Esteio, *que institui o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Esteio*, possuindo, consoante bem destacado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Esteio, em suas informações (fls. 137-153), a estrita finalidade de produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução das leis cuja aplicação demande atuação da Administração Pública, não sendo passível de controle de constitucionalidade.

A partir da mera leitura do Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, é possível concluir que se trata de ato normativo manifestamente regulamentar, que objetiva minudenciar os requisitos dos laudos periciais e atestados médicos destinados à inspeção de saúde para fins de concessão de licenças, afastamentos, benefícios previdenciários, dentre outros, em que se faz necessária a sua apresentação, direitos esses previstos tanto na Lei Complementar Municipal n.º 5.231, de 26 de janeiro de 2011, de Esteio, *que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Estatutários do Município*¹, quanto na Lei Municipal n.º 5.381, de 04

¹ **Lei Municipal n.º 5.381, de 04 de novembro de 2011, de Esteio:**

Art. 140 - Conceder-se-á licença ao servidor ocupante de cargo efetivo:

I - por motivo de doença em pessoa da família;

(...)

VI - licença paternidade;

VII - licença maternidade e adotante.

Art. 141 - Poderá ser concedida licença ao servidor ocupante de cargo efetivo, por motivo de doença do cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos ou dependentes que vivam as suas expensas e conste no seu assentamento funcional, mediante comprovação médica oficial do Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de novembro de 2011, de Esteio, *que institui o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Esteio.*

Assim, é inequívoco que o Decreto Municipal em questão, qual seja, o Decreto Municipal n.º 4.574, de 02 de março de 2012, de Esteio, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Municipal n.º 5.452, de 30 de novembro de 2015, de Esteio, é ato normativo genuinamente secundário, estribado nas aludidas Leis Municipais.

§ 1º - A comprovação da doença, de que trata o "caput" do artigo, consistirá na apresentação de laudo emitido pelo médico do paciente, que será examinado e visado pelo médico servidor do Município de Esteio, indicado para tanto.

§ 2º - A licença somente será deferida se a assistência direta do servidor for indispensável e não puder ser prestada simultaneamente com o exercício do cargo, o que deverá ser apurado, através de acompanhamento pela Administração Municipal.

(...)

Art. 155 - Assegura-se ao servidor o direito à ausência remunerada de 12 (doze) dias por ano, para acompanhamento de pais com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, filhos menores de até 12 (doze) anos de idade ou incapazes ao médico, mediante comprovação.

§ 1º - Do atestado médico comprobatório deverá constar:

I - a declaração de que a criança foi atendida;

II - de que estava acompanhado do servidor;

III - de que necessita do acompanhamento do servidor durante todo o dia;

IV - o dia e horário do atendimento.

§ 2º - O atestado médico deverá ser apresentado à Secretaria Municipal da Fazenda e Administração, mediante protocolo, no prazo de (05) dias da falta.

§ 3º - Os 12 (doze) dias por ano não serão cumulativos, reiniciando nova contagem a cada novo ano, assim compreendido o período entre 01 de Janeiro e 31 de Dezembro.

Art. 158 - Além das ausências ao serviço previstas no art. 154, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:

(...)

V - licença:

a) à gestante, à adotante e à paternidade;

b) para tratamento de saúde, inclusive por acidente em serviço ou moléstia profissional na forma disciplinada no Regime Próprio de Previdência; e

c) para tratamento de saúde de pessoa da família quando remunerada.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Por consequência, somente ditas Leis Municipais – Lei Complementar Municipal n.º 5.231, de 26 de janeiro de 2011, de Esteio, *que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Estatutários do Município*, e Lei Municipal n.º 5.381, de 04 de novembro de 2011, de Esteio, *que institui o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Esteio*, é que poderiam ser objeto de controle de adequação constitucional, e não o ato normativo secundário que as regulamenta (Decreto Municipal ora parcialmente questionado).

Abordando ainda a dita temática, é oportuno transcrever trecho de artigo de lavra de Gisele Leite²:

*Nem os atos normativos secundários sofrem o controle de constitucionalidade (entre estes, estão os decretos e as instruções normativas) se um decreto extrapola ou afronta a lei que deveria regulamentar, o que ocorre é **insubordinação executiva** (grifo nosso), o que se tem é uma ilegalidade, mostrando-se incabível a ação direta de inconstitucionalidade. Poderá também haver a insubordinação administrativa, que também gerará ilegalidade.*

Por essa razão, impõe-se o acolhimento da preliminar suscitada pelo Prefeito Municipal de Esteio, por meio do indeferimento da inicial, com fundamento no artigo 485, inciso I, do

2 LEITE, Gisele. *Controle de constitucionalidade*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2320>. Acesso em ago 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

novo Código de Processo Civil, extinguindo-se o feito sem resolução de mérito.

6. Na hipótese de não haver o indeferimento da exordial na forma do inciso I do artigo 485 do novo Código de Processo Civil, quanto ao mérito, o pedido nela veiculado merece solução de improcedência.

Nesse sentido, vale repisar que o autor sustenta a inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso III, do Decreto Municipal n.º 4.574/2012, por afronta ao inciso X do artigo 5º da Constituição Federal, e ao artigo 1º da Constituição Estadual, abaixo transcritos:

Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Constituição Estadual:

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

De outra feita, a entidade autora sustenta a inconstitucionalidade do artigo 5º-A, *caput*, e inciso III, do Decreto Municipal n.º 4.574/2012, de Esteio, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto Municipal n.º 5.452/2015, de Esteio, apontando a existência de violação aos artigos 227 da Constituição Federal, e aos artigos 206 e 261 da Constituição Estadual, adiante compilados:

Constituição Federal:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Constituição Estadual:

Art. 260. O Estado desenvolverá política e programas de assistência social e proteção à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, portadores ou não de deficiência, com a participação de entidades civis, obedecendo aos seguintes preceitos:



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

pgj@mprs.mp.br

I - aplicação, na assistência materno-infantil, de percentual mínimo, fixado em lei, dos recursos públicos destinados à saúde;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e aos jovens dependentes de entorpecentes e drogas afins;

III - criação de programas de prevenção, de integração social, de preparo para o trabalho, e de acesso facilitado aos bens e serviços e à escola, e de atendimento especializado para crianças, adolescentes e jovens portadores de deficiência física, sensorial, mental ou múltipla;

IV - exigência obrigatória de existência de quadro técnico responsável em todos os órgãos com atuação nesses programas;

V - execução de programas que priorizem o atendimento no ambiente familiar e comunitário;

VI - criação de incentivos fiscais e creditícios às pessoas físicas ou jurídicas que participarem da execução dos programas;

VII - atenção especial às crianças e adolescentes em estado de miserabilidade, explorados sexualmente, doentes mentais, órfãos, abandonados e vítimas de violência.

VIII - atenção à juventude, na faixa etária compreendida entre 15 e 29 anos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social, por meio de políticas de fomento à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer e à geração de oportunidades de trabalho e renda.

§ 1.º A coordenação, o acompanhamento e a fiscalização dos programas a que se refere este artigo caberão a conselhos comunitários, cuja organização, composição, funcionamento e atribuições serão disciplinados em lei, assegurada a participação de representantes de órgãos públicos e de segmentos da sociedade civil organizada.

§ 2.º Ficam instituídos o Conselho Estadual do Idoso, o Conselho Estadual da Juventude e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente.

§ 3.º A lei disporá sobre a criação e funcionamento de centros de recebimento de denúncias referentes a violência praticada contra crianças e adolescentes, bem como sobre a responsabilidade pelo encaminhamento e acompanhamento das respectivas providências administrativas cabíveis.

Art. 261. Compete ao Estado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

- I - dar prioridade às pessoas com menos de quatorze e mais de sessenta anos em todos os programas de natureza social, desde que comprovada a insuficiência de meios materiais;*
- II - prestar assistência social especial às vítimas de violência de âmbito familiar, inclusive através de atendimento jurídico e assistência social às famílias;*
- III - prestar assistência à criança e ao adolescente abandonados, proporcionando os meios adequados a sua manutenção, educação, encaminhamento a emprego e integração na sociedade;*
- IV - estabelecer programas de assistência aos idosos portadores ou não de deficiência, com objetivo de proporcionar-lhes segurança econômica, defesa da dignidade e bem-estar, prevenção de doenças, integração e participação ativa na comunidade;*
- V - manter casas-albergues para idosos, mendigos, crianças e adolescentes abandonados, portadores ou não de deficiências, sem lar ou família, aos quais se darão as condições de bem-estar e dignidade humana;*
- VI - assegurar à criança e ao adolescente o direito a acompanhamento por Defensor Público, em todas as fases do procedimento de atribuição de ato infracional, inclusive durante inquérito policial, com o direito a avaliação e acompanhamento por equipe técnica multidisciplinar especializada;*
- VII - estimular entidades particulares e criar centros de convivência para idosos e casas-lares, evitando o isolamento e a marginalização social do idoso;*
- VIII - dispor sobre a criação de Centros Regionais de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional.*

Com relação ao argumento de que o artigo 5º-A, *caput*, e inciso III, do Decreto Municipal n.º 4.574/2012 violaria as previsões do artigo 227 da Constituição Federal, que remeteria ao exame das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069/90), vale dizer que tal não merece guarida, uma vez que Lei Federal, como norma infraconstitucional que é, não pode servir de parâmetro para o controle concentrado de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

constitucionalidade, conforme bem destacado pelo Procurador-Geral do Estado, por ocasião de sua manifestação (fls. 130-134).

O artigo 102, inciso I, da Constituição Federal³ determina que tão somente as normas contidas no texto constitucional vigente devem servir de parâmetro no processo de controle abstrato de normas.

Já na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o artigo 95⁴, inciso XII, alínea “d”, há a previsão expressa de que incumbe ao Tribunal de Justiça do Estado o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidades de lei ou ato normativo estadual e municipal perante a Carta Estadual.

Assim, a ofensa suscitada no controle pela via de ação deve ser direta, prevista no texto constitucional, não se admitindo inconstitucionalidade reflexa, em que a análise de adequação com o ordenamento exige prévia análise da legislação infraconstitucional, ou com relação a Resoluções do Conselho

³ **Constituição Federal:**

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

4 Constituição Estadual:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

XII – processar e julgar:

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta ~~e a Constituição Federal~~, inclusive por omissão; (Declarada ainconstitucionalidade do trecho tachado na ADI n.º 409/STF, DJ de 26/04/02)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Federal de Medicina, caso esse que seria de antinomia entre normas infraconstitucionais, e não de inconstitucionalidade.

Nessa linha:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALÍNEA "A" DO INCISO II DO ART. 1º DA LEI Nº 4.329/2015 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. COTEJO COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INADEQUAÇÃO DA VIA DIRETA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. O proponente alega a inconstitucionalidade da alínea "a" do inciso II do art. 1º da Lei nº 4.329/2015, do Município de Canguçu, por afronta ao caput do art. 19 da Constituição do Estado, uma vez que, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal, praticou-se ato de improbidade administrativa e, conseqüentemente, violou-se o princípio da moralidade. 2. Para que se conclua pela afronta ao princípio da moralidade e ao caput do art. 19 da Constituição Estadual, é necessário um cotejo anterior entre o dispositivo impugnado e a Lei Complementar federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). 3. Portanto, o dispositivo impugnado poderia, no máximo, ser submetido a um juízo de legalidade, mas não de constitucionalidade, ao menos não pela via direta ou concentrada, pois, em tese, poderia ser reconhecida violação a texto de lei infraconstitucional, mas não ofensa direta à Constituição Estadual. 4. Mostrando-se inadequado o controle abstrato de constitucionalidade quando não há ofensa direta à Constituição, conclui-se pela inépcia da inicial, impondo-se a extinção do feito, sem julgamento do mérito. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067851048, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 18/07/2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Demais disso, há inviabilidade jurídica quanto ao reconhecimento de vício de inconstitucionalidade fundado em ofensa a dispositivos da Constituição Federal, já que tal exame refoge à competência do Tribunal de Justiça do Estado, na forma preconizada pelo já mencionado artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

No que se refere à alegada violação aos artigos 260 e 261 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, igualmente cumpre ser rechaçada, já que a adequação a tais dispositivos constitucionais também remeteria à análise da Lei Federal n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o que não pode se dar em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Para além de tais argumentos, cumpre asseverar que não se verifica qualquer violação à intimidade ou à vida privada dos servidores públicos e de seus familiares na exigência do CID nos documentos médicos emitidos (laudos e atestados), para fins de concessão de licenças, afastamentos ou reconhecimento de direitos previdenciários, no caso dos autos, mostrando-se, ao revés, dotada de razoabilidade administrativa, uma vez que tem por finalidade proteger o interesse público, objetivando evitar fraudes, coibir eventuais condutas irregulares, bem como possibilitar eventual readaptação do servidor, caso seja necessário.

Impende anotar que o sistema de codificação contido no Código Internacional de Doenças – CID, que deve obrigatoriamente constar no documento médico emitido (laudo ou atestado), serve justamente para proteger as informações acerca da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

moléstia do servidor ou de seus familiares, resguardando sua intimidade e limitando seu conhecimento tão somente àqueles profissionais que atuam na área da saúde, de molde a evitar a descrição expressa e minuciosa da doença que acomete o indivíduo.

Nesse ponto, não resta qualquer dúvida de que eventual utilização indevida de tais informações, no âmbito da Administração Pública, é passível de responsabilização.

Ademais, cabe reprimir o teor do artigo 133 da Lei Complementar Estadual n.º 10.098/94, *que dispõe sobre o Estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul*, que exige que o atestado médico apresentado por servidores públicos e o respectivo laudo da junta médica, para fins de licença para tratamento de saúde, contenham o código CID:

Art. 133 - O atestado e o laudo da junta médica não se referirão ao nome ou à natureza da doença, devendo, porém, esta ser especificada através do respectivo código (CID).

Nesse cenário, constata-se que as normas objurgadas detêm razoabilidade, já que, ao mesmo tempo em que preservam a intimidade e a vida privada do servidor público e de seus familiares, visam à proteção do interesse público, revelando-se em absoluta conformidade com relação ao ordenamento constitucional.

7. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA manifesta-se pelo acolhimento da preliminar suscitada



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

pelo Prefeito Municipal de Esteio, extinguindo-se o processo sem resolução de mérito, com base no inciso I do artigo 485 do novo Código de Processo Civil, e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado na inicial, na esteira dos argumentos esgrimidos.

Porto Alegre, 09 de agosto de 2016.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.
(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

LFCL/KMS