

**PROCESSO Nº: 0802015-95.2014.4.05.8000 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RÉU: AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (e outro)**  
**ADVOGADO: MARCELO ROGÉRIO MEDEIROS SOARES**  
**3ª VARA FEDERAL - JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO**

**Sentença nº 052/2015/FWSD**

**SENTENÇA**

**Vistos, etc.**

1. Cuida-se de ação civil pública, manejada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em face do Conselho de Óptica e Optometria do Estado de Alagoas - CROO/AL e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, com o escopo de impedir a continuidade das supostas atividades ilícitas levadas a efeito pela associação civil denominada Conselho Regional de Óptica e Optometria do Estado de Alagoas, que estaria atuando sem autorização legal como conselho corporativo dessas profissões, bem como determinar à ANVISA que cumpra seu mister no sentido de exercer a regulação, habilitação e fiscalização dos profissionais de óptica e optometria no Estado de Alagoas, garantindo, inclusive, que os mesmos se abstenham de realizar atos privativos dos profissionais de oftalmologia, tais como realização de exames de acuidade visual e prescrição de lentes corretoras.

2. Afirma que instaurou o Procedimento Preparatório n.º 1.11.000.001212/2013-06, a partir do encaminhamento dos autos do Inquérito Civil Público n.º 05/2013, como decorrência do declínio de atribuição do Ministério Público Estadual de Alagoas. Relata que o referido inquérito foi instaurado a partir de representação levada a efeito pela Sociedade Alagoana de Oftalmologia - SAO, a qual assevera que optometristas do Estado de Alagoas estariam invadindo as atividades privativas dos médicos oftalmologistas e, assim, pondo em sérios riscos a saúde dos consumidores. Tal inquérito relata, ainda, que os optometristas estariam descumprindo os termos dos Decretos 20.931/32 e 24.492/34 que regulam o exercício da medicina oftalmológica e da optometria, bem como a venda de lentes de grau, uma vez que estariam realizando consultas oftálmicas, exames de acuidade visual, prescrição de lentes corretoras, etc.

3. Discorre sobre medidas realizadas no âmbito administrativo, evitando-se a judicialização, tais como a expedição da Recomendação 02/2013 ao Conselho de Óptica e Optometria com orientações aos seus associados para que cumprissem o que prescrevem os Decretos 20.931/32 e 24.492/34.

4. Cita precedentes jurisprudenciais e dispositivos de lei favoráveis à tese desenvolvida. Ademais, pede liminar para que: 1- o CROO/AL se abstenha de realizar os atos de emissão de carteiras de habilitação dos profissionais de óptica e optometria, cobrar contribuições profissionais, bem como se abstenha de regulamentar, fiscalizar e habilitar o exercício das profissões de ópticos e optometristas; dê ampla publicidade da suspensão de suas atividades aos seus associados e a toda sociedade mediante a divulgação no seu sítio na internet, além da publicação em jornal de grande circulação no Estado e, alternativa ou concomitantemente, a veiculação em rede de televisão local; 2- a ANVISA: exerça efetivamente a regulação, habilitação e fiscalização dos profissionais de óptica e optometria no Estado de Alagoas, garantindo, inclusive, que os mesmos se abstenham de realizar atos privativos dos profissionais de oftalmologia, tais como realização de exames de acuidade visual e prescrição de lentes corretoras; e 3- a cominação de multa por descumprimento, total ou parcial, de cada uma das determinações acima, em valor a ser arbitrado por esse Juízo, suficiente para coibir a prática ora combatida, sem prejuízo das sanções penais pelo descumprimento.

5. No mérito, pede que a liminar deferida seja ratificada e pede a procedência dos pedidos para: 1- que seja decretada a dissolução da associação Conselho Regional de Óptica e Optometria no Estado de Alagoas - CROO/AL, destinando-se à União o que porventura remanescer de seu patrimônio, consoante teor do artigo 61, do Código Civil Brasileiro; e 2- A condenação do Conselho Regional de Óptica e Optometria de Alagoas - CROO/AL a publicar a sentença definitiva a ser proferida nos presentes autos nos jornais de maior circulação de âmbito estadual, em três dias alternados, sendo um deles domingo.

6. A inicial veio acompanhada dos documentos de fls. 31/440.

7. Foi determinada a notificação dos réus para se manifestarem acerca do pedido liminar em 72 (setenta e duas) horas, mercê do que dispõe o art. 2º da Lei 8.437/92.

8. O Conselho Regional de Óptica e Optometria do Estado de Alagoas - CROO/AL se manifestou às fls. 514/572. Em síntese, iniciou prestando esclarecimentos acerca da legalidade do ofício do profissional Optometrista e da licitude da sua atuação. Ressaltou a diferença entre os ópticos práticos e os optometristas, colacionando dispositivos legais e precedentes jurisprudenciais acerca do assunto. Discorreu sobre os vetos na Lei do Ato Médico e, por fim, arguiu a incompetência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA no polo passivo desta demanda.

9. A ANVISA, por sua vez, limitou-se a arguir sua ilegitimidade passiva, mencionando que não tem competência para dirimir questões referentes ao exercício profissional, sendo certo que o registro de certificados e diplomas referentes às profissões e ocupações relacionadas com a saúde e a fiscalização do exercício profissional deixou de ser competência da vigilância sanitária e passou a ser da competência dos Conselhos de Classe, e a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos ficou a cargo da

Justiça Federal, conforme dispõe o art. 58, § 8º da Lei 9.649/98.

10. Houve juntada de documentos pelo CROO/AL, às fls. 632/767.

11. Este Juízo deferiu parcialmente o pleito liminar formulado pelo MPF e determinou aos réus que (doc. 4058000.286603 - em 30/07/2014):

*"a) Conselho regional de Ópticos e Optometristas do Estado de A-lagoas - CROO/AL: 1) se abstenha de fiscalizar o exercício da atividade profissional dos ópticos e optometristas, bem como de emitir carteiras de habilitação destes profissionais; 2) não obrigue os profissionais optometristas, não associados, a pagarem qualquer anuidade ou pagamento como condição ao exercício profissional. 3) sob pena de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), divulgue em jornal local de circulação estadual e em seu sítio na internet, que o CROO/AL é uma associação civil e não constitui re-quisito legal para o exercício da profissão.*

*b) Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA: 1) fiscalize a existência de habilitação legal dos profissionais optometristas."*

12. A ANVISA apresentou contestação reiterando a sua ilegitimidade passiva. No mérito, pugnou pela improcedência da demanda.

13. O CROO/AL também apresentou contestação. Pugnou pela improcedência da ação, ante a legalidade da atuação dos profissionais ópticos e optometristas, bem como da legalidade da sua atuação como entidade fiscalizadora das profissões.

14. Em face da decisão prolatada por este Juízo o MPF interpôs embargos de declaração (doc. 4058000.302070), os quais foram desprovidos por meio da decisão de doc. 4058000.306363.

15. Foi tentada, sem sucesso, a composição da demanda por meio de audiência de conciliação (doc. 4058000.340119).

16. Intimadas a requererem a produção de novas provas, as partes não manifestaram interesse.

#### 17. **Eis o relatório.**

18. Inicialmente afastado a preliminar reiterada pela ANVISA em sua contestação no sentido da sua ilegitimidade passiva, pelos mesmos fundamentos espostos na decisão de doc. 4058000.286603.

19. Embora não tenha sido arguida a incompetência deste Juízo Federal para julgar o feito, é de bom alvitre tecer algumas considerações sobre o tema. É que a competência da Justiça Federal decorre do fato do MPF ser órgão da União, o que atrai a competência para este ramo do Judiciário. Em segundo lugar, a própria ANVISA (autarquia federal) compõe o polo passivo da demanda, o que é mais que suficiente para manter o feito neste juízo.

20. Da Legitimidade Ativa do Ministério Público Federal. Nota-se que o *parquet* pretende, por meio da presente ação, a extinção das atividades da ré, que se auto-intitula "Conselho Regional", quando não há lei federal autorizando tal proceder, o que importaria em malferimento do disposto nos arts. 21, XXIV e 22, XVI da CRFB.

21. Ao Ministério Público Federal, por sua vez, é garantida a atuação quando a atividade ilícita desenvolvida pela associação que se pretende dissolver tem relação com área de atuação ou de interesse de quaisquer das entidades referidas no art. 109, I da Constituição Federal. Nesse sentido deve ser interpretada a disposição do art. 6º, XVII, 'd' da Lei Complementar n. 75/93, que reafirma a legitimidade do *parquet* na matéria.

22. Se, em tese, há violação às regras da fiscalização profissional, inclusive com invasão de competência privativa da União, patente a legitimidade do MPF.

23. Feitas essas considerações, vou ao mérito. Conforme o Supremo Tribunal Federal, os conselhos regionais: (a) são autarquias federais; (b) submetem-se à prestação de contas ao TCU e as regras do concurso público; (c) as contribuições por eles cobradas possuem natureza tributária; (d) gozam do poder de polícia.

24. Não é demais lembrar que o poder de polícia das profissões, de competência da União (arts. 21, XXIV e 22, XVI da CF/1988), já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.717/DF, como insuscetível de ser trespassado ao particular, ainda que por lei.

25. Em sendo autarquias, incide o art. 37, XIX da CRFB: "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação".

26. Pois bem. Em primeiro lugar, a optometria é uma profissão que não é fiscalizada por um ente específico. Não há nada parecido como uma autarquia federal para acompanhar tal exercício. A legislação que mais se aproxima disso consiste no art. 1º do Decreto-Lei n.º 8.345/45, que prevê o cadastro de protéticos, massagistas, óticos práticos, dentre outros, nos serviços sanitários estaduais. Nada mais.

27. Logo, sem muito esforço, em não havendo lei criando um Conselho Regional, resta evidente a ilegalidade de, por meio de estatuto de entidade privada, criar-se uma pessoa jurídica de direito privado com o fito de fiscalizar a profissão dos optometristas.

28. E não se duvide que a ré deliberadamente teve este intento. O estatuto em vigor, aparentemente registrado no Cartório de Registro é o de doc. 4058000.275061. Vejamos alguns trechos do documento:

*"Art. 1º. O Conselho Regional de Optometria do Estado de Alagoas (CROO-AL), pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa com sede em Maceió [...]. Vinculado ao Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria - CBOO...*

*[...]*

*Art. 8º São deveres de todos os associados:*

*D) Pagar, pontualmente, a contribuição mensal estatuída neste estatuto, bem como, as contribuições advindas realizadas pela entidade em defesa dos direitos dos associados.*

*§ 1º Fica estabelecido que anuidade é de acordo com o estabelecido pelo CBOO.*

*Art. 23 Compete ao Diretor de Relações profissionais:*

*b) orientar os profissionais ópticos, quanto a sua atividade;*

*c) Divulgar e Fiscalizar a Ética Profissional;*

*[...]"*

29. Ademais, ainda está disponível link no site do próprio COO/AL onde os associados podem imprimir um formulário para requerer a expedição sua "Carteira de Identificação Profissional" (<http://crooal.org.br/downloads/cia.pdf>). Ora, não há dúvidas de que a qualquer Associação é permitida a emissão de "credenciais" ou "carteiras de associados" tendentes a que o associado possa comprovar, em dado momento, que é associado da entidade e usufruir dessa condição no mercado de trabalho. Todavia, destaque-se mais uma vez que, diante de sua natureza jurídica, resta impossibilitada a associação de emitir "Carteiras de Identificação Profissional" próprias das competências exclusivas dos Conselhos fiscalizadores de profissões.

30. Do mesmo modo resalto que, logicamente, qualquer associação pode cobrar de seus integrantes mensalidades tendentes a custar o seu funcionamento. O que não se mostra possível é a associação condicionar o exercício da profissão ao fato de a pessoa natural estar associada a si. Em outras palavras, o associativismo não pode ser imposto pela pessoa jurídica. Cuida-se de liberalidade do profissional que, uma vez manifestada a vontade de associar-se, deve submeter-se às regras estatutárias e contribuir da forma prevista no mesmo.

31. Em suma, resta claro que, do modo como o estatuto foi redigido e da forma como seus dirigentes vem agindo na prática, o réu não tem como seguir existindo, já que, por meio privado, tenta suplantar o vácuo legislativo, instituindo um ente com superpoderes para, autonomamente, criar obrigações a terceiros. Em caso semelhante, decidiu o TRF2:

*EMENTA AGRADO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MPF - LIMINAR CONCEDIDA - CONSELHO REGIONAL DE OPTICA E OPTOMETRIA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO - NÃO SE TRATA DE UMA AUTARQUIA FEDERAL - SUGERE AO CIDADÃO UMA COMPETÊNCIA QUE NÃO POSSUI I - A denominação "Conselho Regional" sugere ao cidadão comum a idéia de que se trata de fato de uma autarquia federal, o que lhe confere uma autoridade típica de uma pessoa jurídica de direito público, com poderes de fiscalização profissional. II - Além de estar usurpando competência privativa da União, o Agravante, estimula que técnicos em óptica exerçam atividades privativas de médicos oftalmologistas, em afronta ao previsto no Decreto 24.492/34. III - Agravo de Instrumento improvido.*

*(AG 200702010066290, Desembargador Federal REIS FRIEDE, TRF2 - SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, 17/12/2007)*

32. Em verdade, tratando-se de estatuto feito, aparentemente por advogado (de toda sorte, a lei obriga que o seja), é de se admirar o teor do documento e, mais, que o mesmo conseguiu ser registrado, em que pese a clara vedação do art. 116 da Lei 6.015/73 - Lei dos Registros Públicos.

33. De outro lado, cabe a este Juízo analisar o pleito formulado pelo MPF em face da ANVISA, no sentido de que a mesma fiscalize o exercício das profissões de óptica e optometria até que a União crie, de fato, um conselho profissional dessas classes. Tal pleito não pode prosperar, vez que por expressa disposição legal, a vigilância sanitária limitar-se-ia, no caso em epígrafe, apenas à análise da existência de habilitação e/ou capacidade legal do profissional da saúde e do respeito à legislação sanitária (Lei nº 9.649/98). Em outras palavras, os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privativo, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa aos conselhos de classe competentes. O que, certamente, não é o caso da ANVISA.

34. Ademais, admitindo-se que a vigilância sanitária tem o dever de verificar se o profissional de saúde detém habilitação e/ou capacidade legal e se o mesmo respeita a legislação sanitária, tal mister não caberia ao ente sanitário federal (ANVISA), vez que o Decreto nº 77.052 delegou tais atribuições aos órgãos sanitários estaduais e municipais (neste sentido: STJ - REsp 975.322/RS - Rel. Min. Luiz Fux - DJe 31/10/2008).

35. Neste contexto, deve-se ressaltar o pedido de dissolução judicial da associação, eis que, havendo possibilidade de exclusão das cláusulas estatutárias ilegais e vedada a prática, pelos dirigentes da associação, de atos típicos de Conselho Profissional, subsiste a legalidade do associativismo formado pelos profissionais, prática prestigiada pela própria CF/88, art. 5º, XVII (desde que com fins lícitos e/ou sem caráter paramilitar). Também não procede a alegação do MPF no sentido de que há exercício ilegal de medicina por parte dos membros da associação. De fato, não há qualquer indício nos autos de que os profissionais ópticos e optometristas estariam praticando atividades próprias da profissão médica, de forma que não pode prosperar, neste sentido, o pleito ministerial. Por fim, também não procede o pleito do *parquet* em face da ANVISA, tendo em conta a fundamentação retromencionada.

36. Quanto aos honorários advocatícios, não é o caso de condenar os réus na verba de sucumbência em favor do "Parquet", pois: i) estes se destinam a remunerar o advogado, dispondo o art. 23 da Lei 8.906/94 [Estatuto da OAB] que "os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado [...]"; ii) o art. 128, § 5º, II, da Carta Magna, veda expressamente a percepção de honorários pelos membros do Ministério Público, sendo a interposição de ação civil pública função institucional do "Parquet" ; e iii) por simetria de tratamento (art. 18, da Lei 7.347/85), na hipótese de quando o autor da ação civil pública é vencedor, não se fala em honorários (STJ - EREsp 895530/PR - Rel. Min. Eliana Calmon - Primeira Seção - DJe 18/12/2009).

37. Ante o exposto, **julgo improcedente a demanda formulada em face da ANVISA, ratifico em parte a liminar concedida e julgo parcialmente procedente o pedido** autoral em face do "Conselho de Ópticos e Optometristas de Alagoas para:

a. Determinar que a ré que, no prazo de 60 dias, após o trânsito em julgado, adequar seu Estatuto às seguintes diretrizes, sob pena de extinção da entidade:

i) Alteração da denominação social, retirando-se desta o termo "conselho";

ii) Supressão das disposições referentes à fiscalização e habilitação ao exercício da atividade profissional dos ópticos e optometristas.

b. Como obrigação de não fazer, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 [cinco mil reais] por ocorrência, sem prejuízo de majoração [art. 461 do CPC], a partir do trânsito em julgado, determinar que a ré:

i) abstenha-se de aplicar ou cobrar multas em decorrência de seu suposto poder de fiscalização;

ii) abstenha-se de utilizar, a qualquer título, o Brasão da República em seus documentos.

c. Como obrigação de fazer, no prazo de 30 dias após o cumprimento do item "a", sob pena de multa diária de R\$ 500,00, que a ré divulgue por meio de jornal local de circulação estadual, e em seu sítio na internet, caso este exista ou venha a possuí-lo, que:

i) é uma associação civil e não um conselho profissional;

ii) a filiação é facultativa e que a mesma não constitui requisito legal para o exercício das profissões de óptico e optometrista.

38. Sem custas ou honorários.

39. Comunique-se o teor desta sentença aos relatores dos agravos de instrumento nº 0803173-32.2014.4.05.0000 e 0803626-27.2014.4.05.0000.

40. PRI.

Maceió, 30 de janeiro de 2015.

**FREDERICO WILDSON DA SILVA DANTAS**

Juiz Federal, em substituição legal na 3ª. Vara Federal.

iamv





Assinado eletronicamente. A Certificação Digital pertence a:

15012616505390700000000438721

**Frederico Wildson da Silva Dantas**

**Data e hora da assinatura:** 30/01/2015 17:42:38

**Identificador:** 4058000.437637

<https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>