

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 217, de 2004, do Senador Tião Viana, que *altera o art. 17 da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, que dispõe sobre os conselhos de Medicina e dá outras providências, e o art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir o Exame Nacional de Proficiência em Medicina como requisito para o exercício legal da Medicina no País.*

RELATOR: Senador CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 217, de 2004, que ora analisamos em caráter terminativo, é de autoria do Senador Tião Viana e visa a instituir exame nacional de proficiência em medicina como requisito para o exercício da profissão de médico no País.

O projeto altera as Leis nºs 3.268, de 30 de setembro de 1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

O art. 1º do PLS acresce dispositivos ao art. 17 da Lei nº 3.268, de 1957, para determinar que só possam inscrever-se em conselho regional de medicina os médicos que tiverem sido aprovados em exame nacional de proficiência, a ser oferecido ao menos uma vez por ano pelo Conselho Federal da área.

Segundo a proposição, o referido exame deverá ser realizado em todos os estados e no Distrito Federal, com provas práticas a serem conduzidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com normas específicas

elaboradas conjuntamente pelos Ministérios da Saúde (MS) e da Educação (MEC). Além disso, os profissionais que já se encontrem em exercício quando da entrada em vigor da obrigatoriedade do exame de proficiência estariam dispensados de participar da iniciativa.

No art. 2º, o projeto acrescenta parágrafo ao art. 48 da LDB para estabelecer que, no caso de portadores de diploma de graduação em Medicina expedido por instituição de ensino superior estrangeira, a aprovação no exame nacional de proficiência substituirá o processo de revalidação em universidade brasileira.

Na justificação, o autor argumenta que existem graves deficiências na formação dos médicos e que um contingente de profissionais mal preparados vem sendo lançado no mercado a cada ano. Dessarte, defende a necessidade de se instituir um filtro entre a diplomação e a prática profissional como forma de impedir que médicos mal qualificados exerçam a profissão e coloquem em risco a saúde da população. Ademais, constata que o mecanismo da revalidação de diplomas estrangeiros de Medicina tem-se revelado insuficiente para atender a demanda de maneira satisfatória.

O PLS nº 217, de 2004, já conta com uma tramitação extensa nesta Casa. Em 2007, foi instruído por audiência pública promovida pela Comissão de Educação, com a participação de representantes do MEC, da Associação Médica Brasileira (AMB), do Conselho Federal de Medicina (CFM), do Conselho Federal de Odontologia e do Ministério das Relações Exteriores. A matéria recebeu, também, moção de apoio encaminhada pela Câmara Municipal de Várzea Paulista, do Estado de São Paulo.

A matéria chegou a ser arquivada ao final da 53ª Legislatura, sendo desarquivada em março de 2011, em razão da aprovação de requerimento subscrito pelo Senador Anibal Diniz e outros.

Na Comissão de Educação, realizou-se em 7 de novembro de 2012, mediante requerimento deste relator, nova audiência pública com a presença de representantes da Federação Nacional dos Médicos (FENAM), do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP), do CFM e da AMB.

Após esse profundo debate, foi aprovado parecer pela aprovação do projeto, nos termos da emenda substitutiva de minha autoria. Encontra-se agora, nesta Comissão, para análise, discussão e votação, em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o disposto no art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar projetos de lei que versem sobre matérias atinentes às relações de trabalho e condição para o exercício de profissões.

Sob o aspecto formal, não há óbice à tramitação da proposta. A disciplina da matéria é de competência legislativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF).

É necessário aqui reiterar os argumentos e razões apresentados no parecer da CE, para que possamos não só conhecer, no âmbito da CAS a matéria, mas também pra explicitar as razões que levaram a apresentação da emenda substitutiva, que aperfeiçoa pontos cruciais do texto.

Os longos anos de tramitação do PLS nº 217, de 2004, sinalizam o quanto é polêmica a matéria por ele tratada. De fato, as audiências públicas realizadas explicitaram posições divergentes sobre a necessidade de instituir um exame nacional de proficiência ao final do curso, como condição para o registro profissional dos médicos, a exemplo do que hoje ocorre no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Não obstante, durante os debates e o processo de maturação dos entendimentos sobre o tema, consolidou-se amplo consenso quanto à necessidade de adotar mecanismos voltados para garantir a boa formação dos profissionais de saúde que atuam no País. No caso dos médicos, em particular, isso é ainda mais relevante: erros de diagnóstico, de prescrição ou de conduta, cada vez mais comuns, geram não só custos sociais para o sistema público de saúde, mas podem causar prejuízos inestimáveis aos pacientes, podendo levar até mesmo à morte.

A abertura indiscriminada de cursos de medicina nos últimos anos é um dos principais fatores por trás das deficiências verificadas no ensino médico.

Projetos pedagógicos inadequados, currículos antiquados, docentes sem a devida qualificação, ausência de hospitais-escola, turmas com insustentáveis quantidades de alunos, falta de materiais, equipamentos e laboratórios, políticas de aprovação inconsequente: são problemas comuns em muitos cursos autorizados a funcionar pelo País afora.

Embora já se tenham criado comissões interministeriais para discutir o problema do ensino médico, só muito recentemente o Poder Executivo adotou a política de observar critérios objetivos de demanda para evitar a proliferação indevida de escolas médicas no País. Ainda assim, urge adotar providências em relação à qualidade da formação ministrada pelas instituições que já se encontram em funcionamento.

Isso significa que, em paralelo ao aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação de cursos e instituições de ensino que subsidiam os processos de autorização e credenciamento das escolas de medicina, precisamos encampar a ideia de garantir, para a sociedade, a formação básica dos médicos. É aí que entra o exame de proficiência sugerido pelo PLS nº 217, de 2004.

Um modelo exemplar a esse respeito delinea-se no Estado de São Paulo, por iniciativa do Cremesp, que aplica, desde 2005, exame de proficiência aos formandos em Medicina que desejem exercer a profissão naquela unidade da Federação. Em 2012, pela primeira vez, a participação no exame do Cremesp tornou-se obrigatória para a obtenção do registro profissional de médico naquele estado.

No caso da revalidação de diplomas estrangeiros de Medicina, matéria que também é objeto do PLS em comento, o modelo do exame de proficiência também está se consolidando, na forma do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas de Médicos (REVALIDA), instituído pelo MEC e pelo Ministério da Saúde em 2010.

Nesse contexto, o mecanismo suscitado pelo PLS nº 217, de 2004, qual seja, a instituição de um exame nacional de proficiência prévio ao registro profissional, parece-nos a melhor alternativa, no momento, para melhorar a qualidade da formação dos médicos no Brasil, bem como assegurar um padrão mínimo aos portadores de diplomas estrangeiros de Medicina que pretendam atuar em solo pátrio.

Por um lado, não temos dúvidas de que a iniciativa tem amparo nas competências atribuídas pela legislação ao CFM e aos CRM, como órgãos supervisores da ética profissional, julgadores e disciplinadores da classe médica, a quem cabe “zelar e trabalhar por todos os meios ao seu alcance, pelo perfeito desempenho ético da medicina e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exerçam legalmente” (art. 2º da Lei nº 3.268, de 1957). Por outro, consideramos que a formação do médico envolve aspectos éticos e cognitivos, e habilidades que devem ser aferidos de forma consequente, com foco não só no egresso, mas também, e principalmente, na instituição formadora.

Para tanto, o modelo de avaliação individual ao final do curso, como quer o projeto, pode ser aprimorado para contemplar duas etapas, de modo a possibilitar uma avaliação de progresso, que permita correções de rumo no processo de formação, em face de deficiências precocemente identificadas. Além disso, o exame constitui-se em parâmetro de avaliação da qualidade dos cursos de graduação em Medicina, em complemento ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, cujos resultados práticos têm sido relativamente morosos e localizados.

Nesse sentido, o substitutivo que apresentamos se diferencia da proposta original do PLS nº 217, de 2004, nos seguintes aspectos:

- o exame passa a ser realizado em duas etapas, sendo a primeira ao final do segundo ano curricular e a segunda, ao final do curso;
- o registro profissional fica condicionado apenas à participação no exame. A aprovação será exigida somente nos casos de revalidação de diploma estrangeiro;
- a gratuidade de inscrição, para não onerar indevidamente o futuro médico, nem mercantilizar os nobres propósitos do exame;
- a atribuição ao CFM da coordenação nacional do exame, e aos conselhos regionais, da sua aplicação;

- a supressão da previsão de prova prática, para viabilizar a execução do exame;
- a instituição de incentivo aos estudantes, atribuindo, aos melhores, pontuação adicional no processo seletivo para ingresso em programas de residência médica, conforme critérios a serem estabelecidos em regulamento;
- o deslocamento do foco da iniciativa para o desempenho institucional, prevendo a atribuição de conceitos aos cursos de Medicina com base nas notas obtidas no exame de proficiência, e garantindo, ao mesmo tempo, a confidencialidade dos resultados individuais, o que pode resultar em melhoria do ensino no médio e no longo prazos;
- a ampliação da participação dos Conselhos Federal e regionais no processo de avaliação dos cursos de graduação em Medicina;
- conferência de coercitividade à proposta, mediante a possibilidade de aplicação direta e imediata da penalidade de suspensão temporária da abertura de processo seletivo, prevista no art. 10, § 2º, inciso I, da Lei nº 10.861, de 2004, que dispõe sobre o Sinaes, aos cursos com percentuais de aprovação inferiores a 70% no exame; e, por fim,
- a obrigação da instituição de ensino que apresente graves deficiências na primeira etapa do exame de oferecer módulos complementares de ensino gratuitos para seus alunos, nos termos a serem definidos em regulamento.

Julgamos que este é o momento do Congresso iniciar um processo de melhoria da qualidade do ensino médico no País. A aprovação do PLS nº 217, de 2004, sem dúvida, trará o marco legislativo necessário a essa mudança.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 217, de 2004, nos termos do substitutivo aprovado pela Comissão de Educação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator