

Opinião: O STF e a decisão cautelar sobre os cursos de medicina

Em bem fundamentada decisão cautelar, o Supremo Tribunal Federal sobrestou parte dos processos administrativos relativos à autorização de cursos de medicina em trâmite com base em decisões judiciais.

A indecisão governamental e a falta de políticas claras fomentaram a insegurança jurídica e obrigaram diversos jovens brasileiros a estudar em países vizinhos, a par da exponencial judicialização do problema. Uma questão tormentosa, cujo ponto central é o direito à saúde, negado peremptoriamente pelo órgão de regulação, à míngua de número suficiente de médicos. Interessados na manutenção de um modelo restritivo construíram narrativa desprovida de fundamentos fáticos, enviesada, aliciante para resolver o problema.



A decisão foi proferida na ADC 81 e ADI 7.187, com

relatoria do ministro Gilmar Mendes. Depende de ratificação do Plenário, nos termos do artigo 21, V, do Regimento da Corte. A decisão é um divisor de águas e o assunto deve doravante ser tratado em seus termos e limites. O decano da corte colocou a discussão em um patamar mais elevado.

Toda controvérsia gira em torno da constitucionalidade e da correta interpretação do artigo 3º da Lei 12.871/2013, que criou o Programa Mais Médicos e que impôs uma licitação (chamamento público) para a abertura de novos cursos de medicina. Deve-se também atentar para a livre iniciativa, valor constitucional de muito prestígio na ordem econômica, e que estimula a discussão em um prisma menos ingênuo.

A cautelar inovou na abordagem, tratando a questão não apenas como uma discussão sobre a atividade de ensino. Pensou-se o problema sob o prisma da discussão relativa à distribuição de recursos humanos na área de saúde. Foi além do debate. Colocou-se no centro julgamento o tema da política pública de distribuição de médicos no país. Não se trata de abrir (ou não) novos cursos. Trata-se também da distribuição racional de recursos humanos na área de saúde. Essa é a base da decisão. É seu fundamento. É o que lhe substancializa.

A técnica usada para fundamentar a cautelar — ou o tema principal, na verdade — foi a da ponderação para apurar a razoabilidade e a proporcionalidade da norma questionada. Essa técnica demanda a verificação da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito da regra discutida. O ministro relator conhece profundamente essa metodologia e a decisão aqui comentada é uma aula que demonstra essa superlativa proficiência.

Quanto à adequação, fixou que: *"A política estatal indutora [vincula] a atuação econômica dos agentes privados à finalidade pública de melhoria dos equipamentos públicos do Sistema Único de Saúde"*. Já a respeito da necessidade, mencionou que: *"O debate, embora rico e plural, não se revelou propositivo no tocante a alternativas regulatórias especificamente voltadas à solução da desigualdade na oferta de serviços médicos à população"*. Por fim, quanto a proporcionalidade em sentido estrito, explicou que: *"É natural que [...] o legislador ordinário construa políticas públicas indutoras e restritivas, voltadas justamente a ordenar e integrar a formação dos recursos humanos ao Sistema Único de Saúde"*. Dessa forma, deveria ser considerada razoável e proporcional a norma analisada.

A análise (em forma de decisão) é, densa, firme, como esperado. Alguns temas talvez suscitem ajustes pontuais. Por exemplo, e construtivamente, lembre-se que o "chamamento" esteve suspenso por cinco anos (fato que mereceu inclusive uma menção na cautelar em outro ponto, quando foi mencionado que além do aumento de vagas, *"...a moratória estendida por anos sem a correspondente reestruturação do sistema, engendra distorções e dá azo a especulações sobre a formação de reserva de mercado e criação discricionária de barreiras à entrada"*).

O ministro Gilmar, profundo conhecedor dos impactos práticos das decisões do tribunal lembrou que: *"O que não pode perdurar é sistema que garroteie a porta de entrada no mercado, mas viabilize que as empresas que nele atuam aumentem progressivamente as vagas de seus cursos"*. Essa crítica é importante porque, no caso dos editais do *Mais Médicos* isso de fato ocorreu e continuará acontecendo se não tivermos uma contenção.

Alguns tópicos serão certamente explorados em embargos e nos debates que ainda ocorrerão em Plenário. Nesse sentido, a Procuradoria Geral da República sustentou em denso parecer que a maioria das ações relativas a esse assunto foi proposta enquanto vigorava a suspensão do *Mais Médicos*. Além disso, deve-se enfatizar a fala do representante do Cade em audiência pública, transcrita na cautelar, que expôs que o órgão vê com ressalvas: *"...o fechamento absoluto de abertura de novos cursos, porque esse fechamento absoluto pode impedir que novos agentes disruptivos, que sejam qualificados e tenham tecnologias de ensino igualmente eficientes ou mais eficientes do que as outras existentes, entrem no mercado"*, que, acrescentamos, ocorreu entre 2018 e 2023.

Por fim, cabe descrever o que foi decidido: a principal determinação foi o sobrestamento, ou a suspensão, dos processos administrativos de curso que ainda não tiveram uma análise documental. Em paralelo, os processos administrativos de cursos que passaram dessa fase seguem normalmente, pois: *"...a segurança jurídica deve ser prestigiada, de modo a permitir que os processos administrativos que ultrapassaram a fase inicial de análise documental a que se refere o art. 19, § 1º do Decreto 9.235/2017 tenham regular seguimento"*.



Nesse contexto, foram valorizados, ainda, investimentos, impactos e expectativas criadas nas comunidades que abrigam os cursos. Os processos que seguem tramitando, enfim, deverão considerar as regras do programa *Mais Médicos*, em especial a existência de equipamentos, convênios e contrapartidas para os municípios.

Outra decisão foi a manutenção dos cursos já aprovados, afinal: "...ainda que não seja o trâmite da política pública considerada constitucional nestes autos, é inegável que esses cursos cumpriram os requisitos mínimos para funcionamento regular, não oferecendo riscos à população e ao seu mercado consumidor. Pelo contrário, é do interesse da sociedade que esse longo processo de instalação das faculdades, com admissão de alunos e corpo docente, não seja revertido".

Nessa ponderada decisão talvez seriam oportunos dois esclarecimentos, que poderiam ser provocados por meio de embargos. O dispositivo normativo mencionado para modular a decisão (artigo 19, do Decreto 9.235/2017) parece se referir a credenciamento institucional e não a autorização de cursos. Acreditamos que o tema também é tratado na Portaria Normativa 23/2007. Pergunta-se também como ficariam os processos judiciais durante a vigência da cautelar do STF. A lógica aponta para não serem indeferidos os pedidos dos processos judiciais alcançados pela liminar e para que os demais sejam suspensos, sem decisão contrária ou favorável.

Nessa mesma zona cinzenta encontram-se dezenas de processos administrativos que não chegaram a ter os documentos analisados por exclusiva responsabilidade do MEC, que atrasou em alguns casos e até mesmo descumpriu decisões judiciais. Nessas situações não parece justa a suspensão do processo em virtude da fase que se encontra e há precedentes, do próprio STF, sobre a impossibilidade do particular ser prejudicado pela morosidade da administração pública. Há uma mora do MEC, que não pode prejudicar ainda mais quem confiou em norma jurídica que permitia investimentos e expectativas.

A validação de todas as ações propostas, dado os cinco anos de moratória, poderia ser uma providência à espera de deferimento jurisprudencial, como pá de cal nesse tormentoso assunto, até mesmo em virtude da imprecisão da legislação, da insegurança jurídica que disso resulta e do desvirtuamento de um programa governamental originariamente criado com a melhor das intenções. Tem-se, inclusive, uma questão gramatical. Os "mais" médicos não poderia resultar, em qualquer hipótese, em um "menos" médicos. Esse registro linguístico não é vago, e nem ambíguo.

Juridicamente, discutimos, no limite, a defesa da Constituição. O prolator da decisão afirmou em obra fundamental de doutrina que "o reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos poderes públicos torna inevitável a discussão sobre as formas e modos de defesa da Constituição e sobre a necessidade de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público". É o que se espera do STF, na continuidade de análise de decisão corajosa e oportuna.