



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.187/DF

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES

**REQUERENTE: CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES
BRASILEIRAS**

ADVOGADOS: DYOGO CESAR BATISTA VIANA PATRIOTA E OUTROS

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

CONGRESSO NACIONAL

MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

PARECER AJCONST/PGR Nº 807342/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI 12.871/2013. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. CURSOS DE MEDICINA. AUTORIZAÇÃO. PRÉVIO CHAMAMENTO PÚBLICO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DA REQUERENTE. MÉRITO. POLÍTICA PÚBLICA DIRECIONADA A INCREMENTAR A QUALIDADE DOS CURSOS DE MEDICINA E A GARANTIR MELHOR DISTRIBUIÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE PELO TERRITÓRIO. INTERSECÇÃO DOS CAMPOS DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO. PRERROGATIVA DO PODER PÚBLICO. REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE AÇÕES EM AMBOS OS SETORES. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO PARA A EDIÇÃO DE ATOS DIRECIONADOS À EXECUÇÃO DA LEI FEDERAL. ART. 84, II, DA CF/1988. POSSIBILIDADE DE INVALIDAÇÃO, EM VIA DISTINTA, DE ATOS CONCRETOS INCOMPATÍVEIS COM A POLÍTICA PÚBLICA OU QUE IMPORTEM ABUSO DO PODER REGULATÓRIO. EXAME DE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

LEGALIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Há vício no alcance da representatividade de associação requerente em ação direta de inconstitucionalidade, a torná-la parte ilegítima, quando verificado conflito de interesses entre os representados quanto à validação ou invalidação da norma que é objeto da ação.

2. É constitucional a previsão do art. 3º da Lei federal 12.871/2013, que impõe a realização de chamamento público como requisito prévio à autorização do funcionamento de cursos de Medicina, procedimento a ser conduzido pelo Ministério da Educação e por meio do qual serão selecionados os Municípios em que serão ofertados, como parte de política pública direcionada a incrementar a qualidade da educação superior na área da saúde e a garantir melhor distribuição dos profissionais respectivos pelo território brasileiro, expressão dos arts. 3º, I e III, 196, *caput*, 200, III, e 209, I e II, da CF/1988.

3. As medidas a serem implementadas a partir do art. 3º da Lei 12.871/2013 apresentam-se como lícita expressão das prerrogativas do Ministério da Educação de regulação, supervisão e avaliação do ensino detalhadas nos Decretos 5.773/2006 e 9.235/2017, a partir da autorização do art. 209, I e II, da CF/1988, que é norma constitucional limitadora da livre iniciativa nesse campo.

4. É válida a atribuição conferida ao Ministério da Educação, em abstrato, para o detalhamento de regras e critérios para a execução da política estabelecida na Lei 12.871/2013, como lhe assegura o art. 87, parágrafo único, II, da CF/1988, sem prejuízo da possibilidade de invalidação de atos concretos fruto do exercício



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dessa competência que desbordem do propósito da política ou que importem abuso do poder regulatório, nas instâncias e vias apropriadas.

5. Ante a compatibilidade constitucional do art. 3º da Lei 12.871/2013, não é dado ao Poder Judiciário, a princípio, a valoração do conteúdo da política pública em exame, para afirmá-la acertada ou não. Tal materialidade está inserida no espaço de atuação conferido pela Constituição ao legislador, que fica imune, nessa extensão, ao controle jurisdicional.

6. A partir do reconhecimento da constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.871/2013, são inconciliáveis o procedimento de chamamento público e a apresentação de pedidos individuais de autorização de funcionamento de cursos de Medicina, sob pena de redução do espaço de atuação do Poder Público e desvirtuamento do propósito da política pública delineada.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), tendo como objeto o art. 3º da Lei 12.871/2013, que instituiu o Programa Mais Médicos, e, por arrastamento, as Portarias do Ministério da Educação (MEC) 328/2018, 523/2018, 343/2022 e 371/2022, conhecidas como *“Portarias das Moratória dos Cursos de Medicina”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O art. 3º da Lei 12.871/2013 trata da autorização para o funcionamento de cursos de Medicina, estabelecendo como requisito prévio a realização de chamamento público a ser conduzido pelo Ministro da Educação. É este o teor do dispositivo, integralmente impugnado:

Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre:

- I - pré-seleção dos Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde;*
- II - procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;*
- III - critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;*
- IV - critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e*
- V - periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público.*

§ 1º Na pré-seleção dos Municípios de que trata o inciso I do caput deste artigo, deverão ser consideradas, no âmbito da região de saúde:

- I - a relevância e a necessidade social da oferta de curso de Medicina;*
e
- II - a existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes para a oferta do curso de Medicina, incluindo, no mínimo, os seguintes serviços, ações e programas:*
 - a) atenção básica;*
 - b) urgência e emergência;*
 - c) atenção psicossocial;*
 - d) atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e) vigilância em saúde.

§ 2º *Por meio do termo de adesão de que trata o inciso II do caput deste artigo, o gestor local do SUS compromete-se a oferecer à instituição de educação superior vencedora do chamamento público, mediante contrapartida a ser disciplinada por ato do Ministro de Estado da Educação, a estrutura de serviços, ações e programas de saúde necessários para a implantação e para o funcionamento do curso de graduação em Medicina.*

§ 3º *O edital previsto no inciso IV do caput deste artigo observará, no que couber, a legislação sobre licitações e contratos administrativos e exigirá garantia de proposta do participante e multa por inexecução total ou parcial do contrato, conforme previsto, respectivamente, no art. 56 e no inciso II do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

§ 4º *O disposto neste artigo não se aplica aos pedidos de autorização para funcionamento de curso de Medicina protocolados no Ministério da Educação até a data de publicação desta Lei.*

§ 5º *O Ministério da Educação, sem prejuízo do atendimento aos requisitos previstos no inciso II do § 1º deste artigo, disporá sobre o processo de autorização de cursos de Medicina em unidades hospitalares que:*

I - possuam certificação como hospitais de ensino;

II - possuam residência médica em no mínimo 10 (dez) especialidades; ou

III - mantenham processo permanente de avaliação e certificação da qualidade de seus serviços.

§ 6º *O Ministério da Educação, conforme regulamentação própria, poderá aplicar o procedimento de chamamento público de que trata este artigo aos outros cursos de graduação na área de saúde.*

§ 7º *A autorização e a renovação de autorização para funcionamento de cursos de graduação em Medicina deverão considerar, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes):*

I - os seguintes critérios de qualidade:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- a) exigência de infraestrutura adequada, incluindo bibliotecas, laboratórios, ambulatórios, salas de aula dotadas de recursos didático-pedagógicos e técnicos especializados, equipamentos especiais e de informática e outras instalações indispensáveis à formação dos estudantes de Medicina;*
- b) acesso a serviços de saúde, clínicas ou hospitais com as especialidades básicas indispensáveis à formação dos alunos;*
- c) possuir metas para corpo docente em regime de tempo integral e para corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;*
- d) possuir corpo docente e técnico com capacidade para desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares em questão, aferida por publicações científicas;*
- II - a necessidade social do curso para a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, incluindo dados relativos à:*
- a) relação número de habitantes por número de profissionais no Município em que é ministrado o curso e nos Municípios de seu entorno;*
- b) descrição da rede de cursos análogos de nível superior, públicos e privados, de serviços de saúde, ambulatoriais e hospitalares e de programas de residência em funcionamento na região;*
- c) inserção do curso em programa de extensão que atenda a população carente da cidade e da região em que a instituição se localiza.*

As portarias do MEC impugnadas dispõem sobre a suspensão, por cinco anos, da publicação de editais de chamamento público para autorização de novos cursos de graduação em Medicina, bem como dos pedidos de aumento de vagas respectivas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como normas constitucionais violadas, o requerente aponta o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*), o princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, e art. 37, *caput*), o direito de petição (art. 5º, XXXIV, 'a'), a autonomia universitária (art. 207), a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170) e a livre concorrência (art. 170, IV).

Afirma que o art. 3º impugnado conferiu “superpoderes” ao Ministro da Educação, “que passou a decidir quando, onde e como as IES [instituições de ensino superior] poderão ofertar os cursos de graduação em medicina”.

Disse que a lei carece, em muitos pontos, de objetividade, possibilitando à autoridade referida: (i) a rejeição de plano de requerimentos individuais de autorização de cursos de Medicina – ferindo o direito de petição –, amparado na previsão de obrigatoriedade de realização de chamamentos públicos, “que só ocorrem quando a vontade política da Administração Pública é manifestada”; e (ii) a livre fixação de critérios do edital para seleção de propostas das instituições de ensino superior, que “culminou na criação de métricas sem previsão legal ou até contrárias às previsões de outras leis correlacionadas”.

O requerente aponta o que seriam irregularidades e ilegalidades nos atos do Ministério da Educação editados a partir da lei, com prejuízo ao propósito da política de melhor distribuição de médicos pelo país.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Diz que o primeiro edital de chamamento público, de 2014, selecionou municípios nas regiões mais ricas para serem objeto de propostas para funcionamento de cursos, além de muito próximos de capitais ou grandes polos econômicos. Em relação ao segundo edital, de 2018, afirma que, apesar de incluídas as regiões mais pobres e interiorizadas, *“a análise dos campeões demonstra a dominação do resultado pelos grandes grupos educacionais”*, o que o requerente atribui a exigências editalícias não só desnecessárias para aferição da qualidade/eficiência das instituições de ensino, como também ilegais, as quais *“diminuem sensivelmente o número de IES qualificadas”* a obter a autorização.

Afirma que a aplicação do art. 3º impugnado conduziu a *“política de interiorização que se demonstrou muito falha e injusta, sendo um meio, antes de tudo, para interiorização dos big players educacionais”*, com abuso do poder regulatório pelo MEC, vedado pelo art. 4º da Lei 13.874/2019, e afronta à livre iniciativa, à livre concorrência e à isonomia.

Como regras que caracterizariam o favorecimento aos *“big players”* já na definição dos critérios editalícios para escolha da instituição de ensino vencedora, cita a exigência de análise da capacidade econômica-financeira das participantes, que teria se sobreposto aos demais fatores de escolha – e a partir de metodologia não incluída no edital de abertura; a concessão de pontuação adicional a IES *“com 3 ou mais mantidas e/ou 3 ou mais cursos de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*medicina, com mais programas de residência médica e de mestrado e doutorado”; e a previsão da possibilidade de que IES em geral concorram em qualquer parte do país, independentemente de terem ou não *campus* na localidade, o que, na prática, prestigiaria as instituições de grande porte (universidades e centros universitários), além de afrontar a regra do art. 31 do Decreto 9.235/2017¹.*

De outro lado, indica que houve interferência na gestão das vagas dos cursos de medicina pela Portaria 328/2018 (e atos posteriores), a qual, além de suspender a realização de novos chamamentos públicos, criou *“impedimento geral para requerimentos de aumento de vagas, escolhendo excetar apenas as IES cujos cursos tenham sido autorizados com base na Lei dos Mais Médicos”*.

Diz que o impedimento referido não tem base legal, além de afrontar a autonomia universitária e a isonomia entre as IES. Aduz que as universidades têm autonomia para fixar o número de vagas de seus cursos, consoante o art. 53, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.393/1996)², e que somente na hipótese de não haverem apresentado pedido de credenciamento no prazo legal seria possível à Administração impedir a solicitação do aumento

- 1 *“Art. 31. Os centros universitários e as universidades poderão solicitar credenciamento de *campus* fora de sede em Município diverso da abrangência geográfica do ato de credenciamento em vigor, desde que o Município esteja localizado no mesmo Estado da sede da IES”*.
- 2 *“Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: (...) IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de vagas, consoante o art. 26 do Decreto 9.235/2017³. O impedimento teria caráter punitivo, portanto, com ofensa também ao princípio da legalidade estrita.

Pede a concessão de medida cautelar para *“determinar a suspensão dos efeitos do art. 3º, em sua inteireza, da Lei n.º 12.871/2013 (Lei do Programa Mais Médicos), enquanto tramita a presente lide, ou determinar à União, por seu órgão Ministério da Educação, que autorize a abertura do protocolo individual de cursos de graduação em medicina e de aumento de vagas – via eMEC – enquanto tramita a presente ação, processando e decidindo os respectivos processos administrativos das IES requerentes”*.

No mérito, formula os seguintes pedidos:

(i) *seja declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 12.871/2013 ou seja aplicada a técnica de interpretação conforme que implique a conclusão de que a União, por seu órgão Ministério da Educação, não pode utilizar o referido dispositivo legal para criar editais de chamamento público com critérios vagos e que não favoreçam a efetiva interiorização de cursos de graduação em medicina e tampouco adote*

3 *“Art. 26. A ausência de protocolo do pedido de credenciamento no prazo devido caracterizará irregularidade administrativa e a instituição ficará:*

I - impedida de solicitar aumento de vagas em cursos de graduação, de admitir novos estudantes e de criar novos cursos e polos de educação a distância, quando for o caso; e

II - sujeita a processo administrativo de supervisão, nos termos do Capítulo III.

Parágrafo único. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação poderá analisar pedido de credenciamento protocolado após o vencimento do ato autorizativo anterior e suspender as medidas previstas no caput, na hipótese de a instituição possuir, pelo menos, um curso de graduação com oferta efetiva de aulas nos últimos dois anos, sem prejuízo das penalidades previstas neste Decreto”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

métricas que beneficie determinado segmento educacional, como os big players, em detrimento das demais IES do sistema, principalmente as médias e pequenas, sejam elas empresas, fundações ou associações, quando todas demonstrem a mesma aptidão à oferta dos cursos de graduação em medicina.

(ii) seja declarada a inconstitucionalidade do art. 3º, caput, parágrafos e incisos da Lei n.º 12.871/2013 (Lei do Programa Mais Médicos), conferindo-se interpretação conforme que implique a conclusão de que os editais de chamamento público para autorização de vagas de graduação em medicina não impedem o requerimento individual de autorizações de cursos médicos ou de aumento de vagas;

(iii) seja declarada a inconstitucionalidade e a nulidade, por arrastamento, das Portarias MEC n.º 328/2018, n.º 523/2018, n.º 343/2022 e n.º 371/2022;

(iv) seja declarada a seguinte tese: O art. 3º, da Lei n.º 12.871 (Lei do Programa Mais Médicos), é inconstitucional na sua inteireza, por violar as garantias constitucionais da legalidade estrita (art. 5º, inciso II e art. 37, caput), da isonomia (art. 5º, caput) e do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”); da autonomia universitária (art. 207); da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV e art. 170) e da livre concorrência (art. 170, inciso IV), bem como é nula a edição de editais de chamamento público que impeçam o requerimento individual de cursos de graduação em medicina ou de aumento de vagas pelas IES em geral, além da adoção de modelo que favoreça a consolidação dos big players educacionais em evidente prejuízo às demais IES integrantes do setor educacional;

Foi determinado o apensamento desta ação à ADC 81, em razão da identidade de objetos, e adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em suas informações (peça eletrônica 55), o Senado Federal apontou a ilegitimidade do requerente e afirmou que o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da norma impugnada no julgamento da ADI 5.035, não havendo questão constitucional relevante adicional a ser examinada.

No mérito, pugnou pela improcedência do pedido. Registrou que *“a vontade resultante da deliberação do Congresso Nacional foi, de fato, a de controlar o processo de abertura de novos cursos de medicina mediante processo de chamamento público, a fim de assegurar a melhor distribuição das vagas de acordo com as necessidades nacionais, por região e localidade”*.

Disse que, por caracterizarem-se a saúde e a educação como serviços sociais, alarga-se a *“esfera de controle e supervisão normativa do Estado sobre a sua regulação e prestação”*, sendo legítima a mitigação da liberdade do exercício da atividade econômica privada nesses campos, que leve em consideração a função social da atividade e o interesse público de redução das desigualdades regionais.

Alertou, ao final, que é questão estranha à problemática da constitucionalidade da lei, e não haverá de ser tratado, *“o eventual cotejo entre as finalidades da norma legal, os limites dados pelo texto constitucional e a concreta e específica atuação do Ministério da Educação”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Câmara dos Deputados, em suas informações (peça eletrônica 57), afirmou que a Lei 12.871/2013 é oriunda da conversão em lei da Medida Provisória 621/2013, que instituiu o Programa Mais Médicos, e que, no curso do processo legislativo, houve o acréscimo ao art. 3º originário de novos requisitos para a criação de cursos de Medicina, o que demonstra *“a diligência do Poder Legislativo ao minudenciar em sede de lei formal os requisitos para autorização de cursos de Medicina”*.

No mais, fez considerações sobre a discricionariedade legislativa e o espaço de conformação do legislador, o qual *“está subordinado apenas às normas constitucionais, ao passo que o juiz e o administrador devem observância não só a essas normas, mas também às normas legais”*.

A Presidência da República defendeu a validade do art. 3º da Lei 12.871/2013, amparada nas informações prestadas na ADC 81 (peça eletrônica 59).

Falou da relativização do princípio da livre iniciativa, que há de ser lido em conjunto com os valores que norteiam o funcionamento da ordem econômica, e do dever do Estado de *“implementar políticas públicas no sentido de concretizar, na medida do possível, os objetivos traçados pelo art. 3º da Constituição”*.

Afirmou que, no campo da educação, o art. 209 da Constituição condiciona a liberdade da iniciativa privada à *“autorização e avaliação de qualidade*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pelo Poder Público”, e que a norma objeto da ação “possui como escopo o alcance de uma melhor distribuição dos profissionais de medicina em relação às diversas regiões do país, além da promoção do próprio controle qualitativo da educação prestada nos cursos de graduação na referida área técnica que são abertos no país”.

Negou, também, a alegada afronta ao princípio da autonomia universitária, o qual *“não possui o condão de atribuir independência ou soberania a tais instituições de ensino, as quais estão submetidas às leis e atos normativos, bem como à supervisão administrativa da Administração Pública Direta que, no caso específico das universidades e institutos federais de educação, é exercida pela pasta do Ministério da Educação”.*

O Ministro da Educação também prestou informações (peça eletrônica 69), corroborando a argumentação exposta nos autos em defesa da validade da política pública impugnada, tendo como parâmetros o direito de petição, a isonomia, a livre iniciativa, a livre concorrência e a autonomia universitária.

Fez análise do cenário fático e técnico do ensino e mercado médico no Brasil, que seria *“aspecto de compreensão fundamental para sustentar a constitucionalidade e legalidade das disposições normativas vigentes”* e da *“decisão administrativa do Ministério da Educação de suspender o chamamento público para abertura de cursos de medicina”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Trouxe projeções acerca do quantitativo de médicos ao longo dos próximos anos, apontando *“inchaço sem precedentes na categoria”* e, ainda assim, desigualmente distribuídos pelo território nacional, o que conduz à necessidade de *“rever e impulsionar políticas e programas de distribuição e retenção de médicos em áreas desassistidas e de menor densidade de profissionais por habitantes”*. Disse que, *“segundo estudiosos do assunto, políticas como a do Programa Mais Médicos, de descentralização de cursos de graduação com vistas à maior fixação de médicos no interior, poderão ser reavaliadas ou aprimoradas à luz das projeções de acordo com diferentes cenários”*.

Sobre a decisão pela suspensão de novos chamamentos públicos, afirmou que a pasta identificou *“fragilidades na maneira como era computada a distribuição de vagas de medicina, conforme estrutura local de leitos hospitalares no Sistema Único de Saúde”*, sendo superestimada a capacidade da rede para ampliação de vagas. Listou os fatores que podem ter contribuído para tanto, e argumentou que, embora a decisão possa ser revista, não há razoabilidade ou ilegalidade na edição de ato, que conta com a aprovação dos órgãos de classe do setor.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, em peça assim sintetizada (peça eletrônica 66):

Artigo 3º da Lei nº 12.871/2013. Programa Mais Médicos. Chamamento Público. Cursos de Medicina. Alegação de ofensa às garantias constitucionais da legalidade estrita, da isonomia, do direito de petição, da autonomia universitária, da livre iniciativa e da livre concorrência.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Mérito. Programa destinado à reordenação da oferta de cursos de medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos; o estabelecimento de novos parâmetros para a formação médica no país; e a promoção, nas regiões prioritárias do SUS, de aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde, mediante integração ensino-serviço. Chamamento público. Acesso à saúde como dever do Estado. Instituto voltado a contribuir para a formação de recursos humanos nessa área, de modo a assegurar a distribuição com equidade do atendimento à saúde no país, com provimento de médicos em áreas mais vulneráveis. Densificação normativa de política pública tendente a assegurar os direitos à saúde, vida, educação e desenvolvimento regional. Observância aos artigos 3º, inciso III; 5º, caput; 6º, caput; 23, inciso V; 37, inciso IV; 170, caput, inciso VII e parágrafo único; 196; 197; 198; 205; 206, inciso VII; e 209, inciso II; todos da Constituição Federal. Necessidade de autocontenção do Judiciário. A abertura de novo curso de Medicina envolve diversas áreas técnicas tanto do Ministério da Educação, quanto do Ministério da Saúde, especialmente no que diz respeito às condições da infraestrutura para cenário de práticas pelos futuros alunos ingressantes no curso de Medicina. Manifestação, pela improcedência do pedido.

Vieram os autos com vista à Procuradoria-Geral da República.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE

Preliminarmente, entende-se que o requerente não tem legitimidade para a impugnação. Embora haja sido reconhecido, pelo Supremo Tribunal Federal, como parte legitimada à instauração da jurisdição constitucional abstrata⁴, há vício no alcance de sua representatividade, considerado o teor das normas objeto desta ação.

A requerente é associação representativa dos interesses das universidades e instituições de ensino superior. Entre estas, há quem defenda a constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.871/2013 e dos atos dela decorrentes, com interesse na preservação do procedimento de chamamento público tal como delineado na lei, e, outras, que buscam a invalidação das normas, por uma alegada afronta à livre concorrência, à livre iniciativa, à isonomia e ao direito de petição.

O ajuizamento da ADC 81 é exemplo do conflito de interesses. Referida ação tem como requerente entidade que também pretende representar entidades particulares de ensino superior (Associação Nacional das Universidades Particulares – Anup) e, como objeto, o reconhecimento da validade do art. 3º impugnado, em oposição ao pretendido nesta ação, a partir da demonstração da existência de controvérsia judicial relevante na temática.

4 ADPF 706, Relatora Min. Rosa Weber, *DJe* de 29.3.2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tem-se, assim, associação representativa de universidades particulares a deduzir pleito que nem sempre coincidirá com a aspiração destas. A contradição de interesses parece desautorizar a atuação da entidade em demanda formulada nestes termos, por não falar ela em favor da totalidade da categoria que intenta representar (representatividade adequada).

2. MÉRITO

A Lei 12.871/2013, oriunda da Medida Provisória 621/2013, instituiu o “Programa Mais Médicos” e promoveu alterações na forma de atuação do poder público e das entidades de ensino no campo da formação de médicos e do funcionamento de cursos de Medicina.

A lei tem propósito amplo, prevendo como objetivos do programa instituído:

Art. 1º É instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e com os seguintes objetivos:

- I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;*
- II - fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País;*
- III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;*
- V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos;*
- VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;*
- VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e*
- VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.*

Como parte das ações para a consecução desses objetivos, e no que toca mais especificamente à discussão dos autos, o art. 2º da lei previu a *“reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos”*.

A previsão decorreu da constatação, naquele momento, de que o só aumento do número de médicos com atuação no território nacional, embora positivo, não é solução para a carência de profissionais que atinge com maior impacto determinadas regiões. Mostrava-se imprescindível mecanismo de ação que permitisse ao poder público uma condução mais eficaz do processo de escolha das localidades em que seriam alocados prioritariamente os cursos de Medicina. Consta da exposição de motivos da MP 621/2013, nesse sentido:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*O Ministério da Educação autorizou em 2012 a oferta de cerca de 800 vagas privadas em cursos de medicina. Em que pese o aumento de vagas, o atual momento exige a adoção de iniciativas estatais para criar e ampliar vagas em cursos de medicina nos vazios de formação e de assistência, a partir do papel indutor do Estado na regulação da educação superior. Com isso, incentiva-se a criação de instituições de educação superior voltadas à área da saúde e à oferta de cursos de medicina nessas regiões. **A autorização para oferta de cursos de medicina obedecerá a uma regulação educacional específica, com a publicação de chamamentos públicos às instituições de educação superior interessadas em se habilitar para atuação nas regiões que apresentem vulnerabilidade social, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Ministério da Educação.***

Assim é que, a partir dali, estabelecia-se **nova** forma de autorização para o funcionamento especificamente dos cursos de Medicina, distinta daquela geral prevista para os demais cursos – antes disciplinada pelo Decreto 5.773/2006 e, atualmente, pelo Decreto 9.235/2017.

Previu o art. 3º, como requisito obrigatório para início do procedimento de autorização a realização de chamamento público, a ser conduzido pelo Ministério da Educação, por meio do qual sejam pré-selecionados os Municípios em que serão ofertados os cursos, a partir da consideração da “*relevância e a necessidade social*” dessa oferta naquela localidade e da “*existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes para a oferta do curso de Medicina*”, na extensão ali definida (§ 1º, I e II).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O § 7º do art. 3º reforçou a previsão, ao estabelecer a observância, na autorização de cursos de Medicina, tanto de critérios específicos de qualidade (art. 3º, § 7º, I), como da *“necessidade social do curso para a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde”* (art. 3º, § 7º, II).

A previsão integra política pública estudada e delineada pelos poderes competentes, direcionada, a um só tempo, a incrementar a qualidade da educação superior na área da saúde e a garantir melhor distribuição dos profissionais da área pelo território brasileiro. Interseccionam-se os campos da saúde e da educação, estabelecendo-se atuação compartilhada dos Ministérios da Saúde e da Educação para a implementação das ações previstas.

A decisão legislativa encontra amparo e foi impulsionada por valores previstos na Constituição da República. Constituem objetivos fundamentais da República, entre outros, *“construir uma sociedade livre, justa e solidária”* e *“reduzir as desigualdades sociais e regionais”* (art. 3º da CF/1988).

Tais objetivos orientam a atuação no poder público em áreas diversas. É dever do Estado garantir o direito à saúde, *“mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”* (art. 196, caput,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da CF/1988), e cabe ao poder público a “*regulamentação, fiscalização e controle*” de ações e serviços de saúde (art. 197 da CF/1988). Além disso, compete ao sistema único de saúde “*ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde*” (art. 200, III, da CF/1988).

A implementação de medidas nessa área, para atingir dado objetivo, há de estar alinhada à promoção daquelas que alcançam as instituições formadoras de recursos humanos atuantes no setor de saúde.

Na área do ensino, a Constituição garante liberdade de atuação à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e mediante “*autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público*” (art. 209, I e II).

Ou seja, há previsão expressa de atribuição do Poder Público no sentido não só de autorizar a atuação de entidades privadas nesse campo, como também de proceder a tal avaliação de qualidade, a qual tem absoluta vinculação com o propósito da lei impugnada de desenvolver a qualidade da educação superior na área da saúde, ao estabelecer requisitos que garantam a existência, na localidade escolhida, de infraestrutura e recursos adequados à formação dos estudantes de Medicina.

As medidas a serem implementadas a partir da Lei 12.871/2013 apresentam-se como lícita expressão das prerrogativas do Ministério da Educação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de regulação, supervisão e avaliação disciplinadas no Decreto 5.773/2006, e atualizadas pelo Decreto 9.235/2017. O detalhamento de regras para a execução da lei – consolidadas nas portarias impugnadas e nos editais de chamamento público – fica no campo da competência da pasta prevista no art. 87, II, da CF/1988, para “*expedir instruções para execução das leis, decretos e regulamentos*”.

Parece razoável concluir que a normativa constitucional legitima a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na promoção das políticas regulatórias representadas na Lei 12.871/2013.

Ante o reconhecimento da validade constitucional do art. 3º da Lei 12.871/2013 sob os aspectos examinados, parece com ele incompatível permitir-se que o poder público promova a autorização para o funcionamento de cursos de Medicina por meio diferente do previsto no *caput* (chamamento público), conclusão que decorre não só do propósito da política pública delineada, como da análise de outros dispositivos da lei.

O § 4º do art. 3º do diploma estabelece que o “*disposto neste artigo não se aplica aos pedidos de autorização para funcionamento de curso de Medicina protocolados no Ministério da Educação até a data de publicação [da] Lei*”, a evidenciar que, a partir dali, é aquele o procedimento válido e vigente a ser observado pelo Ministério da Educação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Decreto 9.235/2017, ato que “*dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino*”, parece confirmar a intenção do legislador nesse sentido. Trata, a partir de seu art. 39, da autorização de cursos em geral, e tem previsão específica para determinados cursos na sequência, em seu art. 41, do seguinte teor:

Art. 41. A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º (...)

§ 2º Nos processos de autorização de cursos de graduação em Medicina, realizados por meio de chamamento público, **serão observadas as disposições da Lei nº 12.871, de 2013.**

§ 3º A manifestação dos Conselhos de que trata o caput terá caráter opinativo e se dará no prazo de trinta dias, contado da data de solicitação do Ministério da Educação.

§ 4º O prazo previsto no § 3º poderá ser prorrogado, uma única vez, por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

§ 5º O aumento de vagas em cursos de graduação em Direito e Medicina, inclusive em universidades e centros universitários, depende de ato autorizativo do Ministério da Educação.

§ 6º O Ministério da Educação poderá instituir processo simplificado para autorização de cursos e aumento de vagas para as IFES, nos cursos referidos no caput.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Mesmo se desconsiderados os preceitos legais que confirmam, objetivamente, a exclusividade do procedimento delineado pela Lei 12.871/2013, conclusão diferente dessa mostra-se dissonante da política prevista.

É que, autorizado o exame de pedidos individuais de autorização de curso, fora do regramento da lei de 2013, reduz-se o espaço para a atuação do Poder Público na alocação de cursos de Medicina nas localidades que mais necessitam de incremento de recursos humanos nessa área, enfraquecendo-se a própria política pública.

Permitir que as instituições de ensino conduzam esse processo, sem a obediência a prévio chamamento público para definição dessas localidades e o atendimento dos requisitos da Lei 12.871/2013, tem potencial de interferência nos dados relacionados ao quantitativo de médicos e futuros médicos com atuação em determinada região, com prejuízo ao propósito de distribuição territorial mais justa desses profissionais.

Além disso, é certo o impacto sobre o objetivo de melhoria na qualidade da formação desses profissionais, uma vez possibilitada a desconsideração das exigências vinculadas à existência de infraestrutura e de recursos de saúde adequados, estabelecidas como critério de escolha da localidade em que seriam alocados novos cursos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sobre uma alegada afronta à livre iniciativa, há de se ter em mente que não é princípio absoluto, que não possa ser mitigado pelo poder público em campos essenciais, no exercício de funções constitucionais.

O princípio há de ser lido a partir de valores sociais, consoante o art. 1º, IV, da Constituição, além de encontrar limitação expressa em alguns dispositivos constitucionais. O art. 170, ao tratar da ordem econômica, *“fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”*, estabelece a necessária observância a alguns princípios, dentre os quais *“a redução das desigualdades regionais e sociais”*. Prevê, ainda, em seu parágrafo único, que é livre o exercício de qualquer atividade econômica, *“salvo nos casos previstos em lei”*.

Portanto, admite-se a mitigação da liberdade econômica, mediante intervenções restritivas da autonomia privada, de modo a se promover a maximização dos valores constitucionalmente assegurados em relação a parcela significativa dos cidadãos.

A Lei 12.871/2013 é previsão expressa limitadora da livre iniciativa no campo do ensino, legitimada pela norma específica do art. 209 da Constituição, antes mencionada. Não há incompatibilidade entre o princípio e a normativa que é objeto desta ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Diversos julgados do Supremo Tribunal Federal fizeram análise nesse sentido, assentando-se a validade de diplomas normativos direcionados a garantir a implementação de políticas públicas em setores socialmente relevantes, mesmo com alguma interferência na livre iniciativa. Vale a leitura dos seguintes julgados, nos trechos que interessam ao exame:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário.

2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.

3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.

4. *A Constituição do Brasil em seu artigo 199, § 4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue.*

5. *O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue.*

6. *Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.*

7. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*

(ADI 3.512, STF/Tribunal Pleno, DJ de 23.6.2006) – Grifos nossos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.517/2009 DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DO USO DE PRODUTOS FUMÍGENOS EM AMBIENTES DE USO COLETIVO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

[...]

3. *A Lei fluminense n. 5.517, de 2019, ao vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando a competência da União para legislar sobre normas gerais, nem exacerbou a competência concorrente para legislar sobre saúde pública, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional.*

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

5. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do consumidor, sendo legítimas as restrições a produtos que apresentam eventual risco à saúde. Precedente. É dever do agente econômico responder pelos riscos originados da exploração de sua atividade.

6. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 4.306, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 19.2.2020) – Grifos nossos.

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.096/2005. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI. AÇÕES AFIRMATIVAS DO ESTADO. CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. [...]

3. A educação, notadamente a escolar ou formal, é direito social que a todos deve alcançar. Por isso mesmo, dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade.

[...]

7. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, verbi gratia, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social. A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajam sido contemplados com bolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um descrímen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade (“ciclos cumulativos de desvantagens competitivas”). Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, po-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

rém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem.

8. O PROUNI é um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonilização. Mas um programa concebido para operar por ato de adesão ou participação absolutamente voluntária, incompatível, portanto, com qualquer ideia de vinculação forçada. Inexistência de violação aos princípios constitucionais da autonomia universitária (art. 207) e da livre iniciativa (art. 170).

9. O art. 9º da Lei nº 11.096/2005 não desrespeita o inciso XXXIX do art. 5º da Constituição Federal, porque a matéria nele (no art. 9º) versada não é de natureza penal, mas, sim, administrativa. Trata-se das únicas sanções aplicáveis aos casos de descumprimento das obrigações, assumidas pelos estabelecimentos de ensino superior, após a assinatura do termo de adesão ao programa. Sancionamento a cargo do Ministério da Educação, condicionado à abertura de processo administrativo, com total observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.379 não conhecida. ADI's 3.314 e 3.330 julgadas improcedentes.

(ADI 3.330, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 22.3.2012) – Grifos nossos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO E CAPUT DO ART. 52 E ART. 127 DA LEI N. 13.146/2015 (LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA). DETERMINAÇÃO A LOCADORAS DE VEÍCULOS DE DISPONIBILIZAÇÃO DE UM VEÍCULO ADAPTADO A CONDUTOR COM DIFICIÊNCIA A CADA CONJUNTO DE VINTE AUTOMÓVEIS DA FROTA. ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE MOBILIDADE PESSOAL E DE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ACESSO À TECNOLOGIA ASSISTIVA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(ADI 5.452, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 6.10.2020) – Grifos nossos.

Do art. 3º impugnado, em abstrato, também não ressaí afronta ao princípio da isonomia, uma vez garantida a participação de qualquer instituição de ensino nos chamamentos públicos, obedecidas exigências e critérios objetivos a serem fixados pelo Ministro da Educação, a partir dos parâmetros estabelecidos pela Lei 12.871/2013 e sustentadas no propósito de aperfeiçoamento dos cursos e dos futuros profissionais da área.

O exame dos editais respectivos não é objeto desta ação, e implicaria análise de legalidade, como mais adiante exposto.

Afastados os alegados vícios que decorreriam do dispositivo em exame, sob parâmetros constitucionais, não é dado ao Poder Judiciário, a princípio, a valoração do conteúdo da política pública, para afirmá-la acertada ou não. Tal materialidade está inserida no espaço de atuação conferido pela Constituição ao legislador, que fica imune, nessa extensão, ao controle jurisdicional.

O entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.035⁵. Ao se posicionar sobre a política delineada pela Lei

5 STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 29.7.2020. A ADI 5.035 tinha como objeto alguns dispositivos da Medida Provisória 621/2013, posteriormente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

12.871/2013, e após o afastamento das incompatibilidades constitucionais então arguidas, fez-se o adendo, representado no voto do Min. Edson Fachin⁶:

Compreendo que não estamos a fazer, e não se fez isso evidentemente nos votos que me antecederam, um juízo de valor sobre a política pública. A questão está nos paradigmas constitucionais de controle a ensejar a evidente constitucionalidade ou inconstitucionalidade.

De todo modo, ainda que o art. 3º especificamente não haja sido objeto de análise da ação, é relevante a consideração pelo STF da validade da política pública da Lei 12.871/2013 como um todo e de seu propósito. São trechos dos votos apresentados na ocasião:

A jurisprudência desta Corte tem, por sua vez, reconhecido que o tema é da mais alta relevância para o país, como destacou, por exemplo, o e. Ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da ADPF 54, Pleno, DJe 29.04.2013. De modo mais específico, o e. Ministro Ricardo Lewandowski, quando do julgamento do MS 32.238, fez consignar que o programa instituído pela medida provisória ‘configura uma política pública da maior importância social, sobretudo ante a comprovada carência de recursos humanos nas áreas médicas no âmbito do Sistema Único de Saúde’.

Na exposição de motivos da medida impugnada nesta ação direta, é possível depreender que as preocupações externadas pelos órgãos do Poder Executivo vão ao encontro da relevância outorgada pelo constituinte ao direito fundamental à educação: (...). (Trecho do voto do Min. Edson Fachin, p. 99 do acórdão)

convertida na Lei 12.871/2013. Não houve discussão, porém, especificamente sobre a validade do procedimento do chamamento público e demais normas do art. 3º.

6 Pg. 72 do acórdão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Trata-se, portanto, de um caso típico de arcabouço normativo destinado a dar existência a políticas públicas de efeitos concretos.

As distorções e as precariedades estão na realidade dada, infelizmente.

A norma atacada no geral pela ação sob exame é uma opção de política pública que, por mais criticável que seja em alguns pontos de sua execução, como demonstra o relatório do TCU, pretende dar cumprimento real ao disposto no art. 196 da Constituição:

‘Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário e às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação’.

Dados presentes nos autos e facilmente verificáveis em pesquisas disponíveis apontam para a enorme carência de médicos em várias regiões do Brasil. Uma política pública, por mais criticável que seja, não padece de inconstitucionalidade ao tentar enfrentar essas distorções. Ao contrário, a omissão do poder público é que, sim, ofenderia o princípio da igualdade”. (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 66 do acórdão)

Sobre a alegada ofensa à autonomia universitária, antevista pelo então requerente, naqueles autos, na norma que sujeita o funcionamento de cursos de Medicina às diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (art. 14 da Lei 12.871/2013), o Ministro Marco Aurélio afirmou em seu voto, amparado pelo parecer da Procuradoria-Geral da República:

No mais, as orientações veiculadas na Lei nº 12.871/2013 estão em harmonia com os parâmetros fixados pelo artigo 214 da Constituição Federal, segundo o qual um dos objetivos do plano nacional de educação consiste em definir diretrizes com o fim de assegurar a manutenção e o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas dos poderes públicos voltadas à “formação para o trabalho” e à “promoção humanística”. Quanto a esse ponto, compartilho da visão adotada pelo Procurador-Geral da República, em parecer:

“A formação dos médicos no Brasil tem uma perspectiva humanística, ética e social, que envolve uma reflexão crítica e contextualizada, além dos conhecimentos técnico-científicos inerentes à profissão. Desse modo, constata-se que a autonomia universitária para a organização curricular e programática dos cursos de graduação em Medicina já se encontrava limitada pelas diretrizes gerais estabelecidas em 2001 pela Câmara de Educação Superior.

De qualquer forma, nada impede que a União, por meio de medida provisória e respectiva lei de conversão, institua diretrizes curriculares específicas para o curso de Medicina, delegue competências gerenciais ao Ministro da Educação – gestor executivo por excelência da Pasta – e determine a adequação das instituições de ensino superior às novas regras.

Tampouco há violação à gestão democrática do ensino público, prevista no art. 206, VI, da Constituição. A competência estatal para estabelecer diretrizes normativas relativas ao ensino superior decorre do dever do Estado de disciplinar a educação no país, associando-a à realidade social e às políticas públicas. Na hipótese em exame, verifica-se uma política de direcionamento do acesso à saúde para determinadas regiões e públicos-alvo que historicamente foram privados da plena realização desse direito fundamental.

Constatando-se que parte do problema do sistema brasileiro de saúde decorre de deficiências na formação e na distribuição dos médicos no país, é inevitável a integração dos requisitos da formação profissional ao conjunto de soluções desenhadas na política pública posta em ação. Desse modo, a imposição pelo Estado de novos requisitos curriculares não viola o texto constitucional”. (p. 50 do acórdão)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Quanto ao questionamento dos poderes conferidos ao Ministro da Educação para a disciplina do procedimento direcionado à autorização de cursos de Medicina por meio de chamamento público, com a fixação de regras e critérios respectivos, a pretensão do requerente, na realidade, é invalidar *“as condutas administrativas tomadas pelo Ministério da Educação para dar cumprimento”* ao art. 3º da Lei 12.871/2013, materializadas nos editais de chamamento público e nas portarias que suspenderam a sua edição por tempo determinado.

Em grande medida, a argumentação do requerente nesse ponto direciona-se a apontar a invalidade da situação concreta surgida a partir da aplicação do dispositivo impugnado (art. 3º da Lei 12.871/2013) e não da norma abstratamente considerada. Daí a impugnação, por arrastamento, dos atos do MEC listados na inicial.

A análise dos vícios arguidos, de ofensa à legalidade estrita, à isonomia e à autonomia universitária, dependeria, porém, do exame da legislação infraconstitucional aplicável, além de dizer respeito, em parte, à regularidade da atuação concreta do Ministro da Educação na implementação da política pública, e não à compatibilidade constitucional das normas.

Fala-se na inicial, num ponto, que o Ministro da Educação fixou critérios para seleção de propostas de IES que, além de não encontrarem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

amparo legal, contrariariam normas que regem o processo licitatório (art. 31 e 45 da Lei de Licitações, por exemplo, e Súmula/TCU 289). Em outro ponto, questiona-se a seleção dos municípios promovida pelo primeiro edital de chamamento público, bem como a escolha das instituições campeãs a partir do segundo edital, apontando-se contrariedade ao propósito da Lei 12.871/2013.

Quanto à fixação de critérios incompatíveis com disciplina já existente (pelos editais de chamamento público), a análise é de legalidade. Somente a partir desse exame será possível falar-se, eventualmente, em afronta à legalidade estrita. Ainda assim, o ato a ser invalidado seria, nesse caso, o ato regulamentar secundário (ou terciário) do Ministro da Educação, e não o art. 3º da Lei 12.781/2013, em razão de uma suposta afronta à legalidade – por ser, na visão do requerente, demasiadamente aberto e conferir poderes que poderiam, **eventualmente**, resultar na não observância de normas legais.

Em outros termos, o vício não residiria no dispositivo legal, mas na atuação concreta do administrador público. Este deve respeito, obviamente, às normas legais, sendo eventual descumprimento passível de responsabilização, o que há de se dar, porém, na via adequada, que não é a da jurisdição constitucional abstrata.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O mesmo se diz em relação às demais escolhas feitas pelo administrador direcionadas a dar concretude à política delineada pela Lei 12.871/2013 – como a listagem dos municípios beneficiados ou a seleção das instituições vencedoras. Seja por desrespeito a normas precedentes, seja por discrepância ou desvio quanto ao propósito da política, a incompatibilidade será, se existente, do ato concreto da autoridade responsável, que há de ser apurada nas instâncias competentes, a partir de análise fática e provável dilação probatória⁷, **preservando-se a validade da política.**

De toda forma, é válido o propósito da política de melhor distribuição de profissionais médicos pelo país e de incremento da formação dos futuros profissionais, como visto. Conduta que seja com ela incompatível, que leve ao desvirtuamento de seus fins, ou, ainda, como arguido, que importe abuso de poder regulatório, não haverá de ser tolerada, como já garante o ordenamento jurídico que trata de atos de gestão, não sendo necessário que seja reafirmada – nem é objeto típico de ADI – a necessidade de cumprimento da lei.

Sob a ótica do interesse das mantenedoras de instituições de ensino superior de se verem incluídas em processo de escolha válido e justo

7 A averiguação da regularidade da atuação do Ministro da Educação, ao dar execução à Lei 12.871/2013, demandaria confrontar a argumentação inicial e a exposição e dados – fáticos, técnicos e jurídicos – contidos nas informações prestadas pela referida autoridade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

– independentemente de eventual processo de responsabilização do gestor faltante –, há vias mais adequadas a amparar pretensão nessa direção. Qualquer ato do poder público abusivo e que viole direito de alguém é passível de questionamento, nas vias administrativas e judiciais apropriadas.

Na inicial consta, exemplificativamente, que o Edital/MEC 6/2014 – a primeira convocação pública – foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, a partir da indicação de irregularidades, a demonstrar a existência de via própria para o seu questionamento, sob aspectos distintos.

De outro lado, é certo que a eleição dos critérios aplicáveis ao procedimento do art. 3º da Lei 12.871/2013 e as demais deliberações das pastas ministeriais envolvidas na execução da política, como a suspensão dos chamamentos públicos por determinado período, contêm teor técnico cuja valoração não cabe, a princípio, ao Judiciário.

As informações prestadas pelo Ministério da Educação (peça eletrônica 69) fazem ver que são muitos os estudos e variantes considerados a cada etapa de implementação da política, que tem expectativa de resultados a longo prazo. As definições se dão a partir de diretrizes estabelecidas pelos órgãos que detêm informações sobre o cenário e necessidades de cada região



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no campo atingido pela política, sendo tarefa complexa mensurar a sua adequação/validade, mormente na via eleita.

Ganha força, aqui, o argumento das capacidades institucionais, que servem à delimitação do espaço de atuação de cada um dos Poderes e órgãos respectivos e conduzem à necessidade de postura deferente do Judiciário em face de decisões de cunho técnico ou político dos demais poderes. A esse respeito, esclarece o Ministro Luiz Fux:

A jurisdição constitucional presta-se a analisar a compatibilidade das leis e dos atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípuo de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social. Como atividade típica deste Supremo Tribunal Federal, a jurisdição constitucional diferencia-se sobremaneira das funções legislativa e executiva, especialmente em relação ao seu escopo e aos seus limites institucionais.

*Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988. Trata-se de olhar objetivo, cirúrgico e institucional, que requer do juiz minimalismo interpretativo, não se admitindo inovações argumentativas que possam confundir as figuras do legislador e do julgador. Afinal, como afirma o professor Daryl Levinson, a legitimidade da jurisdição constitucional assenta-se, entre outros fatores, na capacidade de os juízes produzirem decisões qualitativamente diferentes daquelas produzidas pelos agentes públicos dos demais poderes (Vide “Foreworld: Looking for power in public law”, 130, *Havard Law Review*, 31, 2016; “Rights Essentialism and Re-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

medial Equilibration”, 99 Columbia Law Review 857, 1999). O pressuposto das cláusulas de independência e de harmonia entre os poderes consiste precisamente no fato de que cada um deles desenvolveu, ao longo do tempo, distintas capacidades institucionais. Não fossem distintas as habilidades de cada um dos poderes, não haveria necessidade prática de separação entre eles.

Em termos concretos, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que com as melhores intenções, aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar. No âmbito do controle de constitucionalidade, a competência deste Tribunal restringe-se a verificar a coexistência entre, de um lado, os valores morais e empíricos que sublinham a Constituição, e, de outro, o texto da legislação.

(ADI 6.298-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.2.2020.)

Se se entender por avançar nessa direção, vê-se que a Corte iniciou análise mais ampla do quadro, a partir da realização de audiência pública com espaço para a exposição de argumentos por pessoas e instituições interessadas e envolvidas nesse processo. Finalizado o debate, será possível ter uma melhor perspectiva de dados e fatos para avaliação definitiva dos atos editados a partir da Lei 12.871/2013.

A se considerar o art. 3º em abstrato, no que confere poderes ao Ministro de Estado da Educação para o detalhamento do procedimento direcionado à autorização de funcionamento de cursos de Medicina, não há incompatibilidade com a Constituição Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O art. 87, parágrafo único, II, da Constituição estabelece expressamente a competência dos Ministros de Estado para, dentre outras atribuições, “*expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*” atinentes à área de atuação respectiva. A atribuição conferida pela Lei 12.871/2013 ao Ministro de Estado da Educação é expressão da previsão constitucional.

Por isso, mesmo que possível a anulação dos atos concretos do Ministério da Educação fruto dessa competência, diante de um eventual descolamento das regras e propósitos da política estabelecida ou mesmo em razão de uma alegada extrapolação do poder regulamentar, tal competência, considerada em abstrato, mantém-se válida, por expressa disposição constitucional.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade da requerente ou, ultrapassada a preliminar, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA