

PROCESSO Nº: 0809157-77.2019.4.05.8000 - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**
AUTOR: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE ALAGOAS
ADVOGADO: Yves Maia De Albuquerque
RÉU: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE ALAGOAS e outro
ADVOGADO: Diego Leao Da Fonseca e outro
2ª VARA FEDERAL - AL (JUIZ FEDERAL TITULAR)

SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE ALAGOAS** em face do **CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE ALAGOAS**, **MUNICÍPIO DE ARAPIRACA** e **MUNICÍPIO DE PENEDO**, na qual se requer liminarmente que os entes réus interrompam a prática de inserção de dispositivo intrauterino e contraceptivo (DIU) por enfermeiros do sistema de saúde pública, bem como que o Conselho demandado divulgue em seu sítio eletrônico ou periódico acerca da proibição da realização do ato acima destacado por enfermeiros, seguindo orientação de lei federal.

No mérito, requer: "*Que julgue procedente o presente pedido declarando no mérito e determinando com fundamento no inciso III do §4º do art. 4º da Lei 12.842 de 10 de Julho de 2013 c/c nos incisos III do artigo 1º, no caput do artigo 5º, no caput do artigo 37 e no caput do artigo 196 todos da Major Lex, que a implantação de DIU-DISPOSITIVO INTRAUTERINO, é ato exclusivo de médico, não podendo ser praticado por enfermeiros ou quaisquer outros auxiliares, visto que tal pratica é exclusiva da medicina, sendo ilícito tanto o gestor autorizar como o conselho profissional divulgar tal prática, confirmando por fim a liminar concedida;*".

Narra a inicial que, entre os dias 12 e 16 de agosto, o Conselho Regional de **Enfermagem** de Alagoas (Coren-AL) e o Conselho Federal de **Enfermagem** (Cofen) realizaram uma capacitação voltada para enfermeiros obstetras nos municípios de **Penedo** e **Arapiraca** com foco na inserção de Dispositivo intra-uterino (DIU). Entretanto, segundo a **Lei nº 12.842 de julho de 2013**, conhecida como Lei do Ato Médico, essa prática seria claramente proibida, uma vez que a realização de procedimentos invasivos no corpo de qualquer pessoa constitui prerrogativa exclusiva do médico.

Logo após a divulgação da referida notícia, nos dias 20 e 23 de agosto de 2019, aduz que foram enviadas notificações extrajudiciais pelo Conselho Regional de **Medicina** do Estado de Alagoas (CREMAL) em desfavor dos prefeitos dos Municípios de **Penedo** e de **Arapiraca** condenando a realização de tal procedimento por enfermeiros. O Conselho Regional de **Enfermagem** de Alagoas, também foi notificado extrajudicialmente.

Aduz que o Coren-AL e o Cofen baseiam a legalidade dessa prática em pareceres publicados pelo próprio Cofen (Parecer 358/2009 e 17/2010/COFEN/CTLN), em orientações da OMS e em uma Nota Técnica do Ministério da Saúde. No entanto, defende que o Coren-AL não pode embasar a realização dessa prática em um parecer cujo conteúdo é contrário ao que é determinado em lei, tendo em vista a hierarquia normativa.

Relata, ainda, que, no dia 14 de agosto de 2019, no município de Penedo/AL, um enfermeiro, seguindo o comando ilícito de seu conselho profissional, inseriu um DIU-dispositivo intrauterino em uma paciente que estava grávida de 12 semanas no momento do procedimento. Na ocasião da inserção, os exames necessários para descartar a suspeita de gravidez não foram feitos pelo enfermeiro. No dia 10 de setembro de 2019, com aproximadamente 15 semanas de gestação, essa paciente sofreu um aborto.

Anexou documentos eletronicamente.

Por meio da decisão de Id. 5375379 foi determinada a intimação do representante judicial do Município de **Penedo** e do Conselho Regional de **Enfermagem** para se manifestarem sobre o pedido liminar, no prazo de 72 (setenta e duas) horas. Ademais, o Município de **Arapiraca** foi excluído da relação processual.

O Conselho Regional de **Enfermagem** em Alagoas apresentou manifestação (Id. 5391856). Sustentou que a parte autora tenta justificar seu pleito sob o argumento de um isolado caso, ocorrido no dia 14 de agosto de 2019 no Município de Penedo. Todavia, defende que fora constatado que todas as medidas foram tomadas durante a consulta, com assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido pela usuária, onde foram expostos todos os benefícios e riscos do procedimento, entre eles, os riscos da inserção no caso de gravidez em evolução, obedecendo todos os critérios e as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Acrescentou que o próprio Ministério da Saúde, em recente manual técnico (Manual Técnico para Profissionais de Saúde: DIU com Cobre TCU 380A de 2018), dispõe que há amparo legal para a prática da(o) enfermeira(o) no que se refere à inserção do DIU, consignando que os(as) enfermeiros(as) e enfermeiros(as) obstétricos (as) e obstetrizes podem realizar o procedimento, desde que tenham sido treinados para tal. Ademais, a Organização Mundial de Saúde também recomenda a inserção do DIU por enfermeiros(as), orientando que o procedimento pode ser realizado por qualquer profissional de saúde com treinamento e capacitação específica em triagem, inserção e remoção de DIUs, dentre eles médicos, enfermeiras e enfermeiras obstétricas.

Por fim, sustentou que a competência dos enfermeiros para realizar o procedimento de inserção do DIU não vai de encontro com o que prevê a Lei n.º 12.842/2013 - por se enquadrar a inserção do DIU no rol do § 5º do artigo 4º da Lei n.º 12.842/2013, que elenca as atividades não privativas do médico.

O Conselho Regional de **Medicina** do Estado de Alagoas requereu a juntada do documento (Sentença), que diz respeito à matéria objeto da lide (Id. 5427183).

Em manifestação de Id. 5484929, o Município de **Penedo/AL** (Id. 5484929) pugnou pela sua exclusão do presente feito, ante a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo desta ação, tendo em vista que a conduta rechaçada pela parte autora em sua inicial seria de total responsabilidade do Conselho Regional de **Enfermagem** de Alagoas. Ressaltou que, acaso este juízo entenda pela legitimidade passiva do ente público, importa esclarecer que, conforme nota técnica emitida pelo COREN - AL, não há qualquer ilegalidade na conduta do enfermeiro em realizar procedimento de inserção de DIU em mulheres em idade fértil pelo sistema de saúde pública.

Decisão de Id. 5531930 **deferiu a liminar** determinando que o Município de Penedo interrompesse a execução de inserção de dispositivo intrauterino e contraceptivo (DIU) através de profissionais de enfermagem do Sistema de Saúde Pública, bem como que o Conselho Regional de Enfermagem em Alagoas divulgasse em seu sítio eletrônico ou periódico a presente decisão com menção à proibição da realização do ato acima destacado por enfermeiros, nos termos da Lei nº 12.842 de 2013.

Devidamente citado, o Município de Penedo/AL apresentou contestação (Id. 5700715), por meio da qual sustentou, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva. No mérito, destacou que conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde (vide CI n. 260/2019/SMS anexa), a inserção do Dispositivo Intrauterino T de Cobre (DIU T Cu 380ª) no sistema de Saúde Pública de Penedo ocorreu no período de agosto a novembro de 2019, respaldado em pareceres e resoluções do COFEN e COREN-AL que, interpretando a legislação de regência, defende a inexistência de impedimento legal para que o Enfermeiro realize Consulta de Enfermagem no âmbito do planejamento familiar, com indicação, inserção e retirada de DIU, desde que este profissional seja devidamente treinado para execução desta técnica. Ademais, defendeu que não houve qualquer prática ilegal perpetrada pela municipalidade, visto que a ação do COREN - AL de permitir que enfermeiros realizem o procedimento de inserção de DIU pela rede pública de saúde está amparada pela legislação pertinente acima mencionada, razão pela qual requereu a improcedência.

Em manifestação de Id. 5745262, o Conselho Regional de Enfermagem de Alagoas (COREN) apresentou exceção de impedimento c/c pedido alternativo de suspeição em face desse magistrado, sob o argumento de que " *o Meritíssimo Juiz possui uma postura tendenciosa, mas que diante de um caso que envolve interesse da classe que pertence seu genitor e seus dois irmãos, e conseqüentemente interesses deles, visto que na Ação Civil Pública proposta pelo CREM/AL este atua como um verdadeiro substituto processual das pretensões dos médicos* ".

Ato contínuo, o COREN/AL apresentou sua contestação (Id. 5749979), por meio da qual suscitou preliminar de ilegitimidade ativa do CREM/AL, sob o argumento de que o autor busca com a presente demanda resguardar interesse da classe médica, pretendendo que esta seja a única legitimada a inserir DIU no Estado de Alagoas, como uma forma de reserva de mercado, atuando como um verdadeiro substituto processual, pretendendo exercer uma legitimidade extraordinária que não possui. No mérito, sustentou que o argumento do autor se funda em um caso isolado, onde não houve comprovação alguma de negligência, imperícia ou imprudência do profissional de enfermagem envolvido, com argumentos unilaterais, e que não passou pelo crivo do Poder Judiciário. Informou, também, que iniciou processo administrativo (PAD nº. 742/2019) para apuração do suposto erro do profissional de enfermagem que inseriu o DIU em paciente que estaria grávida, porém defendeu que ainda que se chegue à conclusão que houve erro do enfermeiro na situação apresentada, seria extremamente desarrazoado que esse caso isolado fosse ensejador da suspensão da inserção do DIU por todos os enfermeiros que se encontrassem devidamente habilitados, indo de encontro à recomendação da OMS, que orienta que tal procedimento pode ser realizado por qualquer profissional de saúde com treinamento e capacitação específica em triagem, inserção e remoção de DIUs, dentre eles médicos, enfermeiras e enfermeiras obstétricas (parteiras enfermeiras).

Este magistrado, em decisão constante do id. 5754301, não reconheceu a existência de impedimento ou suspeição, nos seguintes termos:

"(...) não se verifica qualquer interesse pessoal deste magistrado ou de seus familiares no julgamento da demanda: o incidente suscitado parte da equivocada premissa de que o fato de possuir familiares que exercem uma determinada atividade profissional torna o magistrado automaticamente parcial no julgamento de qualquer demanda que envolva outros profissionais integrantes da mesma profissão. Para que se possa falar em impedimento, entretanto, é necessário que familiares do magistrado sejam formalmente partes no processo; ou, no caso da suspeição, que haja interesse pessoal do magistrado no julgamento da causa. No caso em apreço, não há sequer interesse pessoal dos familiares deste magistrado, que não serão afetados de modo algum em suas atividades profissionais pelo julgamento de demanda a respeito da inserção de dispositivos intrauterino. (...) nenhum parente deste magistrado possui relação profissional com o objeto da causa (inserção de Dispositivo contraceptivo intrauterino - DIU). Como relatado, exercem a medicina na especialidade oftalmologia (e meu falecido genitor a exercia exclusivamente na fisioterapia e reumatologia), não possuindo qualquer interesse ou exercício de atividade que importe em manuseio de dispositivos contraceptivos intrauterinos".

Em consequência, foi determinada a formação do incidente de impedimento/suspeição em apartado e sua remessa ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos termos do art. 146 e seus parágrafos, juntamente com cópia dos presentes autos, mantendo-se o presente feito suspenso até decisão do TRF (art. 146, § 2º).

Apresentado agravo de instrumento contra a decisão que deferiu a liminar (Id. 22542592), o Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao recurso.

O COFEN atravessou petição (Id. 7836923), por meio da qual requereu sua participação no processo na qualidade de *amicus curiae* .

O feito foi suspenso, aguardando decisão no incidente de suspeição (Id. 10174427).

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região proferiu decisão (Id. 32003910) mantendo a decisão deste juízo de id. 5531930: "recebo o incidente de suspeição/impedimento, SEM EFEITO SUSPENSIVO, em ordem a determinar que o processo de origem volte ao curso normal, mantendo a tutela outrora deferida para suspender a decisão do COREN que autorizou aos enfermeiros dos municípios de Penedo e Arapiraca que promovam colocação de método contraceptivo dispositivo intra-uterino - DIU nas mulheres da municipalidade envolvida".

O Ministério Público Federal se manifestou (Id. 13467969) a favor do pedido de inclusão do COFEN como *amicus curiae* e pelo indeferimento do pedido de Id. 10297212, de inclusão do COFEN no polo passivo da demanda, com a consequente extensão da medida liminar deferida a todo o território nacional.

Decisão de Id. 14672305 deferiu o ingresso do Conselho Federal de Enfermagem na condição de *amicus curiae*.

Ato contínuo, o Conselho Federal de Medicina se manifestou, na condição de *amicus curiae*, defendendo a legalidade do ato. Aduz que a pretensão do autor se baseia em uma interpretação literal do texto legal, que entende incompatível com o determinado no Decreto nº 591, DE 6 DE JULHO DE 1992, ao observar que o pedido pleiteado estará dificultando o acesso, universal e equitativo, das mulheres, aos serviços necessários ao resguardar de seus direitos sexuais e reprodutivos, defendendo o julgamento improcedente do pedido autoral (id. 14975233).

O Tribunal Regional Federal comunicou o trânsito em julgado do acórdão que rejeitou o incidente de suspeição (id. 4058000.15188478).

Decisão de id. 4058000.15454636, considerando que a questão é eminentemente de direito, relativa à interpretação da Lei nº 12.842/2003, não havendo necessidade de produção de provas, determinou a intimação do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** para apresentar parecer, nos termos do parágrafo 1º do art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Intimado (Id. 15454636), o MPF se manifestou (Id. 15932360) pelo deferimento do pedido pleiteado pelo autor, por entender que deve ser observado o determinado pelo Poder Legislativo, com a Lei nº 12.842, que atribui o procedimento como privativo aos médicos.

É o relatório.

Fundamento e Decido.

Uma vez que a causa é eminentemente de direito, não necessitando de produção de provas, conforme decisão da qual as partes foram intimadas, passa-se ao julgamento da lide.

Inicialmente, quanto à preliminar de ilegitimidade ativa do Conselho Regional de Medicina, suscitada pelo Conselho Regional de Enfermagem, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece que os Conselhos de fiscalização de atividades profissionais regulamentadas detêm legitimidade para ajuizar ações civis públicas na defesa dos interesses da categoria.

Observa-se, inclusive, que a alegação de ilegitimidade suscitada pelo Conselho de Enfermagem está em contradição com a própria postura que a referida instituição sustenta quando atua em juízo, conforme demonstra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM - COREN. LEGITIMIDADE ATIVA AD C A U S A M .

1. Trata-se na origem de **Apelação interposta pelo Conselho Regional de Enfermagem e pelo Ministério Público Federal contra sentença nos autos da Ação Civil Pública que foi extinta sem resolução do mérito, sob o fundamento de carência a ação**.
2. O art. 5º da Lei 7.347/85 elencou o rol dos legitimados concorrentes para a defesa daqueles direitos, nos quais se incluem as autarquias, em cuja categoria estão os Conselhos profissionais, uma vez que ostentam natureza autárquica, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.717/DF. Contudo, devem ter correlação entre a parte que detém legitimidade e o objeto da ação.
3. In casu, **pretende o Conselho Regional de Enfermagem "vedar a prática de atos privativos de enfermeiro por outros profissionais de enfermagem e especialmente, compelir para a promoção de regular contratação/manutenção de profissional enfermeiro durante todo o período de funcionamento das unidades de saúde do município Recorrido"** (fl. 247, e - S T J).
4. Recursos Especiais providos.

(REsp 1.388.792/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/6/2014)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO PROFISSIONAL. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Esta Corte de Justiça possui entendimento segundo o qual as autarquias de fiscalização detêm legitimidade para a propositura de ação voltada à defesa do interesse coletivo da corporação, bem como para a prestação de serviços de saúde de forma eficiente à coletividade, quando o tema guarde relação com a atividade profissional exercida, sendo esse o caso dos autos.
2. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.610.027/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13/12/2019)

Ante o exposto, rejeito a preliminar.

Quanto à preliminar de ilegitimidade passiva apresentada pelo Município de Penedo, ao argumento de que a prática de inserção de DIU é de responsabilidade do Conselho Profissional de Enfermagem, sem razão o réu, vez que o pedido formulado nesta Ação Civil Pública se dirige à cessação/interrupção da prática do referido ato por profissionais funcionários do Município réu, tratando-se, portanto, de ato praticado pelo próprio Município. Não se deve confundir a legitimidade para responder à demanda, que é determinada pela relação jurídica de direito material e quem a ela está vinculada, com a atividade de quem interpreta ou elabora parecer ou normativo no qual o réu se fundamenta para a prática da conduta.

Passa-se ao exame do mérito.

Postula o autor que sejam os demandados compelidos a interromperem a prática de inserção de dispositivo intrauterino e contraceptivo (DIU) por meio de profissionais enfermeiros no sistema de saúde pública, bem como que o Conselho demandado divulgue em seu sítio eletrônico ou periódico acerca da proibição da realização do ato acima destacado por enfermeiros, seguindo orientação de lei federal.

O cerne da lide repousa na interpretação do que dispõe a Lei nº 12.842 de 2013.

Referida Lei nº 12.842/2013 estabelece em seu texto atividades que podem ser realizados pelos profissionais da medicina, estabelecendo serem, algumas delas, **privativas** daqueles que exercem a profissão médica:

Art. 4º São atividades privativas do médico :

...

III - indicação da execução e execução de procedimentos invasivos , sejam diagnósticos, terapêuticos ou estéticos, incluindo os acessos vasculares profundos, as biópsias e as endoscopias;

...

§ 4º Procedimentos invasivos, para os efeitos desta Lei, são os caracterizados por quaisquer das seguintes situações :

III - invasão dos orifícios naturais do corpo, atingindo órgãos internos . (grifo nosso).

De acordo com a FEBRASGO (Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia), a **inserção do DIU é um procedimento invasivo e complexo em que, para a inserção do dispositivo, é necessário haver a invasão do corpo humano pelo orifício do colo uterino, atingindo o interior do útero.** (id. 4058000.5373537) [1]

Nessa condição, a execução do procedimento mencionado é reservada, **por Lei** , apenas aos que exercem a medicina, não podendo quaisquer dos atos editados por Conselhos Profissionais violar aquilo que estabelece a lei.

Assim, no caso em questão, a prática de inserção de dispositivo intrauterino e contraceptivo (DIU) por enfermeiros configura violação ao disposto no art. 4º, III c/c § 4º, III da Lei 12.842/2013.

Embora o Manual Técnico para Profissionais de Saúde: DIU com Cobre TCu 380A de 2018, elaborado pelo Ministério da Saúde, estabelecer que *"o Enfermeiro está apto a realizar consulta clínica, e a prescrever e inserir o DIU [...]*, além das disposições da Resolução Cofen nº 358/2009, bem como Pareceres Técnicos do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen (pareceres nº 17/2010, 002/2017 e nº 004/2019) afirmarem que os enfermeiros, após treinamento, estão aptos a realizar consulta clínica, prescrever e inserir o DIU, **tais manuais e pareceres técnicos não se sobrepõem ao que estabelece a lei** , em respeito à **hierarquia normativa** , não tendo o demandado demonstrado a existência de dispositivo legal (**lei em sentido formal**) estabelecendo a possibilidade da prática do procedimento objeto dos autos pelos profissionais da enfermagem.

Como observado, a controvérsia objeto da lide é exclusivamente jurídica, e se resolve por mera subsunção da norma ao fato. Não cabe, no âmbito da presente demanda, discutir se determinada classe de profissionais tem conhecimento ou preparo para realizar determinado procedimento, pois essa questão se encontra disciplinada em Lei; é dizer: este juízo já foi exercido pelo legislador, não cabendo ao judiciário julgar a lei, mas apenas reconhecer que, havendo o legislador assim estabelecido, não é possível à Administração Pública ignorá-la ou descumpri-la.

Tal posição foi, inclusive, a defendida também pelo Ministério Público Federal como *custus legis* da presente lide (Id. 15454636).

Havendo a lei reservada a aludida prática, portanto, viola a diretriz básica da atuação da Administração Pública: o princípio da legalidade; segundo o qual, toda e qualquer atividade administrativa, além de autorizada por lei, não deve contrariá-la, sob pena de ilicitude.

Ante o exposto, julgo **PROCEDENTE** a demanda a fim de, confirmando em definitivo a antecipação da tutela requestada, condenar:

a) os Municípios de Penedo e Arapiraca a não realizarem a prática de inserção de dispositivo intrauterino e contraceptivo (DIU) por meio de enfermeiros no sistema de saúde pública;

b) o Conselho Regional de Enfermagem de Alagoas a divulgar, em seu sítio eletrônico ou periódico, durante um ano, informação sobre a proibição da realização do ato acima destacado por enfermeiros, seguindo orientação de lei federal;

Sem condenação ao pagamento de honorários, por isonomia ao que estabelece o art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Intimem-se as partes e o MPF.

Com o trânsito em julgado desta sentença, arquivem-se, com baixa na distribuição.

Juiz Federal - 2ª Vara

cmbd/lmoj



Processo: **0809157-77.2019.4.05.8000**

Assinado eletronicamente por:

André Carvalho Monteiro - Magistrado

Data e hora da assinatura: 11/03/2025 12:07:28

Identificador: 4058000.16407866

Para conferência da autenticidade do documento: <https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



25012312540338700000016506174