



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

**PROCESSO Nº 5331688-35.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS
MUNICIPAIS DE IMBÉ-RS

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE IMBÉ E CÂMARA
MUNICIPAL DE VEREADORES DE IMBÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL
AGNOL**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Imbé. Artigo 72, § 8º, da Lei nº 64/1990, que
veda ao servidor licenciado para tratamento de saúde o
exercício de qualquer atividade remunerada. 1. Preliminar de
inépcia da inicial. Inadequação da via eleita. Rejeição.
Dispositivos da Carta Federal indicados como paradigma que
constituem normas de reprodução obrigatória, integrando o
bloco de constitucionalidade estadual por força do princípio
da simetria. Inteligência do artigo 1º da Constituição
Estadual. 2. Mérito. Restrição genérica e absoluta que atenta
contra os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.
Afronta à dignidade da pessoa humana, ao valor social do



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

*trabalho e à isonomia material. Violação aos artigos 1º, 8º, 'caput' e 19, 'caput', todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 1º, incisos III e IV, 5º, 'caput' e inciso I e 6º, 'caput', e 7º, inciso XXII, todos da Constituição Federal. 3. Necessidade de adoção de técnica de controle sem redução de texto. Inviabilidade de aplicação da vedação aos servidores não submetidos a regime de dedicação exclusiva, cujas patologias permitam o exercício de atividades lícitas concomitantes. Incapacidade que deve ser aferida de forma específica para as atribuições do cargo municipal. Harmonização com a lógica protetiva do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao qual o ente é vinculado. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Imbé - SISMI**, objetivando a **declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do § 8º do artigo 72 da Lei Municipal nº 64/1990¹**, que *dispõe sobre o regime jurídico dos servidores municipais de Imbé*. O dispositivo impugnado veda ao servidor licenciado para tratamento de saúde o exercício de qualquer atividade remunerada, sob pena de cassação da licença. O proponente aponta ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana, da isonomia material, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como ao direito social ao trabalho e à saúde.

¹ Por um lapso, constou da exordial que a lei teria sido editada em 12 de dezembro de 1994, quando, em verdade, data de 19 de abril de 1990 (EVENTO 19-ANEXO2).



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

O proponente sustentou, em síntese, que a norma estabelece uma proibição genérica e absoluta que desconsidera a realidade de servidores com acumulação lícita de cargos e jornadas não exclusivas. Aduziu que a incapacidade laboral deve ser aferida de forma específica para as atribuições do cargo municipal, não impedindo o exercício de outra atividade compatível com o estado de saúde, conforme a lógica protetiva do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao qual o Município é vinculado. Destacou que a generalização da vedação penaliza o servidor em situação de vulnerabilidade, comprometendo sua subsistência e violando o mínimo existencial. Alegou, ainda, que a medida é desproporcional, uma vez que o ente público dispõe de meios menos gravosos, como a fiscalização e perícias individualizadas, para coibir eventuais fraudes. Postulou a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo ou fixar interpretação conforme a Constituição e, ao final, a procedência integral do pedido, para que se declare a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da norma impugnada, *para que lhe seja conferida interpretação conforme a Constituição Federal e a Constituição Estadual, fixando-se a tese de que a vedação ao exercício de atividade remunerada durante a licença para tratamento de saúde não se aplica aos servidores públicos do Município de Imbé que não estejam submetidos a regime de dedicação exclusiva, quando a licença médica for motivada por incapacidade específica para as atribuições do cargo municipal e a manutenção da outra atividade*



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

laboral for compatível com o tratamento de saúde e a plena recuperação do servidor, a ser aferido caso a caso pela perícia médica competente (Petição inicial e documentos no Evento 1).

Instada a regularizar a sua representação processual, recolher as custas iniciais e juntar cópia da lei impugnada (Evento 6), a entidade proponente apresentou petição, por intermédio da qual juntou aos autos procuração com poderes específicos e solicitou a concessão da assistência judiciária gratuita (Evento 11).

O Exmo. Desembargador-Relator deferiu a assistência judicial gratuita e determinou *nova intimação do proponente para, no prazo de 05 (cinco) dias, juntar cópia da lei impugnada, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 9.868/1999* (Evento 13), o que resultou, enfim, atendido (Evento 19).

O pedido liminar foi deferido para *suspender os efeitos do § 2º do art. 72 da Lei Municipal nº 64/1994, do Município de Imbé, até o julgamento definitivo desta demanda, afastando sua aplicação aos servidores não submetidos a regime de dedicação exclusiva* (Evento 21).

A Câmara Municipal de Vereadores de Imbé, devidamente notificada, prestou informações centradas na retificação da base normativa e na defesa da finalidade administrativa da regra impugnada. Inicialmente, buscou a correta delimitação do objeto do controle abstrato, esclarecendo que, embora o requerente tenha instruído a inicial com versão pretérita da Lei Municipal nº 064/1990, a redação vigente e consolidada da vedação encontra-se



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

disposta no § 8º do artigo 72, e não no § 2º. Sustentou que tal correção é imperativa para fins de segurança jurídica e para evitar que a análise judicial caminhe sobre referência desatualizada. No mérito, defendeu a racionalidade do dispositivo, asseverando que a proibição de atividade remunerada durante a licença-saúde visa preservar a boa-fé e a moralidade administrativa, assegurando que o afastamento remunerado esteja efetivamente vinculado à recuperação da capacidade laboral. Aduziu, ainda, que o comando legal dialoga com a lógica do regime estatutário, impedindo que o instituto protetivo da licença seja instrumentalizado para a cumulação de rendas incompatíveis com a condição de saúde alegada. Argumentou que a discussão proposta pelo sindicato tende a gravitar sobre situações concretas de compatibilidade, as quais demandariam exame casuístico e instrumentos de apuração administrativa próprios, como a perícia médica e o procedimento disciplinar. Colacionou precedente jurisprudencial para destacar que a conduta de exercer atividade privada em período de licença constitui irregularidade a ser dirimida na órbita administrativa. Por fim, consignou que a eficácia da medida liminar deve ser operada com cautela para evitar insegurança jurídica no âmbito disciplinar e requereu o registro da redação vigente do dispositivo para a correta delimitação da lide (Evento 39).

O Procurador-Geral do Estado compareceu aos autos para defender o ato normativo impugnado. Inicialmente, em consonância com as informações da Câmara Municipal, destacou



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

que a instrução da inicial se deu com base em versão desatualizada da Lei Municipal nº 64/1990, esclarecendo que a vedação objeto da lide encontra-se hodiernamente vertida no § 8º do artigo 72, dispositivo que deve balizar o controle de constitucionalidade. No mérito, sustentou que a norma representa exercício legítimo da autonomia administrativa e da capacidade de auto-organização do Município para disciplinar o regime jurídico de seus servidores (artigos 30, inciso I, da Constituição Federal, e 8º da Constituição Estadual). Afirmou que a proibição de atividade remunerada durante a licença-saúde visa preservar a finalidade recuperatória do instituto e a lealdade no vínculo estatutário, zelando pela probidade e pela eficiência na gestão dos recursos públicos ao evitar o desvirtuamento do benefício. Alegou que a medida observa o princípio da proporcionalidade, sendo instrumento adequado para garantir que o servidor dedique seu tempo integralmente à recuperação de sua saúde, além de atuar como mecanismo de *compliance* contra fraudes de difícil fiscalização individualizada pela Administração. Asseverou que a legislação não viola a dignidade da pessoa humana, a isonomia ou o direito ao trabalho, uma vez que o tratamento é idêntico a todos os servidores licenciados e a Administração não está obrigada a mimetizar a lógica do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cujas regras de flexibilidade decorrem de um sistema de seguro social não transponível automaticamente ao regime estatutário. Postulou a improcedência da ação ou, subsidiariamente, a atribuição



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

de interpretação conforme a Constituição e a modulação dos efeitos da decisão (Evento 40).

O Município de Imbé, por seu Procurador-Geral, prestou informações defendendo a integral constitucionalidade do ato normativo impugnado. Inicialmente, arguiu preliminar de inépcia da inicial por inadequação da via eleita, sustentando que a pretensão visa o controle abstrato de norma municipal em face de parâmetros que não seriam de reprodução obrigatória, o que extrapolaria os limites da fiscalização abstrata. No mérito, sustentou que a legislação municipal foi editada no exercício da autonomia política, administrativa e financeira do ente federado e de sua competência para organizar o regime jurídico de seus servidores (artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal e artigos 8º e 10 da Constituição Estadual). Afirmou que a licença para tratamento de saúde pressupõe a incapacidade laboral e que o exercício de atividade remunerada concomitante desvirtua a finalidade do benefício, configurando afronta aos princípios da moralidade e da lealdade administrativa. Alegou que a vedação constitui medida proporcional voltada à proteção do interesse público e à eficiência, evitando o enriquecimento sem causa do servidor licenciado com vencimentos integrais. Argumentou que o regime estatutário goza de autonomia e não está vinculado à aplicação analógica das regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), asseverando que a liberdade de trabalho não é absoluta e pode ser condicionada para preservar a



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

integridade do sistema público. Postulou, ao final, o julgamento de total improcedência da ação (Evento 41).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Prefacialmente, verifica-se que o Município de Imbé suscita a inépcia da inicial, argumentando a inadequação da via eleita, sob o fundamento de que a norma impugnada não confrontaria normas de reprodução obrigatória, o que obstaría o controle abstrato em sede estadual.

Contudo, a prefacial não merece acolhimento. Isso porque os dispositivos da Constituição Federal invocados como parâmetro de controle - notadamente os princípios da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III), da **isonomia** (art. 5º, *caput*), da **proporcionalidade** e os **direitos sociais** (arts. 6º e 7º) - constituem-se em normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Isso porque tais preceitos, por sua natureza estruturante do Estado Democrático de Direito, integram o bloco de constitucionalidade estadual por força do princípio da simetria, servindo de paradigma idôneo para o exercício do controle concentrado perante o Órgão Especial, independentemente de sua transcrição literal no texto da Carta Gaúcha.

Ademais, a própria Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em seu artigo 1º², proclama a adoção dos princípios

² 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
SUBJUR Nº 469/2026



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

fundamentais e direitos consagrados pela Constituição Federal, o que ratifica a viabilidade da fiscalização abstrata de normas municipais que, em tese, confrontem esse núcleo essencial de direitos e garantias.

Assim, afasta-se a preliminar de inépcia.

3. Superada a questão preliminar, imperioso assentar, conforme adequadamente pontuado pela Câmara Municipal de Vereadores de Imbé e pela Procuradoria-Geral do Estado, a ocorrência de realocação topográfica do dispositivo questionado no corpo do Estatuto dos Servidores Municipais.

Embora a petição inicial tenha se reportado a uma versão pretérita da legislação local, tal circunstância não prejudica a pronta análise da questão constitucional suscitada, uma vez que o teor normativo da proibição permanece materialmente idêntico, tendo apenas sido reposicionado do antigo § 2º para o atual § 8º do artigo 72, em razão de reorganização sistemática operada por reformas legislativas posteriores.

Assim, em observância ao princípio da economia processual e para garantir a segurança jurídica, o controle deve incidir sobre o preceito em sua redação vigente e consolidada. O dispositivo impugnado segue abaixo **grifado**:

LEI N° 64/1990

autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.



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

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores municipais de Imbé.

Art. 72. A licença para tratamento de saúde será a pedido ou ex-offício.

(...)

§8º O Servidor licenciado para tratamento de saúde não poderá dedicar-se a qualquer atividade remunerada, sob pena de ter cassada a licença.

4. O ponto nodal da presente controvérsia reside em aferir a constitucionalidade de dispositivo de lei municipal que impõe vedação absoluta e indiscriminada ao exercício de qualquer atividade remunerada por servidor público em gozo de licença para tratamento de saúde.

A questão constitucional submetida a este Órgão Pleno demanda o equacionamento entre a **autonomia administrativa municipal** para reger o estatuto de seus servidores e os limites impostos pelos princípios da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**.

Em última análise, cumpre examinar se a referida restrição, ao não distinguir situações de servidores que detêm acumulação lícita de cargos ou vínculos privados concomitantes - e cuja incapacidade pode ser apenas parcial ou específica para as atribuições do cargo municipal-, acaba por malferir o núcleo essencial dos direitos fundamentais à **dignidade da pessoa humana**, à **isonomia material** e ao **valor social do trabalho**. Trata-se, portanto, de delimitar se o poder de conformação do legislador local pode sobrepor-se à realidade funcional de vínculos múltiplos,



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

forçando o servidor a um sacrifício financeiro desmedido em momento de vulnerabilidade clínica.

É relevante assentar, de saída, que, conforme destacado pelo eminente Desembargador-Relator, na decisão que concedeu o pedido liminar, *o parágrafo atacado, devido a sua redação genérica, acaba por não diferenciar os servidores públicos municipais submetidos a regime de dedicação exclusiva - hipótese em que se aplica tal vedação - dos que não atuam sob tal regime - situação em que a incapacidade deve ser verificada em relação a cada uma das atividades exercidas.*

Estabelecidas tais premissas, passa-se ao exame da restrição levada a efeito sob o prisma do princípio constitucional da razoabilidade, previsto no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, **observará os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, **da razoabilidade**, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20) [...].*

Cumpre destacar que o conceito de razoabilidade, se revela sob dois prismas, levemente distintos entre si, mas igualmente pertinentes no presente caso. Vejamos:



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

Sob um primeiro ângulo, a razoabilidade pode ser analisada pela ideia de moderação, de proporção entre meios e fins, de bom senso. Esse vértice interpretativo é muito bem sintetizado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira³:

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em dada comunidade.

Nessa linha de inteligência, segundo Luís Roberto Barroso, o princípio da razoabilidade permite ao Poder Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos que afrontem valores sensíveis como racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum e rejeição aos atos arbitrários e caprichosos⁴.

Perspectiva igualmente legítima para se observar o tema é a do princípio da proporcionalidade, que elucida a legitimidade dos atos estatais - qualquer ato, aí incluídas, por evidente, as normas – por meio de três critérios: **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.**

Sob essa perspectiva, cabe colacionar aos autos trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos da

³ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 292-293.



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

Intervenção Federal nº 2.915-5/SP, que enfrenta com profundidade o assunto:

(...)

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio



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

da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. (...)

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da constituição, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264). (...)

Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, as três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame de adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo acuando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento de obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância



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

conferida pelo constituinte aos créditos de natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de uma intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos. (...)

Por sua vez, Humberto Ávila⁵ detalha as *três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade*:

Uma medida é adequada se o meio escolhido está apto para alcançar o resultado pretendido; necessária, se, dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos envolvidos; proporcional ou correspondente, se, relativamente ao fim perseguido, não restringir excessivamente os direitos envolvidos.

Ao submeter o dispositivo contestado ao teste trifásico da proporcionalidade, resta claro que é inconstitucional em todos os sentidos. Vejamos:

Sob o prisma da **adequação**, cabe indagar se a vedação absoluta de qualquer atividade remunerada é meio apto a atingir os fins colimados pela Administração, quais sejam, a pronta recuperação do servidor e a prevenção de fraudes. Embora o Município e a Procuradoria-Geral do Estado aleguem que a proibição garante a dedicação integral ao restabelecimento da saúde, a medida falha por partir de uma premissa de incapacidade absoluta e onivalente. A restrição é inadequada quando

⁵ ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, ano I, vol. I, n.4, p. 28, jul.2001, (versão online).



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

aplicada a servidores com vínculos lícitos concomitantes, cuja patologia pode ser específica para as funções do cargo municipal (ex: um professor com lesão nas cordas vocais), mas não impede o exercício de atividade diversa (ex: administrativa ou intelectual) para a qual permaneça apto. Nesses casos, a proibição não acelera a cura e apenas impõe punição financeira desarrazoada.

No que tange à **necessidade**, a norma revela-se excessiva. Para que uma medida seja necessária, deve ser a menos gravosa entre os meios igualmente eficazes. Como bem pontuado pelo proponente, o ente público dispõe de instrumentos de fiscalização muito menos invasivos e igualmente eficientes, tais como a realização de perícias médicas individualizadas, a exigência de relatórios de compatibilidade entre as atividades e o acompanhamento funcional. A imposição de uma barreira cega e automática à percepção de renda secundária - muitas vezes essencial à subsistência - extrapola o que é estritamente necessário para o controle da moralidade administrativa.

Por fim, no exame da **proporcionalidade em sentido estrito**, verifica-se um desequilíbrio manifesto na ponderação de bens. De um lado, tem-se a conveniência administrativa de simplificar a fiscalização por meio de uma proibição genérica; de outro, o sacrifício de direitos fundamentais do servidor, como a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e o direito ao sustento alimentar em momento de fragilidade biológica. O gravame imposto ao indivíduo - a perda abrupta de sua subsistência privada, mesmo estando apto para tal labor - é



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

desmensurado em relação ao benefício de conveniência burocrática buscado pela municipalidade.

Em reforço à conclusão pela inconstitucionalidade da norma, vale agregar os bem lançados fundamentos da decisão monocrática que deferiu o pedido liminar:

O proponente almeja a concessão de medida cautelar que suspenda os efeitos do § 8º do art. 72 da Lei Municipal n. 64/1994, do Município de Imbé. Considera que há fumus boni iuris, com amparo na fundamentação apresentada na inicial. Vislumbra, ademais, a presença do periculum in mora.

*Inicialmente, registro que, não obstante o proponente, na petição, faça menção ao § 8º do art. 72 da Lei Municipal n. 64/1994 (**evento 1, INICI**), exame da cópia da lei impugnada apresentada evidencia que, na verdade, o dispositivo que pretende questionar é o § 2º do art. 72 da Lei Municipal n. 64/1994 (**evento 19, ANEXO2**).*

*O dispositivo legal em questão está assim redigido (**evento 19, ANEXO2**):*

Art. 72.

[...]

§ 2º O Servidor licenciado para tratamento de saúde não poderá dedicar-se a qualquer atividade remunerada, sob pena de ter cassada a licença.

O parágrafo impugnado impõe uma restrição genérica e absoluta ao exercício de atividade remunerada durante a licença para tratamento de saúde.

Em cognição sumária, verifico que o dispositivo afronta a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da Constituição Federal), adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul (art. 1º da Constituição Estadual), bem como o princípio da isonomia material (art. 5º da Constituição Federal), além de ir de encontro ao direito social do trabalho e à proteção à saúde (arts. 6º e 196 da Constituição Federal).



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

Isso porque o parágrafo atacado, devido a sua redação genérica, acaba por não diferenciar os servidores públicos municipais submetidos a regime de dedicação exclusiva - hipótese em que se aplica tal vedação - dos que não atuam sob tal regime - situação em que a incapacidade deve ser verificada em relação a cada uma das atividades exercidas.

A própria Lei n. 8.213/1991, que "dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências", assim estabelece:

*Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar **incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual** por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.*

[...]

Art. 60. [...]

*§ 6º O segurado que durante o gozo do auxílio-doença vier a exercer atividade que lhe garanta subsistência poderá ter o benefício cancelado a partir do retorno à atividade. **(Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)***

*§ 7º Na hipótese do § 6º, caso o segurado, durante o gozo do auxílio-doença, venha a exercer atividade diversa daquela que gerou o benefício, deverá ser verificada a incapacidade para cada uma das atividades exercidas. **(Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)** - grifei.*

No que toca ao perigo na demora, é imperioso pontuar que tais verbas são de natureza alimentar.

Desse modo, em juízo de cognição sumária, afiguram-se presentes os requisitos que autorizam a concessão da medida, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora.

Portanto, defiro o pleito liminar para suspender os efeitos do § 2º do art. 72 da Lei Municipal nº 64/1994, do Município de Imbé, até o julgamento definitivo desta demanda, afastando sua aplicação aos servidores não submetidos a regime de dedicação exclusiva.



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

Destarte, na mesma linha de inteligência sustentada pelo Eminentíssimo Desembargador-Relator, é caso de procedência da ação, para o efeito de declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do §8º do artigo 72 da Lei Municipal nº 64/1990, *afastando sua aplicação aos servidores não submetidos a regime de dedicação exclusiva.*

5. Pelo exposto, manifesta-se a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência** da ação, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do § 8º do artigo 72 da Lei Municipal nº 64/1990 de Imbé, *afastando sua aplicação aos servidores não submetidos a regime de dedicação exclusiva.*

Porto Alegre, 17 de março de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁶.

ACQA

⁶ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 469/2026