

Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Representação de Inconstitucionalidade nº 0065146-61.2015.8.19.0000
Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro
Representada: Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro
Relator: Desembargador Nildson Araújo da Cruz

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.692 DE 24 DE MARÇO DE 2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE “VEDA A CONTRATAÇÃO OU ATUAÇÃO EM FUNÇÃO TÍPICA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DE PROFISSIONAL MÉDICO COM DIPLOMA DE GRADUAÇÃO EXPEDIDO POR UNIVERSIDADES ESTRANGEIRAS QUE NÃO TENHA SIDO REVALIDADO”. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL À ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DO PODER EXECUTIVO, A QUEM CABE DECIDIR SOBRE A MATÉRIA, VEDADA DE ANTEMÃO PELO ATO NORMATIVO IMPUGNADO APESAR DE RESERVADA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, ART. 112, §1º, II, D, DA CONSTITUIÇÃO FLUMINENSE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA HARMÔNICA ENTRE AS FUNÇÕES ESSENCIAIS DO ESTADO, ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO FLUMINENSE. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE. UNANIMIDADE.

Vistos, relatados e discutidos os autos da representação de inconstitucionalidade nº. 0065146-61.2015.8.19.0000, em que é representante o **Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro**, sendo representada a **Câmara Municipal do Rio de Janeiro**,

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº. 5.692/14, do Município do Rio de Janeiro, conforme o voto do relator.

Relatório – O objeto desta representação de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, é a Lei Municipal nº 5.692/2014, de 24 de março de 2014, de iniciativa parlamentar, que “Veda a contratação ou atuação em função típica, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, de profissional médico com diploma de graduação expedido por universidades estrangeiras que não tenha sido revalidado.”

Alega o representante que a lei em questão é inconstitucional pois cria obrigação negativa para o Poder Executivo e diz como ele deve exercê-la, em flagrante invasão à competência deste último; desrespeita o princípio da separação e harmonia dos poderes, art. 7º da Constituição Fluminense, e o princípio da iniciativa legislativa privativa, art. 112, §1º, II, d, da Constituição Estadual. E, os incisos I e II do art. 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro não preveem competência legislativa dos municípios para legislar sobre condições para o exercício das profissões, pelo que restaram também afrontados.

Por isso, pede a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 5.692/2014, do Município do Rio de Janeiro.

O Poder Legislativo Fluminense, pasta 14, afirmou a inexistência de inconstitucionalidade, na medida em que o estabelecimento de diretrizes difere da estipulação de obrigações, tanto quanto a norma genérica e impessoal, lei, se distingue do ato concreto e pessoal, ato administrativo.

Aduz que a norma impugnada não determinou diretamente nenhum ato administrativo, e a determinação de critérios sempre foi da essência da atividade legislativa. E a discricionariedade do administrador não pode obstar a evolução do direito pela via do processo legislativo. Não houve a prescrição de atos concretos, mas a indicação de alternativas juridicamente possíveis de escolha, pelo que não há que se falar em lesão à autonomia do Poder Executivo nem, em consequência, ao princípio da separação dos poderes.

Sustenta a impossibilidade de análise, nesta sede, de eventual violação da competência legislativa privativa da União, art. 22, XVI, da Constituição Federal, porque a representação de inconstitucionalidade, prevista no art. 125, §2º, da Constituição Federal, só pode ter por parâmetro norma inserida na Carta Estadual. Subsidiariamente, ainda quanto a esta alegação, tem-se que o Município não está proibido de atuar para o correto cumprimento, em seu território, das leis federais. E, a norma em questão não ampliou, restringiu ou alterou as condições já estabelecidas no âmbito federal; houve apenas um reforço, na forma do art. 23, I, da Constituição Federal, para o cumprimento de obrigação já prevista, em harmonia também com a lei federal.

O Estado do Rio de Janeiro, pasta 20, afirma a inexistência de interesse local, pelo que a matéria não está inserida nos incisos I e II do art. 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Aliás, a lei em questão invade competência privativa da União Federal, art. 22, XVI, parte final, não tendo os Municípios sequer competência para complementá-la, até porque seu objeto extrapola interesses locais e impõe situação de desigualdade para o exercício de profissão no âmbito do Município, não só com relação aos profissionais, mas também com relação a outros entes da Federação.

Alega, ainda, que o ato normativo impugnado, ao impor ao Poder Executivo obrigações negativas quanto a matéria já regulada em lei federal, violou a separação dos poderes e a autonomia dos entes federativos.

Ademais, a competência para dispor sobre organização e funcionamento do Município engloba critérios para a contratação de servidores e prestadores de serviços no âmbito da administração, pelo que é privativa do Chefe do Poder Executivo, na forma dos arts. 145, VI, a, e 112, §1º, II, ambos da Constituição Estadual, dada a interferência direta na relação estabelecida entre este Poder e a organização administrativa.

O Ministério Público, pasta 25, se houve pela procedência da representação, por inconstitucionalidade formal, violados os arts. 7º, 112, §1º, II, d, 145, VI, a e 358, I e II, todos da Constituição Estadual. A lei impugnada regula matéria prevista na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (que institui o Programa Mais Médicos e altera as Leis nºs 8.745/93 e 6.932/81), em seu art. 13, estabelece as condições para o exercício da medicina por profissional graduado em outro país e, em seus arts. 15 e 16, define quem são os integrantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil. E, como se percebe, não estabelece as restrições impostas pela lei municipal impugnada.

Aduz que a competência do Município, neste caso, é suplementar, art. 30, II, da Constituição Federal, e não pode trazer restrições não previstas na lei federal, sob pena de invasão da competência de outro ente da federação para legislar sobre o assunto.

E, a definição da contratação dos profissionais cujos diplomas de graduação tenham sido obtidos no exterior, bem como os requisitos estabelecidos em lei para que se ela ocorra, exterioriza típico ato de gestão, da competência privativa do chefe do Poder Executivo. A matéria é de organização e funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde, art. 112, §1º, II, d, e art. 145, VI, a, ambos da Constituição Fluminense.

Afirma que, embora o Município tenha competência para legislar sobre assuntos de interesse local, deve atentar para as matérias de iniciativa privativa, e a lei impugnada interfere diretamente no plano de ação da Secretaria Municipal de Saúde, em flagrante invasão à reserva administrativa e ao princípio da separação e independência dos poderes, arts. 145, VI, a, e 7º, ambos da Constituição Estadual.

Voto – A lei Municipal nº 5.692/2014, de 24 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, tem o seguinte teor:

“LEI nº 5.692, de 24 de março de 2014

Veda a contratação ou atuação em função típica, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, de profissional médico com diploma de graduação expedido por universidades estrangeiras que não tenha sido revalidado.

Art. 1º É vedada a contratação ou atuação em função típica, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, de profissional médico com diploma de graduação expedido por universidades estrangeiras que não tenha sido revalidado por universidade pública do mesmo nível e área ou equivalente, nos termos do § 2º, do Art. 48, da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Importa frisar, desde logo, que a Lei federal nº 12.871/2013, que “Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências.”, já foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5035. A propósito, transcrevo alguns de seus dispositivos:

“(…)

Art. 15. Integram o Projeto Mais Médicos para o Brasil:

(…)

§ 1º São condições para a participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, conforme disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde:

I - apresentar diploma expedido por instituição de educação superior estrangeira;

II - apresentar habilitação para o exercício da Medicina no país de sua formação; e

III - possuir conhecimento em língua portuguesa, regras de organização do SUS e protocolos e diretrizes clínicas no âmbito da Atenção Básica.

(...)

Art. 16. O médico intercambista exercerá a Medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos 3 (três) primeiros anos de participação, a revalidação de seu diploma nos termos do § 2º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Vide Decreto nº 8.126, de 2013) (Vide Lei nº 13.333, de 2016)

§ 1º (VETADO).

§ 2º A participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, atestada pela coordenação do Projeto, é condição necessária e suficiente para o exercício da Medicina no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil, não sendo aplicável o art. 17 da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957.

§ 3º O Ministério da Saúde emitirá número de registro único para cada médico intercambista participante do Projeto Mais Médicos para o Brasil e a respectiva carteira de identificação, que o habilitará para o exercício da Medicina nos termos do § 2º.

§ 4º A coordenação do Projeto comunicará ao Conselho Regional de Medicina (CRM) que jurisdiciona na área de atuação a relação de médicos intercambistas participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil e os respectivos números de registro único.

§ 5º O médico intercambista estará sujeito à fiscalização pelo CRM.

Art. 17. As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil não criam vínculo empregatício de qualquer natureza.

(...)” (Grifei)

E, é dever do Município, de cuja competência legislativa suplementar quanto à saúde não tenho dúvida, garantir os serviços de atenção básica a esta e prestar serviços em sua localidade, com a parceria dos governos estadual e federal.

Todavia, o ato normativo impugnado não traduz o exercício da competência suplementar prevista no art. 30, II, da Constituição Federal; ao revés, impõe restrição à

discricionariedade do administrador municipal que vai de encontro à sistemática trazida pela Constituição e também pela lei federal, já declarada constitucional, que regula a matéria.

E, nessa medida, a iniciativa parlamentar invadiu território reservado ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe definir, na gestão da saúde pública municipal, se é conveniente, ou não, a contratação ou a atuação em função típica de profissional médico na forma vedada, de antemão, pelo ato normativo impugnado.

Não custa salientar, aliás, que é possível extrair de vários dispositivos da Portaria Interministerial nº 1.369/MEC, de 8 de julho de 2013, que “Dispõe sobre a implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil.”, a necessidade de manifestação de vontade do gestor municipal quanto à adesão ao Programa Mais Médicos, no âmbito de sua discricionariedade. Vejam-se os seus arts. 4º, IV, V e IX, 11 e 37:

“Art. 4º

(...)

IV - Municípios elegíveis: são aqueles que possuam áreas em uma das situações elencadas no inciso III, podendo participar do Projeto mediante manifestação de interesse e celebração de termo de adesão e compromisso;

V - Municípios participantes: Municípios elegíveis que tiveram aprovados o seu pedido de adesão ao Projeto Mais Médicos para o Brasil e que celebraram os respectivos termos de adesão e compromisso para participação no Projeto;

(...)

IX - termo de adesão e compromisso do Município: instrumento jurídico de cooperação celebrado entre a União, por meio do Ministério da Saúde, e o Município no qual são especificadas as responsabilidades de cada ente para a execução do Projeto;

(...)

Art. 11. A participação dos Municípios e do Distrito Federal na execução do Projeto será formalizada com a celebração de termo de adesão e compromisso, nos termos de edital a ser publicado pela Coordenação do Projeto, que deverá conter, no mínimo, as seguintes cláusulas:

(...)

Art. 37. Compete ao Secretário de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde a celebração dos termos de adesão e compromisso a serem firmados com Distrito Federal, Municípios e médicos participantes do Projeto.(...)”.

Ora, se cabe ao Município decidir se é conveniente e oportuna a adesão ao programa, ou melhor, a contratação ou a atuação em função típica de profissional médico na forma vedada de antemão pela lei municipal impugnada, a vedação imposta pelo Poder Legislativo ao gestor municipal é inconstitucional, não apenas porque se imiscui indevidamente na gestão da saúde no Município, como também porque, de certa forma, implica restrição à sua efetivação.

Nem se diga que, como a lei impugnada estabelece obrigação negativa, não importaria a prática de qualquer ato concreto ao Poder Executivo e, por isso, não seria inconstitucional. É que, da mesma forma que seria inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que impusesse ao Município a contratação ou atuação em função típica, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, de profissional médico com diploma de graduação expedido por universidades estrangeiras que não tenha sido revalidado, também o é o ato impugnado ao obstar essa escolha, decisão que cabe ao Poder Executivo na realização de políticas públicas de saúde.

E, cabe lembrar, a finalidade da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os Poderes.

Não é difícil verificar, portanto, que a Lei nº 5.692, de 24 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, desconsiderou a independência harmônica entre as funções essenciais do Estado, na medida em que

fez incursão no território reservado ao Poder Executivo, o que viola os arts. 112, §1º, II, d, e 7º, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Nestas condições, voto no sentido de ser julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº. 5.692/2014 do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 2018.

Desembargador Nildson Araújo da Cruz
Relator