



O Advogado-Geral do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:

“Aprovo. Em 14/08/2012”

**Procedência:** Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

**Interessado:** Secretário de Estado de Saúde de Minas Gerais

**Número:** 15.203

**Data:** 17 de agosto de 2012

**Ementa:** ATO ADMINISTRATIVO – LICENÇA - ALVARÁ SANITÁRIO – DEVER DE POLÍCIA DO ESTADO – OBSERVÂNCIA DO ART. 170, PARÁGRAFO ÚNICO, E DOS ARTS. 196, 197 E 202, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – LEI ESTADUAL N. 13.199/99 (CÓDIGO DE SAÚDE DO ESTADO) – FINALIDADE PÚBLICA – PROMOÇÃO E PROTEÇÃO À SAÚDE – QUITAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL COMO REQUISITO PARA CONCESSÃO DE ALVARÁ SANITÁRIO – AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO DENOMINADO PRIMÁRIO – ART. 608 DA CLT – CONFLITO COM O ART. 5º, XIII, E COM O ART. 170, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - PELO INDEFERIMENTO DO PLEITO.

## RELATÓRIO

O Sr. Secretário de Estado de Saúde em exercício, por meio do Ofício n. 1.213/2012, encaminha ao Sr. Advogado-Geral do Estado, para apreciação e manifestação a respeito da matéria, a Informação AJ n. 730/2012, na qual foi examinado requerimento do Sindicato dos Odontologistas de Minas Gerais no sentido de que a Vigilância Sanitária inclua, no rol dos documentos obrigatórios e necessários à expedição e renovação de Alvará Sanitário, a prova de quitação do pagamento da contribuição sindical da classe dos cirurgiões dentistas do Estado de Minas Gerais.

A conclusão exposta na Informação/AJ/n. 730/2012 é de negativa do pleito, ao fundamento de não-recepção do art. 608 da Consolidação das Leis do Trabalho pela Constituição da República, no qual se ampara o pedido do Sindicato, bem como em face da orientação jurisprudencial a respeito da matéria.



O expediente vem instruído com cópia da Informação/AJ/n. 730/12; da publicação da Nota Técnica n. 201/2009, do Ministério do Trabalho e Emprego, DOU de 3.12.2009, da Nota Técnica n. 64/2009, do mesmo Ministério, e do requerimento formulado pelo Sindicato dos Odontologistas de Minas Gerais.

É o breve relatório.

## **PARECER**

Cuida-se de examinar a viabilidade jurídica de se atender a requerimento apresentado à Secretaria Estadual de Saúde pelo Sindicato dos Odontologistas de Minas Gerais no sentido de que a Vigilância Sanitária inclua, no rol dos documentos obrigatórios e necessários à expedição e renovação de Alvará Sanitário, a prova de quitação do pagamento da contribuição sindical da classe dos cirurgiões dentistas do Estado de Minas Gerais.

### **1. Concessão de licença mediante Alvará Sanitário: Prerrogativa do Estado no seu dever de fiscalização da atividade para atingir a finalidade pública que justifica essa atuação estatal.**

O exercício da atividade de odontologista (ou odontólogo, dentista, cirurgião-dentista) se inclui entre aquelas que dependem de licença do poder público, dada sua natureza e o respectivo dever de o Estado promover a saúde e sua proteção, direito fundamental do ser humano, na forma dos arts. 196, 197 e 202, da Constituição da República, combinados com o art. 170, parágrafo único, da mesma Carta de 1988.

Alvará Sanitário é a forma de que se reveste o ato administrativo que traz em seu conteúdo essa licença, facultando o exercício da atividade de odontologistas no Estado, desde que preenchidos os requisitos legais. Ou seja, o direito ao exercício da atividade preexiste ao ato administrativo de consentimento estatal. Daí se cuidar de ato vinculado. Verificada a conformidade com as exigências legais, impõe-se autorizar ao odontologista o exercício de sua profissão.

De se considerar, também, que a edição de atos administrativos com conteúdo de consentimento ou de autorização para o exercício de determinada atividade se insere no poder [dever] de polícia do Estado, que pode ser tido como *“a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da*



***propriedade em favor do interesse da coletividade***”, no entendimento do professor José dos Santos Carvalho Filho (*In Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 68).

Dessa forma, incumbe à Administração, nos casos previstos em lei, fiscalizar o exercício de determinadas atividades e, para que estas possam ser legitimamente exercidas, deve o interessado obter, após apreciação do(s) órgão(s) competente(s), o devido consentimento.

Os requisitos legais exigíveis devem dizer respeito à finalidade do ato administrativo, qual seja, na espécie, a de promover e proteger a saúde pública. Assim é que a Lei Estadual n. 13.199/99 – Código de Saúde do Estado - determina, no art. 6º, que toda matéria direta ou indiretamente relacionada com a promoção e a proteção da saúde no Estado reger-se-á por suas disposições e de sua regulamentação e abrangerá, entre outras situações, o controle da prestação de serviço (inciso II) e da organização do trabalho (inciso VI).

No art. 7º, o mesmo Código de Saúde fixa a competência da Secretaria de Estado da Saúde e das Secretarias Municipais da Saúde ou órgãos equivalentes, de acordo com a legislação vigente, para coordenar as ações de promoção e proteção da saúde e elaborar as respectivas normas técnicas que regulem tais ações e, ainda, para fiscalizar o cumprimento do disposto no Código de Saúde, no exercício do dever de fiscalização. Dispõe o parágrafo único do mesmo art. 7º :

Parágrafo único - Poder de polícia sanitária é a faculdade de que dispõem a Secretaria de Estado de Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde ou órgãos equivalentes, por meio de suas autoridades sanitárias, de limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à saúde, à segurança, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado e ao exercício da atividade econômica dependente de concessão ou autorização do poder público.

Em atenção à finalidade pública de que se deve revestir o ato administrativo de licença, manifestado na forma de Alvará Sanitário, observa-se o previsto no art. 75 da Lei Estadual n. 13.199/99, de teor seguinte:

Art. 75 - Para os efeitos desta lei, entende-se por vigilância sanitária o conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos e agravos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e da circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo o controle: (...)

Significa dizer que os objetivos de eliminação, diminuição e prevenção dos riscos e agravos à saúde estão expressos na lei de promoção e proteção à saúde no Estado, a qual define as competências e as diretivas para a



atuação administrativa, entre elas, as de vigilância e fiscalização sanitária. Seguindo essa interpretação, preceitua o art. 85 do mesmo Código de Saúde:

Art. 85 - Os estabelecimentos sujeitos ao controle e à fiscalização sanitária terão alvará sanitário expedido pela autoridade sanitária competente, municipal ou estadual, conforme habilitação e condição de gestão, com validade de um ano a partir de sua emissão, renovável por períodos iguais e sucessivos, devendo sua renovação ser requerida no mínimo cento e vinte dias antes do término de sua vigência.

(Caput com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15102, de 14/5/2004.)

§ 1º - A concessão ou a renovação do alvará sanitário ficam condicionadas ao cumprimento de requisitos técnicos e à inspeção da autoridade sanitária competente.

§ 2º - Serão inspecionados os ambientes internos e externos dos estabelecimentos, os produtos, as instalações, as máquinas, os equipamentos, as normas e as rotinas técnicas do estabelecimento.

§ 3º - O alvará sanitário poderá, a qualquer tempo, ser suspenso, cassado ou cancelado, no interesse da saúde pública, sendo assegurado ao proprietário do estabelecimento o direito de defesa em processo administrativo instaurado pela autoridade sanitária.

Também o art. 85, que prevê a necessidade de Alvará Sanitário para o funcionamento regular dos estabelecimentos sujeitos ao controle e à fiscalização sanitária, estipula, em seu § 3º, a possibilidade de sua suspensão, cassação ou cancelamento “no interesse da saúde pública”. Logo, a justificativa para que o Estado exerça a prerrogativa de exigir autorização para o exercício da atividade do odontologista, mediante atendimento dos requisitos legais, se encontra exatamente na finalidade pública de promoção e proteção à saúde, que se constitui em dever do Estado, previsto constitucionalmente, e especificado em lei estadual.

**2. Do requerimento do Sindicato dos Odontologistas com fundamento no art. 608 da CLT: Ausência de relação direta com o caráter social de promoção e de proteção à saúde. Conflito com o art. 5º, inciso XIII, e art. 170, parágrafo único, da Constituição da República.**

O Sindicato dos Odontologistas do Estado requer que a Vigilância Sanitária do Estado inclua, no rol dos documentos obrigatórios e necessários à expedição e renovação de alvará, a prova de quitação do pagamento da contribuição sindical da classe dos cirurgiões dentistas do Estado de Minas Gerais. Ampara seu requerimento no art. 608 da Consolidação das Leis do Trabalho.



O Secretário de Estado de Saúde e Gestor do Sistema Único de Saúde de Minas Gerais, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto no art. 7º do Código de Saúde do Estado, fez editar a Resolução SES n. 1.559, de 13 de agosto de 2008, por meio da qual aprova o Regulamento Técnico que estabelece condições para a instalação e funcionamento dos Estabelecimentos de Assistência Odontológica/EAO no Estado de Minas Gerais.

O art. 6º da Resolução SES n. 1.559/08 dispõe sobre o funcionamento dos estabelecimentos de assistência odontológica e prevê a obrigatoriedade de autorização prévia da vigilância sanitária, através da expedição de Alvará Sanitário, para que possam regularmente funcionar. Quanto aos documentos exigidos para requerer o Alvará Sanitário, está previsto:

#### 6 – DO FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECEMENTOS DE ASSISTÊNCIA ODONTOLÓGICA

6.1 - Os estabelecimentos de assistência odontológica somente podem funcionar após autorização da vigilância sanitária competente, através da expedição do Alvará Sanitário.

6.2 - Para requerer o Alvará Sanitário, o requerente deve apresentar os seguintes documentos:

6.2.1 - Cópia do projeto arquitetônico aprovado pela VISA competente, Estadual ou Municipal;

6.2.2 - Cópia da carteira de identidade profissional, expedida pelo Conselho Regional de Odontologia do Estado de Minas Gerais, com apresentação da original;

6.2.3 - Relação dos equipamentos odontológicos existentes, no caso de possuir equipamento de emissor de radiação ionizante, relacionar marca, modelo e número de série;

6.2.4 - Cópia do plano de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde (PGRSS);

6.2.5 - Cópia do alvará de localização, expedido pela prefeitura municipal;

6.2.6 - Requerimento (fornecido pela VISA) assinado pelo responsável técnico (RT);

6.2.7 - Termo de responsabilidade técnica (fornecido pela VISA);

6.2.8 - Cópia do documento de arrecadação estadual (DAE) pago, com apresentação do original (ou comprovação de isenção);

6.2.9 - Cópia do contrato, estatuto ou ata de constituinte/última alteração (se for pessoa jurídica).

6.3 - O alvará sanitário tem validade de 12 meses a partir da data de expedição e deve ser renovado anualmente. A renovação deve ser requerida junto à VISA num prazo de 120 dias antes da expiração do



alvará.

6.4 - Para renovação do alvará sanitário deve ser apresentada a documentação mencionada no item 6.2., se necessário.

6.5 - O responsável técnico pelo serviço odontológico deve ser um cirurgião-dentista, devidamente inscrito/registrado no Conselho Regional de Odontologia do Estado de Minas Gerais.

6.6 - Este responsável técnico deve possuir termo de responsabilidade técnica assinado em documento próprio junto à vigilância sanitária competente, estadual ou municipal.

6.7 - O responsável técnico deve indicar um cirurgião-dentista como responsável técnico substituto, caso o primeiro não esteja presente em todos os horários e dias de atendimento do serviço.

6.8 - Podem ser indicados tantos responsáveis substitutos quantos forem necessários para o atendimento nos horários e dias de funcionamento do serviço.

6.9 - O responsável técnico substituto deve estar devidamente inscrito/registrado no Conselho Regional de Odontologia do Estado de Minas Gerais e deve, também, possuir termo de responsabilidade técnica assinado junto à vigilância sanitária competente, estadual ou municipal.

6.10 - O responsável técnico é co-responsável por toda e qualquer atividade realizada no estabelecimento.

Vê-se que a documentação exigida se encontra nos limites da determinação legal e se relacionam diretamente com o caráter social do interesse protegido: a saúde pública.

Pretende-se, pois, deixar claro que, entre as finalidades do ato administrativo de consentimento para funcionamento de estabelecimentos de assistência odontológica no Estado não se encontra a de verificar a regularidade de pagamento de contribuição sindical do profissional requerente do Alvará, razão pela qual as normas que condicionam o exercício da profissão de odontologistas no Estado à obtenção da declaração de preenchimento dos requisitos legais não autorizam ao Estado inserir o da comprovação de quitação da contribuição sindical, o que refugiria da finalidade última dessa atuação estatal, como já reiteradamente salientado.

Não fosse isso, entende-se que o preceito do art. 608 da Consolidação das Leis do Trabalho cede frente ao direito fundamental à liberdade de exercício de qualquer profissão assegurada no art. 5º, inciso XIII, da Constituição da República combinado com o disposto no art. 170, parágrafo único, da mesma Carta de 1988.



Dessa forma, não se trata de descumprimento do princípio da legalidade pelo Estado de Minas Gerais o fato de não incluir, entre os documentos exigidos para expedição e renovação de Alvará Sanitário, o de comprovação de quitação da contribuição sindical, como pretende o Requerente. Ao contrário, o Estado atende ao princípio da juridicidade de seus atos, porque faz atuar a Constituição da República e a lei ao não condicionar o exercício da atividade do odontologista ao cumprimento de obrigação, cuja tutela não é de sua competência precípua na espécie, visto que o bem jurídico a que visa a proteger com a atividade de vigilância e fiscalização sanitária é a saúde pública. O Sindicato interessado dispõe de meios legais para fazer as exigências que entender devidas face dos profissionais de Odontologia.

Embora a jurisprudência não seja unânime quanto a esse entendimento, é orientação firme do Supremo Tribunal Federal

acerca da inconstitucionalidade de quaisquer **medidas indiretas** destinadas a **coagir** o contribuinte ao pagamento de tributo supostamente devido, especialmente **com sacrifício** das garantias constitucionais ao contraditório, à ampla defesa, **ao exercício de atividade econômica lícita** e à liberdade de expressão. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes, e.g.: RE 633.239-AgR (rel. min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe de 06.04.2011), ADI 173 (rel. min. Joaquim Barbosa, DJ de 20.03.2009), RE 591.033, rel. min. Ellen Gracie, Pleno, DJe de 25.02.2011), RE 413.782 (rel. min. Marco Aurélio, Pleno, DJ de 03.06.2005), RE 115.452 (rel. min. Octávio Galotti, Primeira Turma, DJ de 22.04.1988), RE 111.042 (rel. min. Célio Borja, Segunda Turma, DJ de 13.03.1987) e as Súmulas 70, 323 e 547/STF.” (Conferir Rcl 13752 MC/PR. Relator Ministro Joaquim Barbosa. DJe de 17.05.2012) Destacamos

Na mesma linha de compreensão:

**AI 667603 / RS - RIO GRANDE DO SUL**  
**AGRAVO DE INSTRUMENTO**  
**Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI**  
**Julgamento: 06/12/2010**

**DJe -023 DIVULG 03/02/2011 PUBLIC 04/02/2011**

Decisão: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que inadmitiu o recurso extraordinário interposto com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado:

“TAXISTA. ALVARÁ DE TRÁFEGO. PAGAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. EXIGÊNCIA. ARTIGO 608 DA CLT. LIBERDADE DE PROFISSÃO.

O condicionamento da concessão de licença para funcionamento de estabelecimento profissional pelos órgãos públicos à comprovação do



pagamento da contribuição sindical, previsto no artigo **608** da **CLT**, constitui-se em limitação injustificada à liberdade de profissão. Hipótese em que é descabida a exigência da prova do pagamento da contribuição sindical por taxista para a concessão de alvará de tráfego.

Recurso desprovido” (fls. 101).

No apelo extremo, a recorrente alega contrariedade aos artigos 8º, IV; e 149 da Constituição Federal. Aduz que a exigência imposta se dá exclusivamente em relação à contribuição sindical obrigatória e tão-somente nos casos de renovação de alvará, consoante determina a Resolução nº 005/2002, da Secretaria Municipal de Transportes.

Decido.

A irresignação não merece prosperar.

No julgamento do RE 115.452-ED-EDv/SP, DJ de 6/11/1990, Relator o Ministro Carlos Velloso, o plenário desta Corte reafirmou o princípio subjacente às Súmulas 70, 363 e 547, contido no art. 5º, XIII, da Constituição Federal, e afastou a possibilidade de ato normativo impor restrições que inviabilizem o exercício da atividade profissional no intuito de recolher tributos atrasados.

No mesmo sentido, o RE 413.782/SC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Pleno, DJ de 17/3/2005, o RE 231.543/MG, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 28/5/1999, e o RE 216.983-AgR/SP, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 13/11/1998.

Nego provimento ao agravo.

Publique-se.

Brasília, 6 de dezembro de 2010.

Ministro Dias

## CONCLUSÃO

A fundamentação exposta no corpo do presente parecer encaminha a conclusão pelo **indeferimento** do pedido do Sindicato dos Odontologistas do Estado de Minas Gerais, seja por constituir limitação injustificada ao exercício de profissão, em afronta ao art. 5º, XIII, e ao art. 170 da Constituição Federal, seja pelo fato de a fiscalização de pagamento de contribuição sindical não se incluir na finalidade do ato administrativo consistente em licença sob a forma de Alvará Sanitário para o exercício da atividade de odontólogo, mas sim a busca da promoção e da proteção à saúde, direito fundamental do ser humano.

A orientação é, portanto, no sentido de não inclusão, pela autoridade competente, entre os documentos obrigatórios e necessários à





ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

expedição e renovação de Alvará Sanitário, a prova de quitação do pagamento da contribuição sindical da classe dos odontólogos do Estado de Minas Gerais.

É como se submete à consideração superior.

Belo Horizonte, aos 13 de agosto de 2012.

**NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA**

Procuradora do Estado

Coordenadora de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica

MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

“APROVADO EM: 14/08/12”

**SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO**

Procurador Chefe da Consultoria Jurídica

Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597