

PROJETO DE LEI

Nº DE 2016

(Do Sr. Ezequiel Fonseca)

*Acrescenta o parágrafo único ao art. 17 da Lei
n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 17 da Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17.....

Parágrafo único. Será concedido visto permanente aos nacionais cubanos que ingressarem no país com amparo na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou em acordos de cooperação técnica internacional firmados pela República Federativa do Brasil, observando-se o disposto no art. 18 desta Lei.”

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

JUSTIFICATIVA

Este projeto de Lei, em síntese, significa a reapresentação do Projeto de Lei nº 6282/20013 de autoria do então deputado federal, hoje senador da República, sr. Ronaldo Caiado, arquivado nos termos do Artigo 105

do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e, tanto quanto o seu antecedente, visa corrigir uma grave distorção pelo “Programa Mais Médicos”.

Nesse contexto, vale rememorar que a Secretaria de Controle Externo da área de saúde do TCU – Secex Saúde, em brilhante trabalho que orientou o voto condutor do Acórdão n.º 3614/2013 daquela Corte de Contas, constatou que a situação criada pela forma adotada para pagamento dos médicos cubanos participantes do “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, caracterizaria ofensa ao art. 5º da Constituição Federal, por permitir tratamento diferenciado do dispensado aos demais participantes, bem como as normas de recrutamento internacional que o MS diz ser obrigado cumprir.

Nesse contexto, calha trazer a colação o seguinte trecho do Acórdão mencionado:

“- Quanto à forma de pagamento aos médicos intercambistas que supostamente poderia estar em desacordo com o disposto no art. 5º da Constituição Federal e com o Código de Prática de Recrutamento Internacional de Profissionais de Saúde da OMS

16. A cláusula segunda do Terceiro Termo de Ajuste ao 80º Termo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto “Ampliação do acesso da população brasileira à Atenção Básica em Saúde”, celebrado com a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial de Saúde (p. 51 da peça 23), prevê que compete ao Ministério da Saúde realizar, com base nos Planos de Ação do Programa, o repasse semestral antecipado à OPAS/OMS dos recursos referentes ao financiamento das bolsas dos Médicos Participantes, definidos pela Coordenação do “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, incluídas as ajudas de custo de instalação, o transporte internacional dos médicos participantes (incluído o transporte por recesso) e o seguro de vida com repatriação por morte. Em seguida, essas

organizações repassarão tais valores ao governo cubano, que fará os pagamentos aos médicos oriundos daquele país e reterá uma parcela não informada oficialmente.

17. Por outro lado, os valores correspondentes à bolsa e à ajuda de custo dos médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou daqueles com diplomas revalidados no País serão creditados diretamente em sua conta corrente.

18. O tratamento diferenciado entre os médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou aqueles com diploma revalidado no País e os que virão por meio de intercâmbio pode afrontar o disposto no caput do art. 5º da Constituição Federal, verbis:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”

19. Essa diferença de tratamento também pode contrariar o disposto no Código Global de Práticas para Recrutamento Internacional de Profissionais da Saúde da Organização Mundial da Saúde - OMS, segundo o qual o pessoal de saúde imigrante deve ser contratado, promovido e remunerado com base em critérios objetivos, tais como níveis de qualificação, anos de experiência e grau de responsabilidade, tendo por base a igualdade de tratamento com o pessoal de saúde do país onde irão trabalhar.

20. Note-se que, no parágrafo 35 da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 621/2013, foi informado que, na seleção de médicos formados em instituições de educação superior estrangeiras para participarem do “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, serão respeitadas as diretrizes

estabelecidas no citado Código. Cabe esclarecer que essa norma busca reforçar os sistemas dos países em desenvolvimento, inclusive no que concerne à capacidade e à qualidade da formação dos profissionais, às políticas de apoio à fixação de profissionais de saúde, à reciprocidade dos benefícios, à coleta e ao intercâmbio de informações, ao monitoramento e às pesquisas sobre esse tema.

21. Aduz-se que, na Nota de Cooperação Técnica Internacional, emitida pela Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde, o respeito às mencionadas diretrizes foi reiterado.

22. Estabelecida a necessidade de observar o disposto nesse Código, resta esclarecer quais de seus dispositivos poderiam estar sendo violados. O parágrafo 3.5 desse normativo estabelece que:

“O recrutamento internacional de pessoal de saúde deve ser conduzido de acordo com os princípios da transparência, justiça e promoção da sustentabilidade dos sistemas de saúde de países em desenvolvimento. Estados-Membros, em conformidade com a legislação nacional e instrumentos legais internacionais aplicáveis, devem promover e respeitar práticas trabalhistas justas para todo o pessoal de saúde. Todos os aspectos do trabalho e do tratamento do pessoal de saúde imigrante devem ser tratados sem nenhuma distinção ilegal de qualquer tipo.”

23. Já seu parágrafo 4.4 estatui que:

“Os Estados-Membros devem, na extensão possível das leis aplicáveis, garantir que os recrutadores e empregadores observem práticas justas de recrutamento e contrato no emprego de pessoal de saúde imigrante e que este não seja objeto de condutas ilegais ou fraudulentas. O pessoal de saúde

imigrante deve ser contratado, promovido e remunerado com base em critérios objetivos, tais como níveis de qualificação, anos de experiência e grau de responsabilidade baseados na igualdade de tratamento com o pessoal de saúde do país. Recrutadores e empregadores devem prover o pessoal de saúde imigrante de informações relevantes e precisas sobre todas as posições oferecidas.”

24. Por fim, o parágrafo 4.5 do mencionado Código afirma que:

“Os Estados-Membros devem garantir que, sujeitos às leis aplicáveis, incluindo instrumentos legais internacionais, o pessoal de saúde imigrante deve possuir os mesmos direitos legais e responsabilidades que o pessoal de saúde do país no que concerne a todos os termos de contratação e às condições de trabalho.”

25. A unidade técnica concluiu que se deve averiguar a ocorrência de tratamento distinto no que diz respeito ao pagamento da bolsa-formação aos médicos cubanos e avaliar se eventuais discrepâncias nesse tratamento violam as garantias expressas no caput do art. 5º da Constituição Federal e no Código Global de Práticas para Recrutamento Internacional de Profissionais da Saúde da OMS. Com esse desiderato, faz-se necessário solicitar documentos referentes aos termos do acordo firmado entre a OPAS e o governo de Cuba.

26. Por fim, a Secex Saúde ressaltou que a OPAS/OMS vem invocando imunidade de jurisdição para não atender às audiências públicas bem como para negar a apresentação de documentação referente ao convênio com Cuba, como se observou na Audiência Pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 17/09/2013.” (sem grifos no original)

De se ver que a diferenciação feita para remuneração de participante cubanos nesse projeto governamental é motivo de preocupação para o TCU, porquanto estaria a ferir o princípio da igualdade, além de normas internacionais aplicáveis a espécie.

Entretanto, além dessa falta de igualdade no tratamento, enxerga-se também, no caso, a possibilidade de grave ofensa à ordem econômica nacional e aos próprios fundamentos da República Federativa do Brasil.

O artigo 170¹ da Constituição Federal informa que a ordem econômica da República está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, determinado a observância de princípios que enumera em rol taxativo. Um desses princípios a serem observados para que seja assegurada a ordem econômica é o da soberania nacional (inciso I).

José Afonso da Silva² assevera que a ordem economia, conformada em nossa Constituição é do tipo capitalista, pois estaria apoiada na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa. Outros juristas de escol³ afirmam que a ordem econômica brasileira é impregnada de princípios e soluções contraditórios. Ora reflete um rumo capitalista liberal, ora avança para intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializantes.

Data vénia quer se crer que a melhor lição sobre o assunto é àquela dada por José Afonso da Silva de que vivemos em uma ordem capitalista pura. É que o fato de haver aqui ou ali um intervencionismo não torna a ordem

¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

² Silva, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros 2011, p.764.

³ Nessa particular Horta, *apud*, MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.796.

econômica um pouco “socializante”, mas apenas menos liberal e mais estatizante; situação que se convencionou chamar de capitalismo de estado, ou até Keynesianismo.

Mas de qualquer forma, uma coisa é fato: nossa ordem econômica não tem nenhuma inclinação ao socialismo clássico – nem mesmo quando a Constituição fala em Justiça Social, pois se há uma coisa que não existe no sistema socialista é justiça-.

Quanto à República de Cuba, se há uma coisa que ela não é – para nos esquivar de adjetivos mais fortes –, é capitalista. Talvez, por isso, quer se crer que nossos valores são demasiadamente diferentes, ou: seria possível falar que a livre iniciativa é um dos fundamentos da República de Cuba?

Para tal constatação bastaria inverter os papéis assumidos nesta digressão: Cuba por Brasil e Brasil por Cuba. Será que se daria permissão ao Estado brasileiro para se locupletar com recursos devidos a um nacional? Não se chegou a tamanha afronta à Constituição, talvez diante a impossibilidade de se encontrar quem se sujeitasse a tal propósito no lado de cá do equador. Afinal, quer se crer que aqui já se conheça a liberdade!

A comparação é inevitável. Afinal, o tempo todo fazemos juízo dos outros em razão do que pensamos ser, ou esperamos ser. O direito também segue essa lógica comparativa – mas de maneira mais justa -, pois é quase da sua essência a realização de juízos em razão do que interpretamos da lei.

Então, como tolerar em nossa ordem econômica, que é obediente ao princípio da soberania, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” e que “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, a possibilidade de exploração de pessoas por um Estado estrangeiro em nossos limites territoriais?

Não tem como. É incompatível! O Governo sabe disso. Tanto é que ao invés de fazer um acordo diretamente com a República de Cuba, preferiu utilizar um interveniente disposto a rechaçar a desconfiança promovida pela existência de um alinhamento marxista entre o establishment dos dois Estados,

além – é claro!-, de convenientemente escamotear tal fato debaixo do manto da sua imunidade de jurisdição.

Ademais, os fundamentos e princípios da ordem econômica nacional, por vezes, se confundem com os fundamentos da Própria República Federativa, conforme Art. 1º⁴ da Constituição Federal.

Assim, essa relação promíscua estabelecida com o Estado Cubano, por intermédio da Opas/OMS, não ofende apenas a ordem econômica nacional, mas também fundamentos da República: dignidade da pessoa humana, soberania, livre iniciativa e valor social do trabalho humano.

Mas, diante de todo contexto esboçado: soberania, livre iniciativa e valor social do trabalho; ficam pequenos frente a grave ofensa ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, determinado pela possibilidade de exploração de pessoas por um Estado.

É que a dignidade da pessoa humana deve ser considerada como um princípio que consagra um valor tendente a defender o ser humano daquilo que eventualmente possa reduzir seus direitos fundamentais.

Desses direitos fundamentais destaca-se a liberdade! Palavra tão banalizada nos dias de hoje, mas que sempre inspira. Inspira-nos a encher os pulmões para simplesmente viver.

⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Não fosse tão importante, para nós brasileiros, a liberdade não estaria ali na cabeça do artigo 5º⁵ da Constituição Federal, junto com outros direitos igualmente invioláveis, para desfralda-lo em vários termos fixados com intuito de proteção.

De tudo, o que se pode extrair é que alguns dos princípios e fundamentos, alicerces da República Federativa, estão sendo desrespeitados. E possibilita nessa porção de terra termos menos República Federativa do Brasil. Tudo no contexto de um silêncio inescrupuloso.

Chegaremos a que ponto, com isso? A esse questionamento parece adequado como resposta a reflexão de Ludwig von Misis⁶ sobre uma das facetas da liberdade – a de pensamento:

“Como o futuro é incerto, permanece sempre indefinida e vaga a sua parcela que podemos considerar como agora, ou seja, como presente”

Concluindo o raciocínio com a seguinte exemplificação:

“Alguém que tivesse dito em 1913: ‘atualmente, agora, a liberdade de pensamento na Europa é incontestável’ não imaginava que esse presente muito cedo viria a ser o passado.”

Essa preocupação pelo presente que, invariavelmente, vira passado, como observado pelo grande economista da Escola Austríaca, é justamente o que obriga a conformação de princípios constitucionais rígidos; tal como Hans Kelsen⁷ notou na Constituição alemã, *in verbis*:

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

⁶ Excerto de : Ludwig von Misis. “AÇÃO HUMANA UM TRATADO DE ECONOMIA.”. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013-05-11. iBooks, p. 264.

⁷ Mendes, Gilmar Ferreira.. In: COELHO, Martires Inocencio; ALMEIDA, Carlos dos Santos. Konrad Hesse, Temas Fundamentais do Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p.28

“A experiência de um regime totalitário que deprecio o ser humano e sua liberdade e o fato de que a falta de tradição não tenha permitido considerar humanidade e liberdade como obvias bases naturais do Estado conduziram, após 1945, ao esforço por estabelecê-las e fortalece-las no novo ordenamento jurídico até o máximo de garantia possível. Dessa forma, o novo ordenamento jurídico baseia-se, já desde o artigo 1º GG, **no princípio supremo, absoluto e intangível da inviolabilidade da dignidade humana** (art. 1.1 GG) e no reconhecimento dos direitos invioláveis e inalienáveis do homem (art. 1.2 GG). Os direitos fundamentais e suas possíveis limitações são regulados, caso a caso, pelo Direito Constitucional positivo; a Lei Fundamental tenta assegurar sua vigência jurídica da maneira mais sólida possível e submete sua observância e controles judiciais.” (Sem grifos no original)

Assim, a situação criada pela participação dos médicos cubanos no “Projeto Mais Médicos para o Brasil” agride essencialmente a ordem econômica brasileira, bem como os fundamentos da República. A ponto de sustentar ideia tendente a perquirir se a execução de tal Projeto é Republicana.

Não se pretende, com tal afirmação, questionar os fundamentos da ilha prisão dos Castros – o que acontece em Cuba, em tese, não é problema do Brasil-, mas rechaçar de pronto que situações manifestamente inadequadas ao nosso ordenamento jurídico possam ser aplicadas por Cuba a seus súditos em nosso território.

Ademais, sabe-se que se não fosse essa situação criada no “Projeto Mais Médicos para o Brasil” não chegariam aqui os mais de onze mil cubanos. Eles, provavelmente, continuariam lá, na ilha, sem os direitos individuais aventados e, ainda, recebendo muito menos do que efetivamente recebem por aqui. Mas isso não importa. O que de fato importa são os valores brasileiros desrespeitados.

Noutro giro, inusitadamente, a situação posta, configura-se em grave afronta a compromisso internacional firmado pelo Brasil. No caso, a Convenção

Americana de Direitos Humanos que especifica em seu art.6º, 1⁸, a inadmissão da escravidão ou servidão.

Diante a situação posta, é lógico o raciocínio desenvolvido em razão da constatação de que os profissionais cubanos acolhidos pelo “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, ao receberem quantia inferior a dos demais profissionais inscritos no projeto para atender financeiramente seu Estado de origem, retratam uma condição de escravidão ou, no mínimo, servidão.

Aliás, como já afirmado, a escravidão ou servidão que enxergamos existe independente da constatação de relação de serviço, ou seja, mesmo considerando como válida a afirmação de que o projeto desenvolvido apenas permite a integração ensino-serviço, isso, porque, existe por parte de cuba, no caso, a possibilidade de exploração de súditos seus.

Destarte, como o Brasil se obriga no plano interno e externo a rechaçar qualquer tipo de escravidão ou servidão, não deveria admitir em seu território a ocorrência de tal situação. O fato do responsável por tal situação ser um Estado soberano – por mais que esse estado tenha investido na formação do seu cidadão – não a justifica, ao contrário, agrava.

Agrava porque, como propalado anteriormente, no momento de se permitir a exploração de seres humanos, determina-se a submissão da ordem constitucional brasileira aos fundamentos cubanos que, aliás, sequer deve garantir ao cidadão a oportunidade de se insurgir contra aquilo que Thomas Hobbes chamou de Leviatã.

E tudo isso traz a mesma impressão de um espetáculo circense, onde o inebriante espetáculo não permite aos espectadores enxergarem a violência contra os animais, num país que aboliu o uso de animais em espetáculos circenses.

⁸ Artigo 6º - Proibição da escravidão e da servidão

1. Ninguém poderá ser submetido a escravidão ou servidão e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas.

Pois bem. É chegada a ora de espiarmos nossos pecados contra a dignidade da pessoa humana, estatuído a medida que propõe este Projeto de Lei, como uma espécie de medida humanitária, ou mesmo compensatória. Tal como fez notar o senador Ronaldo Caiado na proposta original:

“O objetivo deste projeto – inspirado na Lei Norte-Americana de Ajuste Cubano, de 2 de novembro de 1966 – é conceder visto permanente para os Cubanos que ingressem no país na condição de refugiados ou por intermédio de acordo de cooperação técnica internacional firmado pelo Brasil e que desejem permanecer em solo nacional.

Tendo em vista que o regime político em Cuba pouco mudou desde a Revolução Cubana, faz-se necessária a adoção de medidas promotoras do bem-estar daqueles que desejem não retornar a Cuba, permanecendo no Brasil e podendo exercer seu ofício de acordo com as leis brasileiras.”

São estas as considerações que entendo justificar a apresentação deste Projeto de Lei, requerendo aos nobres pares sua aprovação.

Sala das Sessões, em 08 de junho de 2016.

Deputado Federal Ezequiel Fonseca

PP/MT