

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos

Processo: 0806228-37.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: DANIEL RIBEIRO LAGOS

Data distribuição: 05/07/2021 22:07:43

Data julgamento: 08/03/2022

Polo Ativo: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE RONDONIA e outros

Advogados do(a) REQUERENTE: MARCOS ANTONIO DO NASCIMENTO DE SOUZA SOBRINHO - RO1026-A, FELIPE GODINHO CREVELARO - RO7441-A

Advogados do(a) REQUERENTE: MARCOS ANTONIO DO NASCIMENTO DE SOUZA SOBRINHO - RO1026-A, FELIPE GODINHO CREVELARO - RO7441-A

Polo Passivo: ESTADO DE ROND?NIA

RELATÓRIO

ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA DE RONDÔNIA e **CREMERO** propõem esta Ação Direta de Inconstitucionalidade, com fundamento no art.88, VII, da Carta Estadual, em face da Lei Estadual n. 4.988, de 13 de maio de 2021, pedindo a concessão de medida cautelar com vista suspender seus efeitos, com lastro no art. 10 da Lei n.9.868/99 c/c art.300 do CPC, por suposto risco de dano irreparável, dada a exposição dos pacientes, usuários do SUS, a profissionais sem qualificação atestada por órgãos de controle.

Dizem que a indigitada lei contém vício formal, por autorizar contratação excepcional e temporária de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior, independente do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas – Revalida, por usurpação de competência, à vista de dispor sobre matéria privativa da União, na conformidade de expressa previsão do art.22, XXIV, da Carta Federal, que fixou as diretrizes e bases da educação, cuja regulamentação, Lei n.9.394/96, estabelece a obrigatoriedade da revalidação de títulos e diplomas expedidos por universidades estrangeiras como condição ao exercício profissional.

Ressaltam que a competência concorrente do Estado para dispor sobre educação, na forma prevista no art.9º da Constituição do Estado, não alcança eventual modificação nas Diretrizes e Bases Educacionais, de modo que a lei impugnada estaria a vulnerar os arts. 8º, I e II, “c” e 9º, Parágrafo Único, da Carta Constitucional do Estado; sem embargo de também violar o art.22, XXIV e art. 5º, XIII, ambos da Constituição Cidadã de 88.

Encontrando-se o pedido regular, foi instruído nos termos do art.12 da Lei n.9.868/1999.

Notificado, o autor do ato normativo, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, na pessoa de seu Procurador-Geral, prestou informações, suscitando a ilegitimidade do Cremero; no mérito, postula a denegação da medida cautelar, se ausentes os requisitos, notadamente o risco de dano, que, na espécie, seria inverso, pois a eventual suspensão dos efeitos da lei importaria prejuízo à coletividade. Pede a ratificação da constitucionalidade da lei impugnada, se advinda de como excepcionalidade decorrente do estado de calamidade pública em razão da pandemia da covid-19, constituindo, assim, medida de proteção à saúde da coletividade; e se amolda a matéria à competência concorrente dita no art.24, IX, da Constituição da República (ID13346758).

A Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se arguindo a ilegitimidade do Cremero, e a falta de procuração com poderes específicos da Associação Médica ao manejo da ação. Suscita a inadequação da via eleita, se que a ação impugna ilegalidade e não inconstitucionalidade, ao contrapor o conteúdo da lei estadual ao paradigma de lei federal, Lei n.9.94/1996 (Lei de Diretrizes e Bases), de modo a eventualmente desconstituir seus efeitos. No mérito, reiterada atender a lei impugnada aos requisitos formais e materiais, se promulgada dentro da competência concorrente, reconhecida aos Estados na Carta da República, tanto quanto enquadradas no rol de competências do Chefe do Executivo, art.39, §1º, II, “b” e “d”, da Carta Constitucional do Estado de Rondônia, enfatizando que a norma sub judice não dispõe sobre educação, mas sobre a necessária proteção à saúde, em situação excepcional (ID13324196).

No Ministério público desta instância, o Sub-Procurador-Geral de Justiça, Eriberto Gomes Barroso, signatário do parecer lançado no ID13770932, opina favoravelmente à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n.4.988/2021, por violar a Constituição do Estado, art. 8º, I e II, “c”; e art. 9º, Parágrafo Único.

É a síntese do ocorrido nos autos.

VOTO

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem cabimento previsto no art. 88 da Constituição do Estado de Rondônia, encontrando-se a Associação Médica Brasileira legitimada a ajuizá-la, aos fins de dar início ao processo de controle abstrato do ato normativo municipal, na previsão dos art.88, VII, da Constituição do Estado.

No tocante ao litisconsórcio ativo, o CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE RONDÔNIA – CREMERO não integra o rol de legitimados, pois, malgrado represente a categoria de médicos no Estado, sua personalidade jurídica de direito público o exclui do conceito de entidade de classe.

Essa compreensão está alinhada à assente orientação da Excelsa Corte que assim vem decidindo:

EMENTA Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI. Entidade que não se enquadra ao conceito de entidade de classe. Ilegitimidade ativa. Agravo a que se nega provimento.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de que os Conselhos de Fiscalização Profissional não detêm legitimidade ativa para as ações de controle concentrado de constitucionalidade, por não se enquadrarem no conceito de entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, inc. IX, da Constituição Federal). Precedentes: ADC 34, Relator o Ministro Luiz Fux, Dje 12/8/14; ADI 3993, Relatora a Ministra Ellen Gracie, julgada em 23/05/08, Dje de 29/05/08; ADI 1997, Relator o Ministro Marco Aurélio, 8/6/99; ADI 1928, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ de 19/2/99; ADI 641-MC/DF Relator o Ministro Néri da Silveira, Relator p/ acórdão o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 12/3/93.

2. Não há razão para se revisar a jurisprudência sedimentada da Corte. Os conselhos de fiscalização profissional têm como função precípua o controle e a fiscalização do exercício das profissões regulamentadas, exercendo, portanto, poder de polícia, atividade típica de Estado, razão pela qual detêm personalidade jurídica de direito público, na forma de autarquias. Sendo assim, tais conselhos não se ajustam à noção de entidade de classe, expressão que designa tão somente aquelas entidades vocacionadas à defesa dos interesses dos membros da respectiva categoria ou classe de profissionais. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF 264 AgR, Rel.: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, j. em 18/12/2014, Dje-036 DIVULG 24-02-2015 PUBLIC 25-02-2015) (destaquei)

É de se enfatizar que a natureza jurídica dos Conselhos extrapola a noção de entidade de classe, pois revestidos de feição de autarquia, mas com capacidade meramente administrativa e essencialmente voltada a regulamentar e fiscalizar o exercício da profissão que representam.

Ademais, sendo vinculados ao Poder Executivo, não poderiam estar legitimados ao controle de constitucionalidade, se, nessas ações, a legitimidade ativa *ad causam* é do Presidente da República e Procurador-Geral da República, no âmbito federal.

Nesse contexto, não enquadrado no rol taxativo de legitimados a propor a ADI, excluo o autor do polo ativo desta ação, remanescendo regular somente a representação da AMB, se, como entidade privada de classe, possui representatividade em âmbito nacional; e há relação entre seus objetivos institucionais e o campo de incidência da regra impugnada, que instituiu a contratação dita irregular de médicos sem revalidação de diploma estrangeiro, sobretudo por velar pela honra e desempenho ético, moral e técnico da medicina, a ratificar a pertinência temática.

Sufraga essa compreensão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.159/2018 DO DISTRITO FEDERAL. SERVIÇOS E PROCEDIMENTOS FARMACÊUTICOS PERMITIDOS A FARMÁCIAS E DROGARIAS NO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA LIMITADA ÀS NORMAS REFERENTES A SERVIÇOS DE VACINAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. INC. XII DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de julgamento de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito: ausência de complexidade da questão de direito e instrução dos autos. Precedentes. 2. Há legitimidade ativa das entidades de classe de alcance nacional para o ajuizamento de ação de controle abstrato, se existente pertinência temática entre os objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados. Precedentes. 3. Pertinência temática limitada, no caso, às normas referentes à regulação dos serviços de vacinação, não abrangendo a íntegra do conteúdo normativo questionado. Precedentes. 4. Na competência legislativa concorrente, compete à União a edição de normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, afeiçoando a legislação estadual ou distrital às peculiaridades locais (art. 24 da Constituição da República). 5. Invade a competência legislativa da União dispositivo de lei distrital pelo qual se dispensa prescrição médica para aplicação de vacinas em hipótese não prevista nas normas gerais de caráter nacional que tratam sobre o assunto. 6. Ação direta parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional a expressão “ou no da Sociedade Brasileira de Imunização – SBIIm”, prevista no caput do art. 3º da Lei n. 6.159/2018 do Distrito Federal. (ADI 6113/Tribunal Pleno – Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA - J.: 27/03/2020 - Public: 18/09/2020) (grifei)

Relativamente ao defeito de representação, arguido pelo Ministério Público desta instância, há, no Doc-e n.12735908, procuração com poderes específicos à propositura desta ação; todavia, houve um erro material, na indicação do número da lei ora impugnada, que, prontamente corrigido pela autora, converge à superação do vício.

No tocante à suscitada inadequação da via eleita, na manifestação do Estado de Rondônia, para contrapor ilegalidade de ato, ante o confronto da norma estadual com lei federal, é impertinente.

Malgrado o paradigma utilizado pela autora se reporte à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a hipótese de vulneração é relativa à usurpação de competência, dita no art.22, XXIV, da Carta Federal, e desrespeito aos preceitos do art.8º da Constituição do Estado, afastando-se a possibilidade de se estar a debater mera violação à norma infraconstitucional. Rejeito, pois, essa preliminar.

No que concerne à competência desta e. Corte, está estabelecida no art.109, I, k, do RITJ/RO, por haver hipótese de a lei estadual confrontar norma constitucional, e, ainda que omissa a Constituição do Estado, o fato não obsta o controle concentrado de constitucionalidade (STF - RE 598.016 – Agr/MA - Min. Eros Grau).

É que as regras de competência legislativa representam instrumento de calibração do pacto federativo, de modo que normas centrais da Constituição Federal, reproduzidas, ou não na Constituição Estadual, terão repercussão sobre a ordem local, por força do princípio da simetria, ratificando o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado, e possibilitando a utilização de tais dispositivos no controle abstrato de leis municipais e estaduais com base na norma remissiva dos arts. 8º e 9º da Constituição Estadual.

A compreensão é sufragada pelo Supremo Tribunal Federal, que assim orienta:

Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constitucional Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o 'corpus' constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o artigo 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo (AG. REG. NA RECLAMAÇÃO 10.500/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2011).

Sobre a medida de cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade, constitui antecipação provisória da tutela jurisdicional, e deve ser submetida à apreciação da Corte, nos termos da Lei Federal n.9.868/99, arts.10 ao 12, que pode converter sua apreciação em julgamento definitivo da ação, desde que a instrução esteja completa; e haja relevância tal que justifique a antecipação.

Na hipótese em testilha, além de todos esses pressupostos se encontrarem atendidos, pois o pedido de cautelar de urgência seguiu o rito intermediário da Lei n.9.868/99, cujos prazos impõem trâmite processual célere sem prejudicar a regular e suficiente instrução, a questão posta em debate versa sobre matéria essencialmente de direito, afeta direito social à saúde e aos princípios norteadores das bases da educação, em cenário de estado de calamidade pública, de modo que tenho por pertinente e conveniente converter a medida de urgência em julgamento definitivo.

Em casos análogos, o Plenário da Excelsa Corte tem entendido ser oportuno tanto quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo (ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.925, Rel.Min. Teori Zavascki; ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Peluso).

Nessa perspectiva, converto esta medida cautelar, ante a prerrogativa contida no art.12, em julgamento definitivo de mérito da ADI, submetendo a questão à apreciação desta Corte.

No mérito, a lei impugnada permite a contratação temporária e excepcional de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior, mesmo sem haver prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas – Revalida, ao assim dispor:

LEI Nº 4.988, DE 13 DE MAIO DE 2021.

Permite a contratação excepcional e temporária de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior, que não tenham prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, considerando ainda a atuação no Programa Mais Médicos, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública, para fins de contribuição ao enfrentamento da pandemia causada pelo Covid-19.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica permitida a contratação temporária de excepcional interesse público, pelo Poder Executivo Estadual, **de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior**, que não tenham prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, **considerando ainda aqueles que participaram do Programa Mais Médicos**, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública, para fins de contribuição ao enfrentamento da pandemia causada pelo Covid-19.

Art. 2º Os órgãos de saúde pública e rede privada que mantêm convênio com o Sistema Único de Saúde poderão contratar, em caráter temporário, médicos formados em instituições de educação superior estrangeira, mesmo que não tenham prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

Art. 3º Para a ampliação da mão de obra e dos serviços de saúde para o combate à pandemia de Covid-19, no Estado, a que se refere o artigo 2º desta Lei, serão adotadas as seguintes medidas:

I - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos brasileiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida **e que participaram do Programa Mais Médicos, conforme a Lei Federal no 12.871**, de 22 de outubro de 2013, para o combate à Covid-19 no período do Estado de Calamidade Pública.

II - contratação temporária de excepcional interesse público de **médicos estrangeiros** formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida **e que participaram do Programa Mais Médicos, conforme a Lei Federal nº 12.871**, de 2013, para o combate à Covid-19 no período do Estado de Calamidade Pública.

III - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos **brasileiros** formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, para o combate à Covid-19 no período do Estado de Calamidade Pública.

IV - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos **estrangeiros** residentes no Brasil **que tenham exercido a medicina no País conforme a Lei Federal nº 12.871**, de 2013, e que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

§ 1º Na contratação a que se refere os incisos I, II, III e VI do caput, será **dada a seguinte ordem de preferência na seleção**:

a) médicos **brasileiros** formados no exterior, que não prestaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, **e que possuem experiência comprovada no Programa Mais Médicos**, conforme a Lei Federal no 12.871, de 2013;

b) médicos **estrangeiros** formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, **e que possuem experiência comprovada no Programa Mais Médicos**, conforme a Lei Federal nº 12.871, de 2013;

c) médicos brasileiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida; e

d) **médicos estrangeiros** residentes no Brasil que tenham exercido a medicina no País de origem, conforme a Lei Federal nº. 12.871, de 2013, e que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

§ 2º O valor da contraprestação pelos serviços previstos no caput poderá ser fixado em Valor compatível com os praticados na iniciativa privada para o desempenho das atividades correspondentes.

§ 3º A atuação dos profissionais poderá se dar em estabelecimentos da rede de saúde pública, em estabelecimentos filantrópicos e nos demais estabelecimentos da rede privada credenciada no Sistema Único de Saúde – SUS no Estado.

§ 4ª A prestação de serviço em estabelecimento privado na forma do § 3º não gera vínculo de qualquer natureza entre estabelecimento e prestador, mantida a responsabilidade do Estado pelas despesas de contratação e por eventuais danos causados a terceiros.

Art. 4º A contratação de médicos será realizada na modalidade de médico **auxiliar, que será submetido ao aperfeiçoamento profissional supervisionado no desempenho de suas atribuições.**

Parágrafo único. O médico auxiliar atuará sempre sob a coordenação e supervisão de médico chefe de equipe.

Art. 5º A contratação dos médicos auxiliares ocorrerá respectivamente por:

I - médicos brasileiros formados no exterior que já participaram do programa Mais Médicos (sem revalida);

II - médicos estrangeiros que já trabalharam no Mais Médicos (sem revalida);

III - médicos brasileiros formados **no exterior que não tem diploma revalidado** (sem a necessidade de já ter participado do Mais Médicos); e

IV - **médicos estrangeiros formados no exterior sem revalida.**

Art. 6º Cabe ao Poder Executivo a gestão das informações relativas ao cadastro para contratação dos profissionais a que se refere esta Lei, de modo a amparar as necessidades de pessoal verificadas nos municípios do Estado, bem como a alocação de forma eficiente.

Art. 7º A fim de facilitar o compartilhamento de equipamentos e insumos, o Estado, em cooperação com os municípios, criará lista para a inserção, pelos estabelecimentos de saúde, de informações atualizadas sobre os equipamentos e insumos de que tenham necessidade imediata, de forma a possibilitar o atendimento da demanda por outros estabelecimentos ou a doação por particulares.

Art. 8º O Estado garantirá aos profissionais de saúde estabelecidos nesta Lei a realização de atividades diretamente relacionadas à pandemia da Covid_19, capacitação nos protocolos clínicos para enfrentamento da Covid-19, fornecimento de materiais e equipamentos de proteção individual e outras medidas de proteção à saúde necessárias a sua atuação.

Art. 9º A autorização definitiva para o desempenho de atividades profissionais dar-se-á com a aprovação do candidato no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas – Revalida.

Art. 10. O contrato de trabalho temporário do médico auxiliar será válido enquanto durar o período de Calamidade Pública e não poderá ser superior a 2(dois) anos, improrrogáveis.

Art. 11º. As contratações, com base nesta Lei, deverão observar os critérios de lotação de profissionais nas localidades mais afetadas pelos índices de contaminação pela Covid-19.

Art. 12º. Além dos critérios contidos nesta Lei, os demais ditames de contratação realizado pelo poder público será regulamentado por edital próprio.

Art. 13º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 13 de maio de 2021, 133º da República.

MARCOS JOSE ROCHA DOS SANTOS – Governador

Diz a autora que reportada lei vulnera as limitações decorrentes dos artigos 8º e 9º da Carta Estadual:

Art. 8º - Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - legislar sobre:

.....

c) - os assuntos que não estejam constitucionalmente atribuídos a outra esfera de poder;

Art. 9º Compete, ainda, ao Estado legislar, de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União, sobre:

(...)

Parágrafo único - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a competência do Estado é plena para atender as suas peculiaridades. (destaquei)

Na perspectiva da autora, a lei estaria a usurpar competência privativa da União para legislar sobre a matéria, dita no art.22, XXIV; e, havendo lei federal já dispendo acerca da necessidade de revalidação de diplomas estrangeiros por universidades públicas que disponham de cursos do mesmo nível, respeitando-se os pactos internacionais de reciprocidade e equiparação, LDB, art. 48 e §§, não poderia lei estadual alterar essa condição, sem desobedecer, inclusive, as limitações próprias ao exercício da liberdade para o exercício profissional, na conformidade do disposto no inciso XIII do art. 5º da carta Cidadã, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

A bem dizer, a competência para legislar sobre educação, conferida pela Constituição da República à União, é privativa: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV - diretrizes e bases da educação nacional”.

Na lição do doutrinador Ingo Sarlet:

o exercício da **competência legislativa privativa** implica o exercício de tal atribuição de **forma ampla pelo ente federativo**, razão pela qual a mesma se dá de **forma 'horizontal'**, ou seja, o ente federativo componente esgota toda a amplitude normativa sobre o tema, independentemente de qualquer regulamentação legislativa complementar a cargo de outro ente federativo, diferentemente, portanto, do que ocorre no exercício da competência legislativa concorrente, onde há uma espécie de exercício 'vertical' de competências legislativa, já que impõe a cooperação e atuação coordenada dos diferentes entes federativos no exercício da mesma (SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Ver. Atual. Ampl. São Paulo; RT 2014, p. 810/811).

Na hipótese *sub examine*, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.9.394/96, estabelece critério para validar o exercício da profissão a portador de diploma estrangeiro, seja ele brasileiro ou não:

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

Ainda que se invoque a competência concorrente prevista no art.9º, IX, da Constituição do Estado, autorizando legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto e lazer, é de se ponderar que a matéria sobre a qual pode dispor é relativa à educação, *lato sensu*, e não sobre suas diretrizes e bases.

Em todo caso, o Estado deve respeitar as regras gerais instituídas pela União, e, somente não havendo lei federal sobre o tema, é que teria o ente federado competência plena para atender as invocadas peculiaridades, na forma do parágrafo único (“Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a competência do Estado é plena para atender a suas peculiaridades”).

O Estado de Rondônia reforça a dita constitucionalidade da lei impugnada, invocando também a competência concorrente, dita no art.24, XII, da Carta Cidadã e no art.9º da Constituição Estadual, considerando o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pela Covid-19. Ademais, sendo o tema relativo a servidor público, estaria dentro das atribuições típicas do Poder Executivo, como estabelecido no art.39, §1º, II, “b” e “d”, da Carta Constitucional Estadual.

Convém transcrever os citados dispositivos sucessivamente da Carta Federal e Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 24. Compete à União, **aos Estados** e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;

Art. 9º Compete, ainda, ao Estado legislar, de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União, sobre:

(...)

XI - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

(...)

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Destaco que, mesmo na hipótese de competência concorrente, considerando que a lei *sub judice* versa sobre proteção à saúde, o Estado não teria liberdade plena para legislar, devendo obediência às normas gerais da União.

Essa é a compreensão da Corte Suprema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação.

2. O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 3669 DF, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 18/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00022 EMENT VOL-02282-04 PP-00624 RTJ VOL-00201-03 PP-00937 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 87-94 RT v. 96, n. 865, 2007, p. 115-118)

Ademais, não se trata de meramente administrar a situação jurídica de servidor público ou da organização de órgãos ou secretarias, mas de autorizar contratação anômala, fora das regras de admissão impostas por lei federal, dada a condição de portador de diploma dos interessados, com formação em estado estrangeiro, em cenário de excepcionalidades trazidas pela pandemia.

O Estado de Rondônia invoca o estado de calamidade pública a dar suporte à medida emergencial, citando, inclusive, decisão monocrática do STF:

EMENTA: DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 621/2013 NA LEI 12.871/13. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA CONFIGURADAS PELA CARÊNCIA DE PROFISSIONAIS MÉDICOS EM DIVERSAS REGIÕES DO PAÍS. PARCERIA ACADÊMICA QUE ATENDE AO BINÔMIO ENSINO-SERVIÇO. INOCORRÊNCIA DE OFENSAS AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS IMPUGNADOS.

1. A Constituição obriga o Estado brasileiro a perseguir um modelo de atenção à saúde capaz de oferecer acesso universal ao melhor e mais diversificado elenco de ações e serviços de saúde que possa ser custeado para todos, igualmente, e para cada um, isoladamente, quando circunstâncias extraordinárias assim o exigirem.
2. A grave carência de assistência médica em várias regiões do país admite a excepcionalidade legal de exigência de revalidação do diploma estrangeiro por ato normativo de mesma hierarquia daquele que a instituiu.
3. **A norma vincula a prestação de serviços por médicos estrangeiros ou brasileiros diplomados no exterior à supervisão por médicos brasileiros, no âmbito de parceria acadêmica que atende ao binômio ensino-serviço. Previsão de limites e supervisão quanto ao exercício da medicina** para os participantes do programa. Inocorrência do alegado exercício ilegal da medicina.
4. Inocorrência de tratamento desigual em face das diferentes formas de recrutamento. Inexistência de violação ao preceito constitucional da obrigatoriedade de concurso público.
5. As universidades, como todas as demais instituições e organizações, devem respeito absoluto à Constituição e às leis. Inexistência de violação da autonomia universitária.
6. Improcedência da ação. Constitucionalidade dos dispositivos impugnados. (ADI 5035/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. Min. Alexandre de Moraes, j. 30 nov. 2017, p. 29 jul. 2020)

No caso citado, não há paralelo, porque o precedente pondera a revalidação por órgão com competência para o ato, condicionado à supervisão por médicos, em parceria acadêmica e sob limites ao exercício da medicina.

A lei impugnada, apesar de distinguir duas modalidades de contratação, denominando a segunda (art.4º) de médicos auxiliares, sujeitos que estão à supervisão de chefe de equipe, não deixa claros os critérios, se os contratados estariam, indistintamente, nessa condição de limites de atuação e de supervisionamento, considerando a possibilidade de haver profissionais com alguma experiência, por atuação no programa Mais Médicos, se todos, sem exceção, não têm diploma regularmente revalidado.

Por fim, a lei não esclarece as qualidades especiais do chefe de equipe, se escolhido entre os contratados, ou se seria médico de carreira no quadro de servidores públicos ou da rede particular, regularmente habilitado e com tempo de exercício da profissão comprovado; tampouco se se exigiria alguma experiência acadêmica à supervisão.

Não se nega a relevância da efetiva proteção à saúde pública como preceito fundamental, se reportado direito não pode ter tratamento omissivo, ineficiente ou insuficiente pelo Estado; tampouco se deve restringir a estratégias de custeio e combate provisório de doenças. Deve, antes, refletir política pública que garanta com efetividade a proteção à higidez física e mental, à vida e à dignidade da pessoa humana.

Decerto que a excepcionalidade da situação, estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, autorizava medidas emergenciais para compensar a sobrecarga de trabalho nas unidades hospitalares do Estado, em razão da pandemia, porque não só houve aumento de serviço, como é necessário não deixar desassistida a demanda ordinária da população, que findou reprimida por falta de estrutura ao atendimento concomitante.

Tramita, inclusive, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados proposta de medida com vista a conceder revalidação temporária a médicos em condição de portadores de diploma estrangeiro, para suprir emergências como a causada pela Covid-19, ponderando a atual experiência, o caos da saúde pública, agravado pelo estado de calamidade. De qualquer sorte, essa autorização temporária seria por apenas 180 dias, dado o grau de complexidade que o caso envolve.

Todavia, a proteção à saúde e à vida não pode prescindir da capacidade técnica a dar à atuação do Estado estabilidade e segurança mínima no atendimento especializado, se restrito a profissional habilitado, até porque, sendo objetiva a responsabilidade estatal, em caso de eventual dano, o prejuízo pode vir a ser maior que o benefício imediato.

Se de um lado há a inegável realidade a indicar necessidade premente de médicos no país, estando ou não em estado de calamidade pública; e a expressiva oferta de profissionais formados, dependendo da revalidação de diploma; por outro, não se pode admitir que se subverta a regra de regência, por aplicação de outra sem nenhum critério de seleção.

É de conhecimento público que o Ministério da Saúde vinha tentando minimizar o déficit até 2017, com o Programa Mais Médicos, que contou com 17.071 participantes, 5.247 brasileiros formados no Brasil e no exterior; 3.271 intercambistas de outros países; e 8.553 médicos cooperados cubanos, cuja participação decorreu de Acordo Internacional trilateral.

Todavia, o programa era lastreado em critérios mínimos à adesão, submetendo os participantes a limites de atuação e à supervisão acadêmica.

Ora, se o próprio Ministério da Saúde precisa instituir programa para subverter a exigência contida na norma de regência, tanto que, para mitigar a necessidade em caso de pandemia, há projeto de lei para autorizar, muito menos caberia ao ente federado promover a excepcionalidade com lastro em suposta competência concorrente, qualquer que seja o viés, educação ou saúde.

No caso *sub judice*, a lei até menciona a possível participação no programa como requisito de preferência à contratação, mas não exclui os que dele não participaram; tampouco estabelece critérios a limitar a atuação e a impor supervisão.

Posto isso, julgo procedente o pedido desta ação, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n.4.988/2021.

Oficie-se.

É como voto.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 4.988/21. MÉDICOS COM DIPLOMA ESTRANGEIRO. REVALIDA. DISPENSA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. LEI DE DIRETRIZES E BASES EDUCACIONAIS. RESTRIÇÃO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VÍCIO FORMAL.

Se compete aos entes federados e ao Distrito Federal estabelecer concorrentemente apenas as singularidades educacionais, por incumbir privativamente à União fixar as diretrizes e bases da educação nacional, lei estadual que subverte parâmetros fixados pelo legislador federal, impondo critérios à revalidação de diplomas estrangeiros, dispensando-os para garantir contratação, ainda que emergencial e temporária de médicos, justificada na calamidade pública, incorre em vício formal, por usurpação de competência.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, REJEITADA A PRELIMINAR. NO MÉRITO, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, ? UNANIMIDADE.

Porto Velho, 07 de Março de 2022

Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos / Desembargador(a) DANIEL RIBEIRO LAGOS

RELATOR

Assinado eletronicamente por: DANIEL RIBEIRO LAGOS

14/03/2022 12:00:05

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 15010710



22031411595782400000014925758

IMPRIMIR

GERAR PDF



GOVERNADORIA - CASA CIVIL

LEI Nº 4.988, DE 13 DE MAIO DE 2021.

Permite a contratação excepcional e temporária de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior, que não tenham prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, considerando ainda a atuação no Programa Mais Médicos, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública, para fins de contribuição ao enfrentamento da pandemia causada pelo Covid-19.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica permitida a contratação temporária de excepcional interesse público, pelo Poder Executivo Estadual, de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior, que não tenham prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, considerando ainda aqueles que participaram do Programa Mais Médicos, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública, para fins de contribuição ao enfrentamento da pandemia causada pelo Covid-19.

Art. 2º Os órgãos de saúde pública e rede privada que mantêm convênio com o Sistema Único de Saúde poderão contratar, em caráter temporário, médicos formados em instituições de educação superior estrangeira, mesmo que não tenham prestado o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

Art. 3º Para a ampliação da mão de obra e dos serviços de saúde para o combate à pandemia de Covid-19, no Estado, a que se refere o artigo 2º desta Lei, serão adotadas as seguintes medidas:

I - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos brasileiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida e que participaram do Programa Mais Médicos, conforme a Lei Federal nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, para o combate à Covid-19 no período do Estado de Calamidade Pública.

II - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos estrangeiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida e que participaram do Programa Mais Médicos, conforme a Lei Federal nº 12.871, de 2013, para o combate à Covid-19 no período do Estado de Calamidade Pública.

III - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos brasileiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, para o combate à Covid-19 no período do Estado de Calamidade Pública.

IV - contratação temporária de excepcional interesse público de médicos estrangeiros residentes no Brasil que tenham exercido a medicina no País conforme a Lei Federal nº 12.871, de 2013, e que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

§ 1º Na contratação a que se refere os incisos I, II, III e VI do **caput**, será dada a seguinte ordem de preferência na seleção:

a) médicos brasileiros formados no exterior, que não prestaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, e que possuem experiência comprovada no Programa Mais Médicos, conforme a Lei Federal nº 12.871, de 2013;

b) médicos estrangeiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida, e que possuem experiência comprovada no Programa Mais Médicos, conforme a Lei Federal nº 12.871, de 2013;

c) médicos brasileiros formados no exterior, que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida; e

d) médicos estrangeiros residentes no Brasil que tenham exercido a medicina no País de origem, conforme a Lei Federal nº 12.871, de 2013, e que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

§ 2º O valor da contraprestação pelos serviços previstos no **caput** poderá ser fixado em valor compatível com os praticados na iniciativa privada para o desempenho das atividades correspondentes.

§ 3º A atuação dos profissionais poderá se dar em estabelecimentos da rede de saúde pública, em estabelecimentos filantrópicos e nos demais estabelecimentos da rede privada credenciada no Sistema Único de Saúde - SUS no Estado.

§ 4º A prestação de serviço em estabelecimento privado na forma do § 3º não gera vínculo de qualquer natureza entre estabelecimento e prestador, mantida a responsabilidade do Estado pelas despesas de contratação e por eventuais danos causados a terceiros.

Art. 4º A contratação de médicos será realizada na modalidade de médico auxiliar, que será submetido ao aperfeiçoamento profissional supervisionado no desempenho de suas atribuições.

Parágrafo único. O médico auxiliar atuará sempre sob a coordenação e supervisão de médico chefe de equipe.

Art. 5º A contratação dos médicos auxiliares ocorrerá respectivamente por:

I - médicos brasileiros formados no exterior que já participaram do programa Mais Médicos (sem revalida);

II - médicos estrangeiros que já trabalharam no Mais Médicos (sem revalida);

III - médicos brasileiros formados no exterior que não tem diploma revalidado (sem a necessidade de já ter participado do Mais Médicos); e

IV - médicos estrangeiros formados no exterior sem revalida.

Art. 6º Cabe ao Poder Executivo a gestão das informações relativas ao cadastro para contratação dos profissionais a que se refere esta Lei, de modo a amparar as necessidades de pessoal verificadas nos municípios do Estado, bem como a alocação de forma eficiente.

Art. 7º A fim de facilitar o compartilhamento de equipamentos e insumos, o Estado, em cooperação com os municípios, criará lista para a inserção, pelos estabelecimentos de saúde, de informações atualizadas sobre os equipamentos e insumos de que tenham necessidade imediata, de forma a possibilitar o atendimento da demanda por outros estabelecimentos ou a doação por particulares.

Art. 8º O Estado garantirá aos profissionais de saúde estabelecidos nesta Lei a realização de atividades diretamente relacionadas à pandemia da Covid-19, capacitação nos protocolos clínicos para enfrentamento da Covid-19, fornecimento de materiais e equipamentos de proteção individual e outras medidas de proteção à saúde necessárias a sua atuação.

Art. 9º A autorização definitiva para o desempenho de atividades profissionais dar-se-á com a aprovação do candidato no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas - Revalida.

Art. 10. O contrato de trabalho temporário do médico auxiliar será válido enquanto durar o período de Calamidade Pública e não poderá ser superior a 2 (dois) anos, improrrogáveis.

Art. 11. As contratações, com base nesta Lei, deverão observar os critérios de lotação de profissionais nas localidades mais afetadas pelos índices de contaminação pela Covid-19.

Art. 12. Além dos critérios contidos nesta Lei, os demais ditames de contratação realizado pelo poder público será regulamentado por edital próprio.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 13 de maio de 2021, 133º da República.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 13/05/2021, às 12:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0017933315** e o código CRC **364C7D6C**.