

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5001272-80.2010.404.7101/RS

AUTOR : CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CREMERS
AUTOR : SINDICATO MÉDICO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVOGADO : RAFAEL TORRES DOS SANTOS
AUTOR : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
RÉU : DINORAH IVONNE BOADA BILHALVA
ADVOGADO : LAURA SCHWAB TOUGUINHA
: IGOR MAXIMILA DIAS
RÉU : KETIA ALEXANDRA SCHETTINI MARQUEZ
: MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

SENTENÇA

I)

O Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul - CREMERS e o Sindicato Médico do Rio Grande do Sul ajuizaram a presente ação civil pública contra a **Dinorah Ivonne Boada Bilhalva, Ketia Alexandra Schettin Marquez e Município de Santa Vitória do Palmar**, pretendendo obter o reconhecimento da ilegalidade da contratação de médicos uruguaiois que não tenham efetuado a revalidação do diploma estrangeiro em universidade brasileira e a inscrição junto ao órgão de classe. Os pedidos restaram assim articulados:

d) o julgamento de procedência da demanda, determinando-se que o Réu Município rescinda definitivamente os contratos/vínculos estabelecidos com pessoas para o exercício da função/cargo/emprego de médico - notadamente com a Ré, Sra. Dinorá Ivone Boada Bilhal - formados no exterior em Medicina e que não tenham revalidado o diploma em universidade pública brasileira e que não estejam inscritos no Conselho Regional de Medicina, independentemente da qualificação d 'fronteiriço', ou alternativamente, que sejam declaradas nulas as referidas contratações, em qualquer hipótese, determinando-se ao Réu que se abstenha definitivamente de contratar sobre qualquer forma pessoas nessas condições;

e) o julgamento de procedência da demanda, para importa à Ré Dinorá Ivone Boada Bilhal o dever de não-exercer a Medicina no território brasileiro, inclusive em cidades fronteiriças, enquanto não revalidado o diploma em universidade pública brasileira e não providenciar na sua inscrição no Conselho Regional de Medicina mediante a apresentação de todos os documentos que se façam necessários;

f) a imposição aos Réus de multa ou outras medidas executivas que se façam necessária à obtenção do resultado prático buscado com a presente ação, objetivando a preservação da saúde pública e os interesses difusos de fiscalização do exercício profissional;

Para tanto, sustentaram que: (a) é irregular a contratação de profissional de medicina formado no exterior, que não possua diploma revalidado por Universidade Pública Brasileira e registro no Conselho; (b) foi enviado ofício à Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar para obter informações sobre a

contratação da ré Dinorá Bilhalva, obtendo como resposta apenas que esta 'foi contratada legalmente, conforme o Decreto Legislativo nº 933/2009'; (c) em se tratando de médico formado no exterior, além da indispensável revalidação do diploma por universidade brasileira, o Conselho Regional deve exigir a apresentação de outros documentos, tais como comprovação de concessão de visto que o autorize a trabalhar no Brasil e o certificado de proficiência em língua portuguesa - CELPE-BRAS; (d) a interpretação do Município réu acerca do acordo aprovado pelo Decreto Legislativo nº 933/09 extrapola o seu real alcance, pois entende que referido pacto não permite a contratação sem o preenchimento dos demais requisitos legais; (e) é inconstitucional a interpretação que distingue médicos estrangeiros não-fronteiriços de fronteiriços, referindo que o Acordo em que se funda a contratação não permite a livre circulação de médicos, mas sim de pacientes, sendo este o real e único propósito do acordo.

Juntou documentos (evento 1). Emendou a inicial (evento 2).

Foi determinada a intimação dos réus para se manifestarem em 72 horas, nos termos do artigo 2º da Lei nº 8.437/92 (Eventos 3 e 11).

O Município de Santa Vitória do Palmar se manifestou no evento 15, referindo, inicialmente, que demanda idêntica foi ajuizada pelo Sindicato Médico do Rio Grande do Sul - SIMERS na comarca de Santa Vitória do Palmar, processo nº 063/1.10.0001191-3.

Relata que, naqueles autos, foi concedida liminar sem a oitiva do Município, a qual foi, posteriormente, suspensa pelo TJ/RS em sede de agravo de instrumento no qual, por fim, restou reconhecida a competência para a Justiça Federal para o caso. Requereu que o referido processo, quando remetido à Justiça Federal, fosse reunido ao presente para julgamento conjunto.

Quanto ao pedido liminar, aduziu que não há verossimilhança das alegações do autor. Discorreu sobre as contingências geográficas do Município e a dificuldade para contratação de Médicos mediante concurso público.

Referiu que a contratação da médica uruguaia se deu por absoluta falta de opção, como forma de não deixar a população sem este serviço público essencial e em respeito ao direito universal à saúde previsto na Constituição Federal, guardando tal ato perfeita conformidade com o ordenamento jurídico ante o 'Acordo Para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios', e, principalmente, o Ajuste a este acordo realizado em 2008 e ratificado pelo Decreto Legislativo nº 933/2009.

Discorreu sobre o referido acordo e sobre a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal aos tratados internacionais, conferindo-lhes status de lei ordinária, devendo, em eventual conflito entre leis e tratados, ser utilizados o critério cronológico (*lex posterior derogat priori*) ou, quando cabível, o critério da especialidade (*lex specialis derogat generalis*).

A ré Dinorah Ivone Boada Bilhalva se manifestou no evento 16, ratificando os argumentos expostos pelo Município.

O CREMERS se manifestou no evento 17, alegando que a manifestação do Município de Santa Vitória do Palmar é extemporânea, por ter excedido ao prazo de 72 horas previsto no artigo 2º da Lei nº 8.437/92.

O SIMERS requereu seu ingresso no feito na condição de assistente do autor, juntando documentos (evento 19).

O pedido liminar foi indeferido (evento 20).

Os autores notificaram a interposição de agravo de instrumento (eventos 29 e 30).

O Município de Santa Vitória do Palmar apresentou contestação (57-PET1), na qual se reportou aos fundamentos despendidos quando da manifestação acerca do pedido liminar.

O Sindicato Médico do Rio Grande do Sul formulou pedido de reconsideração (61-DESP1), o qual restou indeferido.

A ré Dinorah apresentou contestação, reportando-se aos argumentos despendidos pelo Município (49-CONT1).

O Sindicato Médico noticiou a interposição de agravo de instrumento (72-PET1).

O CREMERS, em face de comunicação de decisão proferida pelo e. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, requereu a intimação do Município réu para que se abstinhasse de contratar novos médicos (78-PET1).

O Ministério Público Federal exarou parecer pela procedência dos pedidos (97-PARECER1).

O Sindicato Médico e o CREMERS apresentaram réplica (104-PET1 e 107-PET1, respectivamente).

Foi declarada a competência deste Juízo para o julgamento do processo nº 5000146-58.2011.404.7101.

Foi requerida reapreciação do pedido liminar pelo CREMERS (121-PET1).

O Ministério Público Federal requereu fosse concedida a vista conjunta das ações objeto da continência e devolução do prazo constante do evento 117.

Foi juntada cópia da sentença na qual foi indeferida a inicial do processo 5000146-58.2011.404.7101.

O Município de Santa Vitória do Palmar anexou contrato da única médica uruguaia contratada no âmbito do PSF além da já Ré Dinorah.

O CREMERS requereu o julgamento antecipado da lide (107-PET1).

O CREMERS noticiou que a Ré Dinorah não logrou aprovação no teste de revalidação (151-PET1).

Foi expedida carta precatória para efetivação da citação da Ré Ketia Alexandra (159-PET1), cuja revelia restou decretada (173-DESP1).

A ré Ketia peticionou no evento 183.

Foi determinada a regularização da representação da ré Ketia, assim como deferida a produção de prova testemunhal, requerida pelo Município de Santa Vitória do Palmar (evento 198).

Intimada a ré Ketia para que regularizasse a sua representação, por meio de carta-precatória, silenciou (evento 206).

Foi anexada aos autos carta precatória com o objeto de oitiva da testemunha Vera Regina Laitzke Martins Neto, arrolada pelo Município de Santa Vitória do Palmar (234-PRECATORIA1).

O autor, o Município de Santa Vitória e a ré Dinorah apresentaram memoriais (eventos 241, 247 e 248).

Dada vista ao Ministério Público Federal, reportou-se ao parecer lançado no evento 97.

É o relatório. Passo a decidir.

II)

Trata-se de demanda que envolve questões atinentes ao Direito Internacional e ao Direito Constitucional (direito fundamental à saúde).

A controvérsia posta nos autos reside na interpretação e aplicação do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, promulgado por meio do Decreto nº 5.105, de 14/06/2004 e de seu Ajuste Complementar para Prestação de Serviços de Saúde, promulgado por meio do Decreto nº 7.239, de 26/07/2010.

Com base nesse diploma e diante da dificuldade de obtenção da prestação de serviços por médicos brasileiros, o Município de Santa Vitória do Palmar contratou profissionais uruguaios em lugar dos médicos brasileiros, independentemente de registro no Conselho Regional de Medicina do RS - CREMERS.

O CREMERS, por sua vez, ajuizou a presente ação civil pública afirmando a ilegalidade das contratações realizadas pelo Município réu e do exercício da medicina pelos médicos uruguaios, em território brasileiro, sem prévia revalidação dos correspondentes diplomas em universidades brasileiras e inscrição no Conselho.

Tenho que a pretensão deduzida na inicial deve ser rejeitada.

Em 2004 entrou em vigor no Brasil o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, internado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 907/2003 e promulgado por meio do Decreto nº 5.105/2004.

O referido Acordo criou direito ao cidadão fronteiriço, brasileiro e uruaio, de residir, estudar e trabalhar na respectiva localidade alienígena fronteiriça vinculada, nos limites das localidades vinculadas listadas no anexo do diploma binacional, quais sejam:

1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julio, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai);
2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai);
3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai);
4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai);
5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai);
6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

Tenha-se presente que o texto original do Acordo não alcançou, no Brasil, as profissões cujo exercício é regulamentado por lei específica, como no caso da medicina, em virtude de que em tais casos (de profissões regulamentadas em lei) o exercício profissional rege-se por lei especial, que não resta derogada pela norma de cunho geral, como o Acordo, que devidamente internado em nosso sistema alcança nível de lei ordinária, de alcance geral, e é direcionado a todas as profissões indistintamente.

Desse modo, mesmo após a entrada em vigor desse Acordo em 2004, para o exercício de profissões regulamentadas em lei, com fiscalização e controle exercidos pelo Conselho de fiscalização profissional, o cidadão com formação profissional no exterior, fosse ele estrangeiro ou brasileiro, tinha primeiramente que revalidar o diploma em universidade brasileira, nos termos preconizados no artigo 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), e, após, obter a pertinente inscrição no Conselho profissional correspondente. Somente após esse trâmite estaria habilitado legalmente a exercer sua profissão no Brasil.

Em síntese, essa era a regra em nosso sistema jurídico, a qual, repito, não foi alterada quando da entrada em vigor do referido Acordo em 2004, o qual, por ser recepcionado pelo sistema brasileiro como norma jurídica de alcance geral de mesmo nível hierárquico da lei ordinária, não se sobrepõe à norma especial que é a lei ordinária que regula cada uma das tantas profissões regulamentadas no Brasil, tampouco se sobrepõe à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) que trata de matéria diversa.

Todavia, essa situação jurídica se modificou no que tange às profissões que prestam serviço de saúde humana, tal como a medicina, com a internação e recepção, no Brasil, em julho de 2010, do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, promulgado através do Decreto nº 7.239, de 26/07/2010.

O referido Ajuste assim dispôs nos seus artigos I a III:

Artigo I

Âmbito de Aplicação

1. O presente Ajuste Complementar visa a permitir a prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas Localidades Vinculadas estabelecidas no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

[...]

Artigo II

Pessoas Habilitadas

1. O presente Ajuste Complementar permite às pessoas jurídicas brasileiras e uruguaias contratarem serviços de saúde humana, em uma das localidades mencionadas no Artigo I, de acordo com os Sistemas de Saúde de cada Parte.

2. A prestação de serviços poderá ser feita tanto pelos respectivos sistemas públicos de saúde quanto por meio de contratos celebrados entre pessoa jurídica como contratante, de um lado, e pessoa física ou pessoa jurídica como contratada, de outro, tanto de direito público quanto de direito privado.

Artigo III

O Contrato

1. A prestação de serviços de saúde será feita mediante contrato específico entre os interessados de cada país.
2. As Partes Contratantes serão pessoas jurídicas de direito público e de direito privado e as Partes Contratadas, pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas.
3. Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do sistema de Saúde de cada Parte.
4. O contrato terá por objeto a prestação dos seguintes serviços de saúde humana, entre outros:
 - a) serviços de caráter preventivo;
 - b) serviços de diagnóstico;
 - c) serviços clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
 - d) serviços cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
 - e) internações clínicas e cirúrgicas; e
 - f) atenção de urgência e emergência.

Da leitura dos artigos transcritos, o Ajuste Complementar ao Acordo, recepcionado em nosso sistema como lei ordinária, consiste em norma especial relativa à 'prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas Localidades Vinculadas', abrangendo, portanto, o exercício da medicina. Nesse sentido, por se tratar de norma especial relativa à prestação de serviços de saúde humana (especificamente medicina), nas localidades listadas, deve se sobrepor à norma especial relativa ao exercício da medicina no Brasil (Lei nº 3.268/1957), nos específicos pontos que disciplina, por ser mais recente e especial para as Localidades Vinculadas.

Igualmente, por ser norma intergovernamental especial direcionada a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, deve se sobrepor à norma especial que regula a situação do estrangeiro no Brasil (Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980) no que tange ao 'estrangeiro uruguaio fronteiriço', também nos específicos pontos que disciplina.

Desse modo, a prestação de serviços de saúde humana, no Brasil, por 'estrangeiro uruguaio fronteiriço', específica e unicamente nas Localidades Vinculadas não mais se regula exclusivamente pela Lei nº 3.268/1957, que disciplina o exercício da medicina no Brasil, e pela Lei nº 8.615/1980, que regula a situação do estrangeiro no Brasil, tendo nova disciplina própria nos específicos pontos dispostos pelo Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, promulgado por meio do Decreto nº 7.239, de 26/07/2010.

Incorreta a interpretação empreendida pelo CREMERS no sentido que o Ajuste Complementar ao Acordo autoriza, não o médico fronteiriço trabalhar na localidade vinculada limítrofe, mas sim os pacientes serem atendidos no país vizinho.

Isso por que o texto do Ajuste em nenhum momento trata ou refere-se ao beneficiário do serviço de saúde humana, que é o paciente, mas sim aos prestadores deste serviço, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

Merece destaque a existência de recentes precedentes emanados do e. Tribunal Regional Federal da 4ª Região em prol dos fundamentos antes articulados:

ADMINISTRATIVO. CONTRATOS. ACORDO INTERNACIONAL DE INTERCÂMBIO DE SERVIÇOS. MÉDICOS FORMADOS NO EXTERIOR. REVALIDAÇÃO DO DIPLOMA. INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA. INEXIGIBILIDADE. 1. A ausência de revalidação do diploma obtido no estrangeiro, bem como de inscrição no Conselho Profissional competente, não tem o condão de afastar as regras inseridas no ordenamento jurídico por acordo internacional, no caso, conferindo direito de intercâmbio de serviços médicos em localidades fronteiriças. 2. Mantida a decisão agravada indeferindo a antecipação dos efeitos da tutela na ação civil pública visando a suspensão do exercício das atividades dos médicos uruguaios contratados para prestar serviço de saúde, em face do Decreto n.º 7.239, de 26 de julho de 2010. (TRF4, AG 5015030-55.2011.404.0000, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, juntado aos autos em 03/07/2012)

ADMINISTRATIVO. ACORDOS INTERNACIONAIS. SERVIÇOS MÉDICOS. BRASIL E URUGUAI. CIDADES FRONTEIRIÇAS. PROFISSIONAIS URUGUAIOS. VIABILIDADE. REVALIDAÇÃO DO DIPLOMA. INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA. INEXIGIBILIDADE. 1. Através do Decreto n. 5.105/2004, foi firmado o 'Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para pesquisa de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios'. 2. Por sua vez, o Decreto n. 7.239/2010 promulgou o 'Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde', do qual se depreende a permissão de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas localidades vinculadas ao Anexo do já referido Decreto n. 5.105/2004. 3. Diante do quadro, inexistente qualquer óbice ao exercício da atividade médica por profissionais uruguaios, no Brasil, em municípios fronteiriços especificados nos diplomas mencionados, porquanto devidamente amparado por acordos internacionais vigentes. 4. Os pactos internacionais firmados entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai visam a viabilizar a prestação de serviços médicos em localidades afastadas dos grandes centros urbanos (sobretudo das capitais dos Estados federados brasileiros ou dos distritos uruguaios). Esse elemento fático-estrutural não pode ser sonegado pelo intérprete dos textos internalizados através dos Decretos Presidenciais destacados. 5. Por fim, a ausência de revalidação do diploma obtido no estrangeiro, bem como de inscrição no Conselho Profissional competente, não tem o condão de afastar as regras inseridas no ordenamento jurídico por acordo internacional. 6. Apelação improvida. (TRF4, AC 5001429-38.2010.404.7106, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Nicolau Konkel Júnior, juntado aos autos em 18/01/2013)

No mesmo sentido, no AI nº 5009473-24.2010.404.0000, interposto contra a decisão que indeferiu o pedido liminar nos presentes autos, foi proferida decisão no sentido de legalidade das contratações perfectibilizadas com base no Acordo Internacional. A emenda do julgado restou assim redigida:

ADMINISTRATIVO. CONTRATOS. ACORDO INTERNACIONAL DE INTERCÂMBIO DE SERVIÇOS. MÉDICOS FORMADOS NO EXTERIOR. REVALIDAÇÃO DO DIPLOMA. INSCRIÇÃO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA. INEXIGIBILIDADE. 1. A ausência de revalidação do diploma obtido no estrangeiro, bem como de inscrição no Conselho Profissional competente, não tem o condão de afastar as regras inseridas no ordenamento jurídico por acordo internacional, no caso, conferindo direito de intercâmbio de serviços médicos em localidades fronteiriças. 2. Deve ser mantida decisão que indefere a antecipação dos efeitos da tutela na ação civil pública visando a suspensão do exercício das atividades dos médicos uruguaios contratados para prestar serviço de saúde, em face do Decreto n.º 7.239, de 26 de julho de 2010. (TRF4, AG 5009473-24.2010.404.0000, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, juntado aos autos em 21/06/2011)

Pelas razões acima assentadas a improcedência dos pedidos é medida que se impõe.

III)

Diante do exposto, **julgo improcedentes** os pedidos.

Deixo de condenar a parte autora ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, por força do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Havendo apelação(ões) tempestiva(s), fica(m) desde logo recebida(s) no duplo efeito. Nesse caso, intime(m)-se a(s) parte(s) contrária(s) para apresentação de contrarrazões, no prazo legal. Juntado (s) o(s) eventual(is) recurso(s) e as respectivas contrarrazões, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Publique-se. Intimem-se.

Rio Grande, 25 de junho de 2014.

Marta Siqueira da Cunha
Juíza Federal

Documento eletrônico assinado por **Marta Siqueira da Cunha, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **11337811v19** e, se solicitado, do código CRC **19B8475A**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARTA SIQUEIRA DA CUNHA:2449

Nº de Série do Certificado: 48F003D490AD81F0

Data e Hora: 25/06/2014 15:35:46