

VOTO VOGAL

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de julgamento conjunto da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) n. 81/DF e da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 7187/DF, movidas, respectivamente, pela Associação Nacional das Universidades Particulares - ANUP e pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, nas quais se discute a constitucionalidade do art. 3º da Lei Federal n. 12.871/2023, que disciplina a autorização para funcionamento de cursos de medicina.

Transcrevo o teor do ato 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
- 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:
 - 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.

Como se infere da redação transcrita, o dispositivo impugnado condiciona a autorização para o funcionamento de curso de graduação em medicina à realização de chamamento público, que direcionará os novos cursos a Municípios que atendam aos critérios estabelecidos pelo Ministro de Estado da Educação.

A política pública promovida por meio da Lei busca direcionar a autorização de novos cursos de medicina a Municípios com base não apenas no critério da qualidade do serviço e da infraestrutura, mas também da relevância e necessidade social do curso para aquela região, observada a existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes para oferta do ensino.

A requerente da ADC aduz, em síntese, que há controvérsia a respeito da constitucionalidade do dispositivo perante os Tribunais

brasileiros e indica a existência de decisões judiciais que, ancoradas no princípio da livre iniciativa, afastam a exigência de chamamento público para abertura de novos cursos de medicina. Defende a legitimidade da política pública, afirmando que a Lei tem o objetivo de sanar um problema histórico e relevante do Estado brasileiro: a concentração de médicos em áreas privilegiadas sob a perspectiva econômica.

A requerente da ADI, por sua vez, sustenta que a norma viola as garantias constitucionais de isonomia, legalidade estrita, o direito de petição, a autonomia universitária, e a livre iniciativa e livre concorrência.

O eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, deferiu medida cautelar, em 7/8/2023, nos seguintes termos:

[...] assentar a constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.871/2013 e estabelecer que a sistemática do dispositivo é incompatível com a abertura de novos cursos de medicina com base na Lei 10.861/2004, bem assim com a autorização de novas vagas em cursos já existentes, sem o prévio chamamento público e a observância dos requisitos previstos na Lei 12.871/2013.

No que concerne aos processos judiciais e administrativos que tratam do tema objeto desta ação, determino que:

(i) sejam mantidos os novos cursos de medicina já instalados – ou seja, contemplados por Portaria de Autorização do Ministério da Educação – por força de decisões judiciais que dispensaram o chamamento público e impuseram a análise do procedimento de abertura do curso de medicina ou de ampliação das vagas em cursos existentes nos termos da Lei 10.861/2004;

(ii) tenham seguimento os processos administrativos pendentes, previstos na Lei 10.861/2004, instaurados por força de decisão judicial, que ultrapassaram a fase inicial de análise documental a que se refere o art. 19, § 1º do Decreto 9.235/2017. Neste caso, nas etapas seguintes do processo de credenciamento, as diversas instâncias técnicas convocadas a se pronunciar devem observar se o Município e o novo curso de medicina atendem integralmente aos critérios previstos nos parágrafos 1º, 2º e 7º do art. 3º da Lei 12.871/2013; e

(iii) sejam sobrestados os processos administrativos que não ultrapassaram a etapa prevista no art. 19, § 1º, do Decreto

Em 22/12/2023, Sua Excelência proferiu nova decisão para esclarecer o alcance da medida cautelar outrora deferida, notadamente em razão de múltiplos requerimentos nos autos indicando suposto descumprimento do conteúdo daquela decisão (doc. 452).

Em julgamento conjunto no ambiente virtual, o Relator votou no sentido de reconhecer a legitimidade ativa das requerentes e a constitucionalidade do art. 3º, da Lei n. 12.871/2023. Eis a parte dispositiva do voto:

Ante o exposto, converto o referendo de medida cautelar em julgamento de mérito, rejeito as questões preliminares e julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADC 81 e na ADI 7187 para assentar a constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.871/2013 e estabelecer que: (i) a sistemática do art. 3º da Lei 12.871/2013 é incompatível com a abertura de novos cursos de medicina com base na Lei 10.861/2004, bem assim com a autorização de novas vagas em cursos já existentes, sem o prévio chamamento público e a observância dos requisitos previstos na Lei 12.871/2013; e (ii) fica ressalvada a possibilidade de a sociedade civil pleitear o lançamento de editais para instalação de novos cursos em determinadas localidades, cabendo à Administração Pública responder a esses pleitos de forma fundamentada, com publicidade e em prazo razoável.

No que concerne aos processos administrativos e judiciais que tratam do tema objeto destas ações, determino que:

(i) sejam mantidos os novos cursos de medicina instalados – ou seja, contemplados por Portaria de Autorização do Ministério da Educação – por força de decisões judiciais que dispensaram o chamamento público e impuseram a análise do procedimento de abertura do curso de medicina ou de ampliação das vagas em cursos existentes nos termos da Lei 10.861/2004;

(ii) tenham seguimento os processos administrativos pendentes, previstos na Lei 10.861/2004, instaurados por força de decisão judicial, que ultrapassaram a fase inicial de análise documental a que se referem os arts. 19, § 1º, e 42, ambos do Decreto 9.235/2017, a depender de tratar-se de credenciamento

de nova instituição de ensino ou de autorização de novo curso. Nesse cenário, nas etapas seguintes do processo de credenciamento/autorização, as diversas instâncias técnicas convocadas a se pronunciar devem observar se o Município e o novo curso de medicina atendem integralmente aos critérios previstos nos parágrafos 1º, 2º e 7º do art. 3º da Lei 12.871/2013; e

(iii) sejam extintos os processos administrativos que não ultrapassaram a etapa prevista no art. 19, § 1º, ou no art. 42 do Decreto 9.235/2017, nos termos do art. 52 da Lei 9.784/1999. (Voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, p. 46-47)

O Ministro Edson Fachin, por sua vez, a despeito de perfilhar as mesmas premissas adotadas no voto do Relator, dissentiu de Sua Excelência na conclusão para determinar que somente “sejam mantidos os novos cursos de medicina já instalados – ou seja, contemplados por Portaria de Autorização do Ministério da Educação – por força de decisões judiciais que dispensaram o chamamento público e impuseram a análise do procedimento de abertura do curso de medicina ou de ampliação das vagas em cursos existentes nos termos da Lei 10.861/2004”. Divergiu, em especial, portanto, do item (ii) do voto do Relator, no que foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber.

O Ministro André Mendonça também divergiu do eminente Relator e votou no sentido de (i) determinar ao Ministério da Educação a reanálise e a redefinição dos instrumentos regulamentares da política pública, em 180 dias; (ii) determinar a suspensão dos pedidos e e procedimentos administrativos e judiciais que objetivem a abertura de novos cursos – ou ampliação de vagas naqueles já existentes – até que sejam ultimados os trabalhos necessários à reanálise regulatória.

Como se verifica dos substanciosos votos já exarados no julgamento conjunto destas ações, a matéria é complexa e diz respeito à constitucionalidade de política pública educacional definida pelo legislador a partir de finalidades e objetivos específicos, considerando a realidade brasileira.

Com todas as vênias aos entendimentos contrários, penso que a compreensão adotada pelo Relator é a que melhor soluciona a presente controvérsia.

Com efeito, compartilho da premissa de que a política pública definida no art. 3º da Lei n. 12.871/2013 insere-se dentro da margem de conformação do legislador, sem implicar ofensa manifesta a qualquer comando constitucional. Como bem pontuado no voto do eminente Ministro Gilmar Mendes, a política do chamamento público busca concretizar finalidades constitucionais, sem aniquilar, *per se*, a livre iniciativa. Os agentes privados podem atuar no mercado, mas devem observar que a instalação de novos cursos está condicionada à necessidade social dos Municípios.

O dispositivo legal impugnado objetiva, na verdade, induzir e promover a integração de novos cursos de medicina ao Sistema Único de Saúde, com a formação de recursos humanos junto a regiões sensíveis do país, sobretudo tendo em vista a necessidade social de médicos nos Municípios e nas regiões em que localizados, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, nos termos do art. 3º, § 7º, da Lei.

Consta na mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, relativa à Medida Provisória n. 621/2013, cuja conversão originou a Lei n. 12.871/2013, exatamente a preocupação com a distribuição desigual de médicos nas regiões do país, com dados específicos sobre a temática. Cito, por exemplo, o seguinte trecho:

20. Desse modo, encontramos um quadro de extrema gravidade, no qual alguns estados apresentam um número insuficiente de médicos e de vagas de ingresso na graduação, com ausência de expectativa de reversão desse quadro a curto e médio prazos, caso não haja medidas indutoras implementadas pelo Estado. Nesse cenário, a expansão de 2.415 vagas de cursos de medicina, anunciada pelo MEC em 2012, só contribuiria para atingir o número de 2,7 médicos a cada 1.000 habitantes no ano de 2035. (Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=584020)

Trata-se, portanto, de política pública estabelecida pelo legislador a partir de uma prognose realizada sobre as particularidades do ensino brasileiro e da demanda de médicos no país, impondo-se deferência à

escolha legislativa, que não revela desproporcionalidade no modelo adotado.

Além disso, como pontuado no voto do Ministro Gilmar Mendes, a política pública introduzida pela Lei n. 12.817/2013, embora densifique preocupação com a necessidade social dos cursos de medicina nas distintas regiões do Brasil, **não deixa de exigir a necessária qualidade do ensino para funcionamento de cursos de graduação de medicina**, o que é fundamental dada a natureza da atividade posteriormente desempenhada pelos profissionais.

O critério da qualidade do serviço educacional é, a rigor, reforçado pelo parágrafo 7º, do art. 3º da Lei, segundo o qual a autorização e a renovação de autorização para funcionamento de cursos de medicina deverão observar: 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; e d) possuir corpo docente e técnico com capacidade para desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares em questão, aferida por publicações científicas.

Dessa forma, a política pública tem como racional o atingimento de finalidades sociais, assegurando-se, todavia, o critério indispensável da qualidade do ensino.

No que concerne à manutenção dos processos administrativos pendentes, previstos na Lei n. 10.861/2004 (sistemática anterior e incompatível com aquela prevista na Lei n. 12.871/2013), que ultrapassaram a fase inicial de análise documental a que se referem os arts. 19, § 1º, e 42, ambos do Decreto 9.235/2017, a depender de tratar-se de credenciamento de nova instituição de ensino ou de autorização de novo curso e à extinção daqueles processos que sequer alcançaram essa mesma etapa, entendo que a solução proposta pelo Relator bem equaciona a complexidade das situações transitórias.

Por razões de segurança jurídica, é importante que esta Suprema Corte preserve aquelas situações nas quais as instituições de ensino tiveram documentação validada pelo Ministério da Educação, nos termos da Lei n. 10.861/2004, e aguardam a fase de avaliação *in loco* ou etapa posterior.

A medida assegura mínima previsibilidade às entidades que se sujeitaram à legislação anterior e atuaram em conformidade com o cenário normativo então vigente.

Evidentemente, nesses casos, também é fundamental que sejam observados, no curso dos processos administrativos, os critérios da **qualidade do ensino**, tal como disposto na Lei

Nesse sentido, consta no voto do Relator, que, nas etapas seguintes dos processos de credenciamento/autorização, a análise técnica deverá examinar o atendimento dos critérios previstos nos parágrafos 1º, 2º e 7º, do art. 3º, da Lei n. 12.871/2013, pelo Município e o novo curso de medicina, de tal sorte que a solução assegura (i) a observância de regras próprias da política pública criada pela Lei, em especial, a necessidade social do curso para a cidade e para a região em que se localiza; (ii) o critério da qualidade do ensino prestado.

Portanto, a solução equaciona, de forma harmônica, a situação transitória de instituições de ensino que iniciaram processo administrativo de credenciamento/autorização com base na Lei n. 10.861/2004, sem perder de vista o regramento disposto na Lei n. 12.871/2013 e a capacidade técnica de tais entidades de prestarem um serviço educacional de qualidade.

Posto isso, acompanho integralmente o Relator, Ministro Gilmar Mendes, para julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADC 81 e na ADI 7187 e assentar a constitucionalidade do art. 3º da Lei n. 12.871/2013, estabelecendo que (i) a sistemática prevista no dispositivo é incompatível com a abertura de novos cursos de medicina com base na Lei n. 10.816/2004, assim como a autorização de novas vagas em curso existentes, sem o prévio chamamento público e a observância dos demais requisitos previstos na Lei n. 12.871/2013; e (ii) fica ressalvada a

possibilidade de a sociedade pleitear a publicação de editais para instalação de novos cursos em determinadas localidades, cabendo à Administração Pública responder a esses pleitos de forma fundamentada, com publicidade e em prazo razoável.

No que concerne aos processos administrativos e judiciais que tratam do tema objeto destas ações, voto no sentido de determinar que:

(i) sejam mantidos os novos cursos de medicina já instalados por força de decisões judiciais que dispensaram o chamamento público e impuseram a análise do procedimento de abertura do curso de medicina ou de ampliação das vagas em cursos existentes nos termos da Lei n. 10.861/2004;

(ii) tenham seguimento os processos administrativos pendentes, previstos na Lei n. 10.861/2004, instaurados por força de decisão judicial, que ultrapassaram a fase inicial de análise documental a que se referem os arts. 19, § 1º, e 42, ambos do Decreto n. 9.235/2017, a depender de tratar-se de credenciamento de nova instituição de ensino ou de autorização de novo curso. Nessa hipótese, a análise técnica deverá se debruçar sobre o integral cumprimento dos critérios previstos nos parágrafos 1º, 2º e 7º do art. 3º da Lei n. 12.871/2013; e

(iii) sejam extintos os processos administrativos que não ultrapassaram a etapa prevista no art. 19, § 1º, ou no art. 42 do Decreto 9.235/2017, nos termos do art. 52 da Lei n. 9.784/1999.

Por fim, referendo as decisões cautelares proferidas por Sua Excelência, o Ministro Gilmar Mendes, na precitada ADC n. 81.

É como voto.