



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
1º OFÍCIO DE CIDADANIA, SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA 8ª VARA FEDERAL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.**

Processo nº 1003948-83.2019.4.01.3400

Autores: Conselho Federal de Medicina e outros

Requerido: Conselho Federal de Odontologia

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no exercício das suas atribuições legais delineadas no § 1º do artigo 5º da Lei 7.347/85, e inciso II do artigo 129 da Constituição Federal, apresenta **PARECER**, nos termos abaixo.

I- RELATÓRIO.

Trata-se de ação civil pública com pedido de tutela de urgência antecipada ajuizada pelo Conselho Federal de Medicina, Associação Médica Brasileira (AMB) e Sociedade Brasileira de Dermatologia (SBD) em face do Conselho Federal de Odontologia (CFO), por meio da qual pretendem a declaração de nulidade da Resolução CFO nº 198/2019.

Segundo alegam, sobredita nulidade decorre do fato de tal ato normativo destoar expressamente da Lei nº 5.081/66, que estabelece os limites de atuação dos dentistas, por ter referida profissão limites na prática de atos pertinentes à odontologia. Demais disso, a realização de procedimentos na face, pescoço, cabeça, invasivos e o

diagnóstico nosológico são de atribuição exclusiva dos médicos, por expressa disposição legal na Lei nº 12.842/2013.

À f. 233, é indicada a possível prevenção da matéria em razão da tramitação das ações nº 12537.52.2017.4.01.3400 e 65512.85.2016.4.01.3400 na 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Brasília.

O Conselho Federal de Odontologia apresentou manifestação, por meio da qual sustenta a incompetência da 22ª Vara Federal para processar o feito, sob o fundamento de que o assunto objeto da demanda é semelhante ao discutido nas ações expressas no relatório de prevenção, cujo cerne é a Resolução CFO nº 176/2016, na qual é autorizado a utilização da Toxina Botulínica e Preenchedores Faciais, pugnando, ao final, pelo reconhecimento da prevenção.

Proferiu-se decisão afastando a alegação de prevenção (f. 308), mantendo-se a livre distribuição.

A associação Brasileira de Otorrinolaringologia e Cirurgia cérvico – Facial – ABORL-CCF, requereu sua intervenção como amicus curiae, em prol dos médicos. (f. 313)

Nova decisão foi exarada reconhecendo a correlação entre os feitos correlacionados, determinando-se a remessa do feito à 8ª Vara Federal (f. 319/320).

Intimaram-se as partes para se manifestarem acerca do pedido de intervenção, como amicus curiae, formulado pela Associação Brasileira de Otorrinolaringologia e Cirurgia Cérvico Facial – ABORL-CCF. Os autores foram favoráveis pela intervenção (fls. 327, 330 e 332).

A Associação Brasileira de Harmonização Orofacial – ABRAHOF requereu o ingresso na lide na condição de assistente do CFO (f. 334)

Foi proferida decisão indeferindo o pedido de intervenção da Associação Brasileira de Otorrinolaringologia e Cirurgia Cérvico-Facial, na qual foi determinada a intimação das partes para se manifestarem sobre o pedido da ABRAHOF, e para o CFO se manifestar sobre o pedido liminar.

O Conselho Federal de Medicina e a Sociedade Brasileira de Dermatologia se manifestaram contrárias ao pedido da ABRAHOF.

O Conselho Federal de Odontologia manifestou-se contrário à concessão do pedido liminar, bem como alegou a ilegitimidade ativa da Associação Médica Brasileira, da Sociedade Brasileira de Dermatologia e da Sociedade Brasileira de Cirurgia Plástica.

A Associação Brasileira de Toxina Botulínica e Implantes Faciais – SBTI interveio como assistente do Conselho Federal de Odontologia, vindo a se manifestar pela improcedência da ação.

A Sociedade Brasileira de Dermatologia reiterou o pedido de análise da

liminar, bem como requereu a juntada de novos documentos.

O Conselho Federal de Odontologia se manifestou quanto as alegações da Sociedade Brasileira de Dermatologia.

Foi proferido Despacho determinando a intimação da parte autora para se manifestar sobre: (i) o pedido de intervenção de terceiro formulado pela SBTI; (ii) as preliminares suscitadas pelo réu CFO; e (iii) as preliminares suscitadas pelos pretensos assistentes passivos ABRAHOF e SBTI.

O Conselho Federal de Medicina se opôs à intervenção como assistente da Associação Brasileira de Toxina Botulínica e Implantes Faciais, alegou que o pedido da ação não é controle de constitucionalidade, mas de declaração de nulidade de ato administrativo, e que possui legitimidade para ajuizar a ação para o fim de retirar a autorização infralegal que infringe a medicina, cujo zelo e cuidado incumbem ao mesmo.

A Sociedade Brasileira de Dermatologia (SBD) manifestou discordância quanto ao pedido de atuação como assistente feito pela Associação Brasileira de Toxina Botulínica e Implantes Faciais, bem como alegou que a ação tem por objeto discutir a legalidade da resolução do CFO que contraria a Lei do Ato Médico, a qual é clara em dispor que procedimentos invasivos devem ser realizados exclusivamente por médicos. Afirmou, ainda, que possui legitimidade ativa, uma vez que figura como titular da pretensão requerida.

Em ato posterior, a mesma SBD reiterou o pedido de análise da liminar, bem como juntou matéria publicada na mídia sobre paciente que estava em coma após realizar procedimento com dentista, que não resistiu e faleceu após complicações.

O Conselho Federal de Odontologia requereu a juntada de documentos, para o fim de contradizer as alegações da SBD, bem como requereu a suspensão da divulgação da notícia.

Vieram os autos para parecer do Ministério Público Federal.

É o breve relatório.

II – PRELIMINAR.

II.I. ILEGITIMIDADE ATIVA.

O Conselho Federal de Odontologia (f. 375) sustenta que a Associação Médica Brasileira, a Sociedade Brasileira de Dermatologia e a Sociedade Brasileira de Cirurgia Plástica não possuem legitimidade para figurarem no polo ativo da presente ação.

Alegam que referido posicionamento inclusive já foi exarado na ação Civil Pública nº 12537-52.2017.4.01.3400, o que motivou a extinção da referida demanda sem apreciação do mérito.

Referida matéria encontra regramento na Lei nº 7.347/85 que prevê o rol de legitimados para propor a Ação Civil Pública, nesses termos:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;(Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Consoante o disposto nesses dispositivos legais, as associações são legitimadas a propor ação civil pública desde que atendam aos requisitos de prazo de constituição e finalidade institucional.

No caso da Associação Médica Brasileira, consta do seu Estatuto que sua fundação ocorreu em 26 de janeiro de 1951, o que atende ao requisito temporal. Contudo, dentre suas funções institucionais não consta a defesa da coletividade ou da saúde pública, mas tão somente congrega a defesa dos interesse da classe médica e de acadêmicos de medicina, fato que enseja a impossibilidade de se valer da ação civil pública como instrumento de defesa dos seus interesses individuais.

Quanto à Sociedade Brasileira de Dermatologia, consta do seu Estatuto que foi fundada em 05 de fevereiro de 1912, o que cumpre o critério temporal. Entretanto, no rol das suas finalidades institucionais não está prevista a defesa dos direitos coletivo ou difuso da sociedade, mas apenas dos seus pares, fato que lhe impede de ajuizar ação civil pública.

Por seu turno a Associação Brasileira de Cirurgia Plástica foi fundada em 1948 para o fim de defender o interesse da referida classe, sem que tenha por finalidade atuar em defesa dos direitos da sociedade, razão pela qual, mesma cumprindo o critério temporal, não lhe é permitido atuar como autora em ação civil pública.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal assentou que **“a propositura de Ação Civil Pública por sindicato ou associação exige que o ente coletivo comprove a relação entre suas finalidades institucionais e os direitos e interesses difusos e coletivos defendidos (art. 5º, ‘b’, da Lei 7.347/85)”** (RE 606.722, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 20.3.2013)

Isso posto, conclui-se que não há pertinência temática entre as finalidades institucionais da Associação Médica Brasileira, da Sociedade Brasileira de Dermatologia e da Associação Brasileira de Cirurgia Plástica com o interesse tutelado - saúde pública e consumidor - a justificar a legitimação extraordinária para propositura deste feito, o que leva ao acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa.

II.II- DA INTERVENÇÃO DE TERCEIRO (AMICUS CURIAE E ASSISTENTE).

A Associação Brasileira de Harmonização Orofacial – ABRAHOF e a Associação Brasileira de Toxina Botulínica e Implantes Faciais – SBTI pugnam pelo ingresso na lide como assistentes do Conselho Federal de Odontologia.

No caso, tem-se que o assistente simples não é titular da relação de direito material subjacente, mas mero terceiro que seja titular de uma situação jurídica conexa ou dependente da *res in judicium deducta*. Ou seja, não fica sujeito aos efeitos da coisa julgada, mas, tão-somente, está impedido de rediscutir a justiça da decisão.

Logo, deve haver interesse jurídico a subsidiar seu ingresso na lide, configurado pela lesão da sua esfera jurídica, reflexamente, pelo resultado da ação.

Referido assunto não está previsto expressamente na Lei nº 7.347/85, devendo, pois, aplicar-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la.

Parágrafo único. A assistência será admitida em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontre.

Art. 120. Não havendo impugnação no prazo de 15 (quinze) dias, o pedido do assistente será deferido, salvo se for caso de rejeição liminar.

Parágrafo único. Se qualquer parte alegar que falta ao requerente interesse jurídico para intervir, o juiz decidirá o incidente, sem suspensão do processo.

A súmula 82 do TST também disciplina a questão da seguinte forma: “***A intervenção assistencial, simples ou adesiva, só é admissível se demonstrado o interesse jurídico e não o meramente econômico.***”

Sobre a questão já decidiu o STJ, da seguinte forma:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE UMA ANUIDADE. INTERESSE ECONÔMICO. PEDIDO DE ASSISTÊNCIA SIMPLES. ART. 119 DO CPC/2015. INTERESSE JURÍDICO NÃO DEMONSTRADO. INDEFERIMENTO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Necessário consignar que o presente recurso atrai a

incidência do Enunciado Administrativo 3/STJ: “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”.

2. No caso, a pretensão do agravante tem como real objetivo atuar na defesa da OAB/MS porquanto referida decisão poderá impedir essa instituição de promover a execução judicial de dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente, o que caracteriza nítido interesse institucional e econômico na lide, e não demonstram o interesse jurídico nos termos preconizados pelo Estatuto Processual Civil.

3. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que para o ingresso de terceiro nos autos como assistente simples é necessária a presença de interesse jurídico, ou seja, a demonstração da existência de relação jurídica integrada pelo assistente que será diretamente atingida pelo provimento jurisdicional, não bastando o mero interesse econômico, moral ou corporativo.

4. Agravo interno não provido.

AgInt na PET no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.382.501 – MS (2018/0270988-5)

Depreende-se, pois, que o mero interesse econômico não autoriza o ingresso de terceiro como assistente simples na ação civil pública, sendo necessário a presença concreta de interesse jurídico.

Analisando os autos percebe-se que a tanto a ABRAHOF como a SBTI não trouxeram aos autos elementos de prova a demonstrar que possuem interesse jurídico a justificar a intervenção na lide, razão pela qual não devem ser admitidas.

III- DO PEDIDO LIMINAR.

As autoras pugnam pela concessão de tutela provisória de urgência antecipada, para o fim de suspender a eficácia da Resolução CFO nº 198/2019, sob o fundamento de que a prática de atos de harmonização facial por profissional não médico traz riscos à saúde pública e constituiu atuação profissional não autorizada por lei.

Da análise dos fatos é possível aferir com clareza que o assunto objeto da demanda envolve diretamente a saúde pública e os direitos do consumidor, por ser o cidadão o destinatário direto dos serviços prestados pelo conjunto de profissionais envolvidos, médicos e odontólogos.

Não se desconhece que a reserva de mercado possa ser a motivação direta dos conselhos em demandar em juízo pela ampliação ou exclusão de certos procedimentos do campo de atuação do profissional. Contudo, não se pode negligenciar o que de fato está diretamente envolvido, que é a prestações de serviços de saúde ao cidadão.

Outro aspecto preliminar relevante é que a questão judicializada não diz respeito apenas a controle de legalidade, mas sim à pretensão da autora de obrigar/impor ao Conselho de Odontologia e aos odontólogos que se abstenham de praticar os atos que a autora entende como de exclusividade médica, de caráter estético.

Sob esse prisma, tem-se que é perfeitamente cabível a veiculação da controvérsia através de ação civil pública, que tem como finalidade primordial defender os interesses difusos ou coletivos.

É importante consignar que nenhuma das partes possui na lei (em sentido estrito) que as instituiu ou regulamentou a profissão, previsão expressa e exclusiva para a realização de procedimentos estéticos na face, sendo a lei do ato médico clara em excluir a odontologia da vedação concernente a prática de atos privativos aos médicos (§ 6º do art. 4º).

Ou seja, *ad primum aspectum* não se verifica que tenha ocorrido invasão das atribuições dos profissionais médicos pelos odontólogos.

Aliado a isso, tem-se que o ato normativo questionado não autoriza ou reconhece todo e qualquer profissional da odontologia como apto a realizar o procedimento de harmonização facial, mas, unicamente, aqueles que se formarem em curso de pós-graduação direcionada a tal prática ou aos profissionais que tenham experiência de no mínimo 05 anos referido campo de atuação.

Referidas exigências demonstram, ainda que minimamente, que o Conselho Federal de Odontologia agiu com certa cautela ao autorizar somente os profissionais qualificados a realizarem os procedimentos de harmonização facial.

Aliás, como ramo de especialização, a dermatologia e a cirurgia plástica são especialidades da Medicina, assim como foi reconhecida a harmonização facial como especialidade dos odontólogos.

Os casos isolados apontados nas notícias veiculadas na lide, bem como o argumento de que os cursos e especializações da medicina são mais exigentes e têm maior tempo de preparo, por si sós, não são aptos a demonstrar que os profissionais da odontologia não possam adquiri-los em menor tempo de estudo.

Não se vislumbra, portanto, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* que justifiquem a suspensão da Resolução CFO 198/2019, razão pela qual **o MPF se manifesta contrário por ora ao seu deferimento do pedido liminar.**

IV- MÉRITO.

Na petição inicial, o Conselho Federal de Medicina sustenta que a controvérsia versa sobre questão de direito, consistente, no caso, na inconstitucionalidade e

infração da Resolução n. 198/2019 – CFO ao disposto nas leis que regulamentam as profissões de médico e odontologia, em especial a Lei do Ato Médico.

Alega que controvérsias análogas têm ocorrido entre o CFM e outros conselhos reguladores de profissões da saúde que procuram “alargar *indevidamente seu campo de atuação, via resoluções administrativas*”.

Ocorre que o desenvolvimento do conhecimento e de novas técnicas no âmbito da saúde leva ao surgimento de novos tratamentos de saúde e de especializações profissionais da odontologia e da medicina que até há pouco eram absolutamente insuspeitas. Tais inovações em diversas situações dificultam a classificação dessas novas especializações e tratamentos no âmbito dos conceitos explicitados nas leis regulamentadoras das profissões de saúde.

As principais leis que definiram a atividade do médico e do odontologista – citadas pela autora - são respectivamente de 1957 (Lei nº 3.268) e de 1966 (Lei nº 5.081). O esforço argumentativo da inicial do CFO em enquadrar a controvérsia no que definiram leis cuja publicação se deu há mais de meio século atrás é, portanto, insuficiente para resolvê-la.

A autora CFO procura ainda demonstrar que o rol de atividades exclusivas do médico contido na Lei do Ato Médico abrangeria a Harmonização Orofacial, regida pela Resolução CFO n. 198/2019. Utiliza-se inclusive de dispositivos vetados pelo Presidente da República (com veto mantido pelo Congresso), utilizando-se de argumentação hermenêutica para demonstrar que estariam vigentes não obstante o veto presidencial.

Como já lembrado acima, o esforço empregado pela autora CFO, entretanto, é posto em dúvida pelo teor dos §§ 6º e 7º do art. 4º da mesma Lei do Ato Médico, que dispõem que a exclusividade do ato médico não se aplica aos atos compreendidos no exercício da Odontologia:

Art. 4º São atividades privativas do médico:

§ 6º **O disposto neste artigo não se aplica ao exercício da Odontologia, no âmbito de sua área de atuação.**

§ 7º O disposto neste artigo será aplicado de forma que sejam resguardadas as competências próprias das profissões de assistente social, biólogo, biomédico, enfermeiro, farmacêutico, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, nutricionista, profissional de educação física, psicólogo, terapeuta ocupacional e técnico e tecnólogo de radiologia.

Por outro lado, cumpre considerarem-se dentre aspectos contemporâneos dos procedimentos bucomaxiliares, os quais compreendem a Harmonização Facial, especificamente qual o profissional que no restante do mundo realiza esses procedimentos – especialmente naqueles países de práticas de saúde mais modernas e creditadas.

Uma pesquisa inicial na internet leva a crer que em diversos países de medicina avançada procedimentos bucomaxiliares de harmonização facial vêm sendo realizados tanto por profissionais médicos quanto odontologistas, desde que possuam a

formação adequada.

Assim, por exemplo, no âmbito dos procedimentos bucomaxilofaciais em geral, a associação internacional de cirurgiões bucomaxilofaciais (*International Association of Oral and Maxillofacial Surgeons*) publicou diretrizes internacionais para a especialização e formação em cirurgia bucomaxilofacial (*International Guidelines for Specialty Training and Education in Oral and Maxillofacial Surgery*, em http://www.secom.org/wp-content/uploads/2016/09/international_guidelines_specialty.pdf), na qual exige como requisito mínimo de formação a graduação em odontologia ou medicina (*1.1. The specialty training in oral and maxillofacial surgery may be accomplished in a number of ways. The entry point for training may either be a dental degree or a medical degree.*)

No que diz respeito aos procedimentos de harmonização facial, a situação também não é unânime.

Nos Estados Unidos, aparentemente a regulamentação da odontologia não é federal, sendo de competência dos conselhos estaduais de odontologia. Pesquisa superficial na internet, feita em portal de fornecedor do produto farmacêutico (<https://dentox.com/state-by-state-dental-botox-regulations/>), sobre o posicionamento dos conselhos estaduais de odontologia a respeito da harmonização facial baseada apenas na toxina botulínica – sem incluir, portanto, os outros meios para harmonização facial indicados na resolução *sub iudice* do CFO - mostra que em diversos estados ela está permitida, inclusive para fins exclusivamente estéticos. Essa informação está disponível em diversos sites de instituição de ensino e de empresas de comercialização de preenchedores faciais.

O conselho de odontologia da Austrália (*Dental Board of Australia*) publicou em seu site esclarecimentos sobre a matéria, informando que dentistas (*dental practitioners*) podem utilizar a toxina botulínica e preenchedores faciais, desde que de acordo com as normas do conselho pertinentes à prática, seguro, ética, formação continuada e vigilância sanitária (<https://www.dentalboard.gov.au/Codes-Guidelines/FAQ/botulinum-toxin-and-dermal-fillers.aspx> , acessado em 21/01/2020, 17h48). Esse mesmo conselho define odontologia como o campo de atividades consideradas como típicas da prática de odontologia e cobrando o mais amplo campo de procedimentos que alguém formado em odontologia pode praticar, envolvendo atendimento, prevenção, diagnose, aconselhamento e tratamento de quaisquer lesões, doenças, deficiências, deformidades ou lesões nos dentes, boca e maxilar humanos ou estruturas associadas, compreendendo inclusive a cirurgia bucomaxilofacial (<https://www.dentalboard.gov.au/Codes-Guidelines/Policies-Codes-Guidelines/Guidelines-Scope-of-practice.aspx> , acessado em 21/01/2020, às 17h53).

Evidencia-se, portanto, relevante para a presente controvérsia instruir o processo com evidências sobre de que maneira outros países com práticas de tratamento de saúde modernas e creditadas regulamentam a prática de procedimentos de harmonização

facial por odontólogos, bem como os requisitos mínimos de formação profissional que exigem.

Dessa maneira, conclui-se que é necessária a produção de provas pelas partes neste processo para que demonstrem de que modo a comunidade profissional dos odontólogos nos países de medicina mais moderna vem tratando essa matéria.

V- CONCLUSÃO.

Isso posto, manifesta o MPF pelo:

1- acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa da Associação Médica Brasileira, da Sociedade Brasileira de Dermatologia e da Associação Brasileira de Cirurgia Plástica;

2- indeferimento dos pedidos de assistência;

3- indeferimento do pedido liminar;

4- que, superada a atual fase processual, se instrua o processo com as provas que esse MM. Juízo Federal entender pertinentes, inclusive a apresentação pelas partes de evidencias sobre de que maneira outros países com práticas de tratamento de saúde modernas e creditadas regulamentam a prática de procedimentos de harmonização facial por odontólogos, bem como os requisitos mínimos de formação profissional que exigem.

Brasília, 23 de janeiro de 2020.

Felipe Fritz Braga

PROCURADOR DA REPÚBLICA