

OS ASPECTOS CONTROVERSOS DO “PROGRAMA MAIS MÉDICOS” (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 621/2013)

Marceli Marques GUILHERMÃO¹
Victor Celso Gimenes FRANCO FILHO²

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo tecer uma análise sucinta a respeito da constitucionalidade da medida provisória nº 621/2013 que institui o “Programa Mais Médicos”. A questão se resume, a saber, se tal iniciativa por parte do Poder Público possui respaldo legal, ou se, do contrário, desrespeita as normas do ordenamento jurídico pátrio. Tal assunto é de interesse de toda sociedade e da comunidade internacional, já que gera repercussão econômica e social, tendo em vista o grande número de médicos estrangeiros que poderiam chegar ao território nacional em razão desta iniciativa do Poder Público.

Palavras-chave: Saúde. Programas Sociais. Médicos. Estrangeiros. Constitucionalidade.

1 INTRODUÇÃO

O acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, elencadas nos arts 196 a 200 da Constituição Federal, é dever do Estado, sendo este responsável por executar políticas econômicas e sociais, de forma ampla, que visem à redução de riscos, doenças e de outros agravos.

Em busca de solução para os problemas sociais, especialmente os ligados à saúde, o Poder Público tem adotado medidas que busquem a diminuição das desigualdades sociais.

Neste diapasão, o “Programa Mais Médicos”, de iniciativa governamental, criado através da medida provisória nº 621/2013, visa diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS (Sistema Único de Saúde), reduzindo as disparidades regionais existentes.

¹ Discente do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. marcelimg@live.com

² Discente do 5º ano do curso de Direito da Universidade do Oeste Paulista. vcg.victor@gmail.com

No entanto, o Congresso Nacional possui prazo até novembro (2013) para aprovar tal medida, que vem sendo amplamente questionada, principalmente por parte das associações de classe, pois estaria acarretando a inobservância de normas legais, gerando assim a inconstitucionalidade da mesma.

Sendo assim, justifica-se a escolha do presente tema em razão da atual discussão no cenário político-social e jurídico, em âmbito nacional e internacional, a cerca dos aspectos controversos do programa social “Mais Médicos”.

Com o propósito de alcançar os objetivos de estudo traçados, o presente trabalho delimita-se e centraliza-se seguindo os métodos dedutivo, histórico e comparativo, além de utilizar técnicas de pesquisa documental e bibliográfica.

2 DESENVOLVIMENTO

Tem-se por conceito de políticas públicas o conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas da sociedade, visando responder as demandas sociais, principalmente dos setores marginalizados.

Na área da saúde a política deliberada, resultado de um processo social dinâmico, partindo de experiências concretas, propiciou as diretrizes básicas para o modelo implantado em todo o país, qual seja o Sistema Único de Saúde.

A medida provisória nº 621/2013 tem por objetivo levar médicos às regiões carentes, sobretudo nos municípios do interior e na periferia das grandes cidades, concentrando-se no setor da atenção básica. As autoridades esclarecem ainda que o programa em questão faz parte de um esforço para a melhoria do atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e para acelerar os investimentos em infraestrutura nos hospitais e unidades de saúde, além de ampliar o número de médicos nas áreas menos desenvolvidas do País.

Tal programa possui duas vertentes principais, a primeira abrange os médicos já formados, sendo estes profissionais selecionados, que receberão salários de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao mês, com data de início para os trabalhos a partir de Setembro (2013). Nesta frente incluem-se os médicos estrangeiros, que poderão ocupar vagas remanescentes, podendo atuar por um período de até três anos, sem a necessidade de revalidação do diploma.

Há previsão de que até o final do ano de 2013 cerca de 4.000 médicos cubanos cheguem ao Brasil. Além deles, outros 1.096 médicos brasileiros e 282 formados no exterior também estão participando do programa.

Na segunda vertente as ações são voltadas para os estudantes de medicina, que necessitariam obrigatoriamente exercer um período de dois anos de trabalho no Sistema Único de Saúde (SUS) na condição de residentes, sendo criadas em longo prazo 11.447 vagas em cursos de medicina no país.

2.1 Aspectos Controversos à Medida Provisória nº 621/2013

2.1.1 Ausência de relevância e urgência para edição de medida provisória

A medida provisória é adotada pelo Presidente da República, por ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Legislativo, chamado a discuti-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo os seus efeitos jurídicos³.

Analisando-se os aspectos controversos, temos como ponto inicial a própria formalidade da medida provisória que criou o programa em debate, já que nos moldes do art. 62⁴ da Carta Magna, faz-se necessário para edição de medida provisória a relevância e a urgência.

Justifica-se tal assertiva pelo fato de que, observando-se, a exemplo, o art. 4º da MPV nº 621/2013, fixa-se como início de uma das mudanças o ano de 2015, ou seja, se o Chefe do Poder Executivo (Presidente da República) encaminha-se um projeto de lei ao Congresso Nacional, este disporia da prerrogativa de solicitar urgência para sua tramitação, conforme o art. 64, §1º da Constituição Federal⁵, fazendo com que o prazo total de exame da proposição legislativa não ultrapassasse 120 dias.

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 17ª ed. São Paulo. Saraiva: 2013, p. 640.

⁴ Constituição Federal. Art. 62. “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

⁵ Constituição Federal. Art. 64. “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. [...] § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”.

Por outro lado, diante do cenário político e das pressões sociais vivenciadas à época em que a medida foi originada, erroneamente usou-se uma garantia constitucional inócua para solução de parte de um problema social que perdura por décadas, qual seja, a qualidade da saúde pública.

Do mesmo modo, a ADI 2.213-MC⁶ assim refutou o uso de medida provisória quando não preenchidos os requisitos legais, de maneira que: “nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegítimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional”.

Sendo assim, a implantação do “Programa Mais Médicos” através de medida provisória não respeitou as formalidades legais necessárias, utilizando-se de uma medida de urgência e relevância para o exercício de “políticas públicas instantâneas” após a insatisfação demonstrada pelos protestos populares.

2.1.2 Necessidade de revalidação do diploma estrangeiro

A inclusão de médicos estrangeiros ao programa “Mais Médicos” viola diretamente a Carta Magna e a legislação infraconstitucional - Lei nº 3.268/57 e Lei nº 9.394/96 - pelo fato de que, na MPV nº 621/2013 não há menção da necessidade de habilitação profissional através da revalidação do diploma.

Sendo assim, o art. 17 da Lei nº 3.268/57⁷, bem como o art. 2º, §1º, alínea f, do Decreto nº 44.045/58⁸, estabelecem por força da qualificação profissional exigida no Texto Constitucional em seu art. 5º, inciso XIII, as regras para o exercício da profissão médica.

⁶ ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004.

⁷ Lei nº 3.268/57. Art. 17. “Os médicos só poderão exercer legalmente a medicina, em qualquer de seus ramos ou especialidades, após o prévio registro de seus títulos, diplomas, certificados ou cartas do Ministério da Educação e Cultura e de sua inscrição no Conselho Regional de Medicina, sob cuja jurisdição se achar o local de sua atividade.”

⁸ Decreto nº 44.045/58. Art. 2º “O pedido de inscrição do médico deverá ser dirigido ao Presidente do competente Conselho Regional de Medicina, com declaração de: § 1º [...] f) prova de revalidação do diploma de formatura, de conformidade com a legislação em vigor, quando o requerente, brasileiro ou não, se tiver formado por Faculdade de Medicina estrangeira.”

Dentre estas regras está prevista a necessidade de inscrição no Conselho Regional de Medicina, e entre os documentos necessários para obtenção da habilitação inclui-se a prova de revalidação do diploma quando o requerente for formado por Faculdade de Medicina estrangeira.

No mais, o Superior Tribunal de Justiça vem decidindo⁹, sistematicamente, que os estrangeiros revalidem seus diplomas, usando por base o disposto nos arts. 48, §2º¹⁰ e 53, inciso III¹¹ da Lei nº 9.394/96 e 207¹² da Constituição Federal.

Há de se observar ainda a necessidade da reciprocidade, observando-se o art. 12, §1º da Carta Magna, onde se firmou que somente aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro.

Ora, se o art. 48 da Lei nº 9.394/96 impõe a necessidade de validação dos diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras, conclui-se que a medida provisória nº 621/2013 unilateralmente não observou tais fundamentos, violando deste modo a garantia da reciprocidade e os ditames internacionais e bilaterais.

É, portanto, dever do Governo Federal acarretar tratamento desigual entre os nacionais e estrangeiros, que devem observar todas as exigências legais, posto que esses se submetem a todas as regras e normas brasileiras.

⁹ REsp 1349445/SP, Recurso Especial 2012/0219287-1, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/05/2013.

¹⁰ Lei 9.394/96. Art. 48. “Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular. [...]§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação”.

¹¹ Lei 9.394/96. Art. 53. “No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: [...] III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão”.

¹² Constituição Federal. Art. 207. “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

2.1.3 Inobservância orçamentária

Tem-se como terceiro aspecto controverso a grande quantidade de vagas criadas com alta remuneração, trazendo para o erário um encargo de milhões no orçamento anual.

Deste modo, não se respeitou a previsão orçamentária que deveria ter sido submetida à análise do Congresso Nacional, já que o Sistema Único de Saúde é financiado com recursos do orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, além de outras fontes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Complementar nº 101/2000) é elaborada pelo Poder Executivo, tendo como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do Poder Público, sendo neste caso ignorada pelo Poder Público.

De modo negativo, a vice-ministra da Saúde de Cuba afirmou ainda que os profissionais cubanos participantes do “Mais Médicos” vão receber apenas entre 40% (quarenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da bolsa de R\$ 10 mil (dez mil reais) mensais oferecida pelo governo brasileiro, e o restante será retido pelo governo cubano.

Sendo assim, o aumento de encargos ao erário sem previsão orçamentária, ocorridos através de medida provisória altamente discutível, gera inobservância a respeito da constitucionalidade do programa social em questão.

2.1.4 Ausência de vínculo empregatício

Um dos pontos mais controversos substancia-se no art. 11 da referida medida provisória nº 621/2013, senão vejamos:

Medida Provisória nº 621/2013. Art. 11. “As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil não criam vínculo empregatício de qualquer natureza”.

Sendo assim, caso os médicos intercambistas não possuam vínculo empregatício, estes não farão jus a benefícios básicos como férias, horas extras, aviso prévio, bem como os demais direitos trabalhistas e previdenciários.

Ora, tal artigo vai totalmente à contramão da Constituição Federal, que prioriza a proteção dos direitos fundamentais, sendo o art. 7º da Carta Magna¹³ a garantia *stricto sensu* dos direitos sociais inerentes à proteção do trabalho.

Lato sensu o art. 6º da Constituição da República impõe como direitos sociais: "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados", estando o trabalho neste rol taxativo, conforme mencionado.

Nesse mesmo sentido, o Brasil é signatário de diversos tratados e convenções internacionais, que buscam de forma primordial acentuar a proteção as relações de trabalho, onde o trabalhador historicamente figura como pólo vulnerável da relação.

Os órgãos representativos da classe médica afirmam que a inobservância dos direitos trabalhistas, previstos constitucionalmente, sendo estes direitos sociais, reduzem os estrangeiros à condições análogas da escravidão moderna.

2.1.5 Contratação de profissionais sem a exigência de concurso público

O Poder Executivo trouxe de forma expressa, no art. 13¹⁴ da medida provisória nº 621/2013, a possibilidade da contratação de profissionais sem a figura

¹³ Art. 7º. "São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]".

¹⁴ MPV 621/2013. Art. 13. "Os médicos integrantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil poderão perceber bolsas nas seguintes modalidades:

I - bolsa-formação;

II - bolsa-supervisão; e

III - bolsa-tutoria.

§ 1º Além do disposto no caput, a União concederá ajuda de custo destinada a compensar as despesas de instalação do médico participante, que não poderá exceder a importância correspondente ao valor de três bolsas-formação.

§ 2º Fica a União autorizada a custear despesas com deslocamento dos médicos participantes e seus dependentes legais, conforme dispuser ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Saúde.

do concurso público e sob a égide de uma relação de trabalho precária, como já mencionado, onde não se reconhece vínculo empregatício de qualquer natureza.

Consoante o disposto no art. 37, inciso II¹⁵, da Constituição da República, é necessário para ingresso no serviço público o concurso de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo.

Não há de se olvidar que o disposto no inciso IX do mesmo dispositivo prevê que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Porém, por intermédio da Lei Federal nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: assistência a situações de calamidade pública e assistência a emergências em saúde pública.

E até mesmo nesses casos, as contratações se dariam na esteira do disposto no art. 4º do referido diploma¹⁶, que firmou um prazo máximo de seis meses para estas contratações.

A legislação é clara, havendo a urgência de saúde a contratação de profissionais para atendê-la é de seis meses, havendo a necessidade de perpetuação desses serviços, deve o Estado promover a contratação por concurso público.

Sendo assim, a medida provisória nº 621/2013 ao prever em seus arts. 13 e 14, a contratação de profissionais médicos, sob as expensas do Estado, sem a devida observância a tais critérios, violou tanto o disposto na Lei 8.745/93, quanto o Princípio Constitucional encartado no inciso II do art. 37 da Carta Magna.

§ 3º Os valores das bolsas e da ajuda de custo a serem concedidas e suas condições de pagamento serão definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde”.

¹⁵ Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

¹⁶ Lei 8.745/93. Art. 4º. “As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos: [...] I - 6 (seis) meses, nos casos dos incisos I, II e IX do caput do art. 2º desta Lei”.

2.1.6 Proficiência em língua portuguesa

Há de se mencionar ainda o fato de que com base no Decreto nº 44.045/58 o Conselho Federal de Medicina editou a Resolução nº 1.831/08 (alterada pela Res. CFM nº 1.842/08) que exige do médico, com diploma de graduação obtido em universidade estrangeira, o Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiro – CELPE/BRAS.

Neste ponto, resta configurada nova ofensa aos princípios e dispositivos que norteiam a ordem jurídica nacional, visto que, o art. 13¹⁷ da Constituição da República impõe como idioma oficial da República Federativa a língua Portuguesa.

Deste modo, se grande maioria dos médicos que aqui fixarão seus postos de trabalho são de origem Cubana, país que tem como idioma oficial o espanhol, a medida provisória nº 621/2013 foi ineficiente ao fixar em seu art. 9º, §1º, inciso III apenas a exigência de: “possuir conhecimentos de língua portuguesa”, já que o médico ao atender a população carente deve ter pleno domínio da comunicação para resolução dos problemas de maneira eficaz e eficiente.

3 CONCLUSÃO

Conclui-se, deste modo, que as ações voltadas às políticas públicas são fundamentais para ampliação e melhoria dos serviços prestados, bem como do acesso universal a estes serviços. É primordial, contudo, realizarem-se ações que envolvam a melhoria dos serviços básicos, entre estes os ligados à saúde, mas, para isto faz-se necessário observar-se as formalidades legais existentes no ordenamento jurídico pátrio.

A medida provisória nº 621/2013, que institui o “Programa Mais Médicos”, atende de maneira superficial a solução de problemas que envolvem grande complexidade, como o caso da saúde pública no país, que merece ser

¹⁷ Art. 13 – “A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil [...]”.

tratada com planos e metas que resolvam a situação em definitivo, ao contrário das medidas de urgência que na maioria das vezes são tomadas para algo temporário.

Sendo assim, o programa em debate, criado através do resultado de pressões populares vivenciadas no atual cenário político nacional, pode tornar-se um meio perigoso de resolver um problema que merece grande atenção do Poder Público, levando-se assim à patente inconstitucionalidade das formas utilizadas.

No mais, resolver um problema social – saúde pública – utilizando métodos que vão contra os princípios constitucionais de proteção ao trabalhador, inobservando as normas infraconstitucionais e criando encargos ao Poder Público sem previsão legal fere a constituição federal vigente de forma direta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 21ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, 1049p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto 44.045, de 19 de julho de 1958**. Aprova o Regulamento do Conselho Federal e Conselhos regionais de Medicina a que se refere a Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957. Brasil: Imprensa Oficial, 1958.

BRASIL. **Lei 3.268 de 30 de setembro de 1957**. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Brasil: Imprensa Oficial, 1957.

BRASIL. **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasil: Imprensa Oficial, 1996.

FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013, 1408p.

REZENDE, Renato Monteiro de. **A Constitucionalidade dos Serviços Obrigatórios e o Programa Mais Médicos**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 134). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 25 ago. 2013.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, 749p.