



SENADO FEDERAL

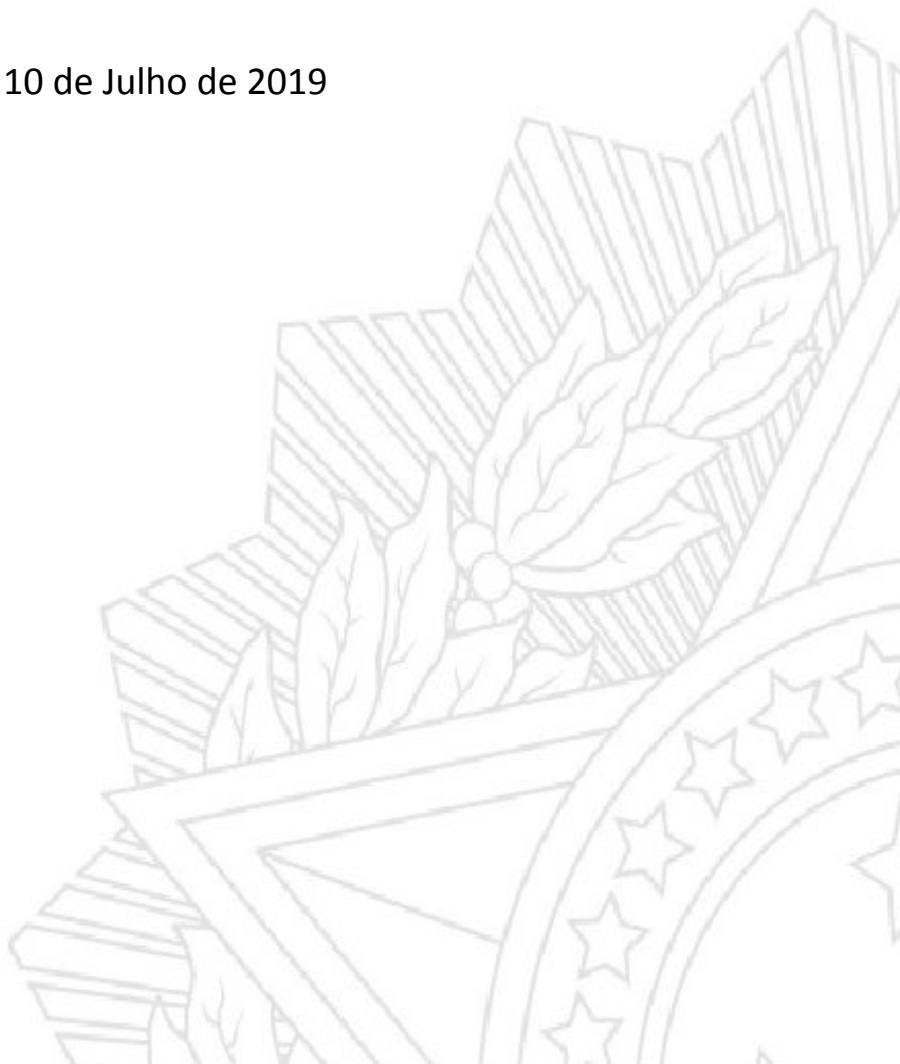
PARECER (SF) Nº 36, DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2015, do Senador Cássio Cunha Lima, que Altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que institui o Programa Mais Médicos, para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina nas avaliações dos cursos de Medicina.

PRESIDENTE: Senador Romário

RELATOR: Senador Marcelo Castro

10 de Julho de 2019



PARECER Nº 36 , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2015, do Senador Cássio Cunha Lima, que *altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que institui o Programa Mais Médicos, para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina nas avaliações dos cursos de Medicina.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Chega para análise da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 312, de 2015, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, que tem por objetivo conferir ao Conselho Federal de Medicina (CFM) a atribuição de supervisionar as avaliações dos cursos de graduação em Medicina e dos programas de residência médica. A Comissão proferirá decisão em caráter terminativo sobre a matéria.

Por meio de seu art. 1º, o projeto promove alteração da redação do § 2º do art. 9º da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que *institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências.*

O art. 2º – cláusula de vigência – determina que a lei eventualmente originada pela proposição passará a vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, seu autor argumenta que houve um crescimento expressivo do número de escolas médicas no Brasil nos últimos



anos, muitas delas de qualidade questionável, o que gera preocupação com a qualificação dos egressos dessas instituições de ensino. Seria necessário, portanto, reforçar a avaliação dos cursos de Medicina com a supervisão do Conselho Federal de Medicina (CFM), de modo a garantir a oferta de médicos qualificados à sociedade brasileira.

O PLS nº 312, de 2015, foi inicialmente distribuído à apreciação exclusiva da CAS, para decisão em caráter terminativo. No entanto, por força da aprovação do Requerimento nº 659, de 2015, do Senador Romário, a proposição foi encaminhada à análise prévia da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Naquele colegiado, o projeto foi aprovado na forma de uma emenda substitutiva (Emenda nº 1 - CE), oferecida pelo relator, Senador Donizeti Nogueira. De acordo com o texto aprovado pela CE, caberá ao CFM apenas o papel de observador no processo de avaliação dos cursos de Medicina.

Na CAS, a proposição foi inicialmente distribuída à relatoria da Senadora Vanessa Grazziotin. Concordamos e adotamos em parte o seu relatório, que foi lido ainda em 2017, mas nunca chegou a ser apreciado por este Colegiado.

II – ANÁLISE

Conforme dispõe o inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão apreciar o PLS nº 312, de 2015, pois a matéria trata de proteção e defesa da saúde e da competência do Sistema Único de Saúde (SUS). Em vista do caráter terminativo da decisão, cabe a este colegiado apreciar, também, os aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição. Saliente-se que não há reparos a serem feitos à proposição no que concerne a esses aspectos.

Passemos, então, à análise de seu mérito.



A Lei nº 12.871, de 2013, oriunda da Medida Provisória (MPV) nº 621, de 2013, instituiu o Programa Mais Médicos com os seguintes objetivos:

- reduzir a carência de médicos em regiões prioritárias para o SUS;
- fortalecer a atenção básica em saúde;
- aprimorar a formação médica;
- aprofundar a inserção dos médicos na realidade de saúde do País;
- fortalecer a integração ensino-serviço;
- promover a troca de conhecimentos e experiências entre médicos formados no Brasil e no exterior;
- ampliar a participação dos médicos nas políticas públicas de saúde e no funcionamento do SUS; e
- estimular a realização de pesquisas no âmbito do SUS.

Para a consecução desses objetivos, foram implementadas três ações principais:

- i. reordenamento da oferta dos cursos de Medicina e de vagas na residência médica, de forma a conferir prioridade às regiões com menor relação de vagas e médicos por habitante, desde que houvesse condições de oferecer a estrutura correspondente;
- ii. estabelecimento de novos parâmetros para a formação médica;



- iii. promoção do aperfeiçoamento dos médicos em regiões prioritárias do SUS, por meio da integração ensino-serviço, inclusive do intercâmbio internacional.

Vê-se que o Programa não se preocupa apenas com o aumento da quantidade de médicos disponíveis para o atendimento da população, mas também com a qualidade desse atendimento. E a qualidade da atenção à saúde depende fundamentalmente da qualidade da formação dos profissionais por ela responsáveis. Por isso, o referido diploma legal contém diversos dispositivos relacionados ao controle de qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação em Medicina.

Nesse sentido, julgamos que a medida proposta pelo Senador Cássio Cunha Lima se coaduna com os objetivos do Programa Mais Médicos, visto que pretende reforçar o componente avaliativo dessa política pública, com a participação de uma autarquia federal cuja atribuição é a de fiscalizar a atuação profissional dos médicos.

Desse modo, cabe resgatar o trabalho realizado por esta Comissão, que selecionou o Programa Mais Médicos como política pública a ser avaliada durante o ano de 2017. O tema foi distribuído à relatoria da Senadora Lídice da Mata, que apontou a insuficiência da supervisão da atuação dos participantes como um dos problemas identificados na execução do Programa, conforme consta de seu relatório aprovado em fevereiro de 2018.

É razoável, portanto, que o CFM inicie seu trabalho de promoção do bom desempenho dos médicos antes mesmo que eles ingressem no mercado de trabalho. Melhor intervir precocemente na formação do médico do que se limitar a punir os profissionais despreparados mais tarde.

Entendemos, por conseguinte, que a Emenda nº 1 – CE não deve ser acolhida por este colegiado, visto que relega o CFM à condição de mero observador, função que, salvo melhor juízo, poderia ser exercida por qualquer entidade ou cidadão brasileiro, em respeito ao princípio da publicidade da administração pública, sem necessidade de edição de lei específica para esse fim.



Não obstante o mérito do PLS nº 312, de 2015, há que se promover aperfeiçoamentos em seu texto. Com efeito, é fundamental estabelecer uma periodicidade anual para a realização das avaliações, a fim de garantir o acompanhamento próximo do que ocorre com nossas escolas de Medicina e permitir a adoção tempestiva de medidas destinadas a corrigir os problemas eventualmente detectados.

Da mesma forma, concordamos com a observação da CE, no sentido de que não se pode subordinar a União à tutela de órgão de fiscalização do exercício profissional, por mais relevante que seja a autarquia. Por isso, propomos a efetiva participação do CFM no processo avaliativo, porém não na condição de supervisor.

Por fim, no que concerne à técnica legislativa do PLS nº 312, de 2015, observamos violação dos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe, entre outros temas, sobre a alteração das leis. A alínea “c” do inciso III do seu art. 12 determina que é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado. Ocorre que a proposição sob análise dá nova redação a dispositivo revogado, no caso o § 2º do art. 9º da Lei nº 12.871, de 2013, revogado pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, que *altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.*

É preciso reconhecer, contudo, que não se pode atribuir a falha ao autor da proposição, visto que a referida revogação foi implementada somente no final de 2017, mais de dois anos após a apresentação do PLS nº 312, de 2015, portanto. A questão é equacionada no substitutivo que oferecemos no voto.



III – VOTO

Em visto do exposto, o voto é pela **rejeição** da Emenda nº 1 - CE e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2015, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 312, DE 2015

Altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que *institui o Programa Mais Médicos*, para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina na avaliação do curso de graduação em Medicina, bem como sua realização com periodicidade anual.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** É instituída a avaliação específica para curso de graduação em Medicina, com instrumentos e métodos que avaliem conhecimentos, habilidades e atitudes, conforme ato dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde, aplicada com periodicidade anual e com a participação do Conselho Federal de Medicina.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ADENDO AO PARECER Nº 36 , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2015, do Senador Cássio Cunha Lima, que *altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que institui o Programa Mais Médicos, para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina nas avaliações dos cursos de Medicina.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

A Emenda nº 2 – CAS, de autoria do Senador Rogério Carvalho, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 312, de 2015, que *altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que institui o Programa Mais Médicos, para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina nas avaliações dos cursos de Medicina*, foi apresentada no dia 25 de junho próximo passado.

Ela traz comando legal sem numeração, o qual altera a redação do art. 9º da Lei nº 12.871, de 2013, sem indicar exatamente qual modificação pretende implementar na proposição legislativa a ser emendada. É possível inferir, contudo, que seu autor deseja modificar a redação do art. 1º do PLS nº 312, de 2015.

A modificação efetuada no *caput* do art. 9º determina a periodicidade anual para a realização da avaliação específica do curso de graduação em Medicina, além da participação do Ministro de Estado da Saúde na elaboração do ato que regulamenta o procedimento.

A Emenda acrescenta ainda três parágrafos ao art. 9º. O primeiro deles, § 3º, determina que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) será o órgão responsável



pela implementação da avaliação apenas no sistema federal de ensino, enquanto o § 4º permite às demais instituições a adesão a essa avaliação efetuada pelo Inep. O § 5º faculta ao Conselho Federal de Medicina (CFM) o acompanhamento da avaliação.

Na justificação da proposta, seu autor argumenta que o Inep já tem a expertise necessária para executar a tarefa de implementar a avaliação, justamente porque já conduz esse processo de avaliação da educação superior no País. Da mesma forma, propugna a periodicidade anual para a atividade, fixada em lei. Por fim, o autor defende a participação do CFM nas decisões relacionadas à formação médica no País, bem como a do Ministério da Saúde na regulamentação da avaliação do curso de Medicina. Contesta, contudo, a atividade de supervisão conferida à autarquia médica pelo PLS.

II – ANÁLISE

A Emenda nº 2 – CAS traz aprimoramentos ao texto original da proposição, ao estabelecer a periodicidade anual para a avaliação e a inclusão do Ministro de Estado da Saúde como coautor do ato que a regulamenta, da mesma forma que o substitutivo já lido perante a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o faz.

No entanto, identificamos alguns pontos que merecem reparos. A redação proposta para o *caput* não está clara, pois coloca o termo “Ministro” no singular, enquanto nos parece evidente que o ato será subscrito por dois ministros, quais sejam, os titulares das pastas da Educação e da Saúde.

Ainda no tocante à técnica legislativa, ao longo do artigo, o autor usa, por vezes, o termo “avaliação” e, outras vezes, “avaliações”, ao se referir à avaliação específica de que trata o dispositivo. Tudo indica que o autor se refere sempre à mesma avaliação, de modo que não há motivo para a variação dos termos empregados. A norma da boa técnica legislativa recomenda a uniformização da linguagem, a fim de se obter clareza do texto.



Por fim, além de não indicar o dispositivo do PLS nº 312, de 2015, a ser alterado pela Emenda, seu autor também se olvidou de colocar entre aspas o texto a ser introduzido na proposição.

Em relação à constitucionalidade formal da Emenda nº 2 – CAS, identificamos violação da alínea *a* do inciso VI do art. 84 da Constituição, que determina ser privativa do Presidente da República a competência para “dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

A nosso ver, a determinação constante do § 3º acrescido pela Emenda fere a Constituição, ao invadir a área reservada ao Poder Executivo para impor-lhe a forma de organizar seu próprio funcionamento, por mais razoável que seja a proposta. Com efeito, a medida indicada determina ao Executivo qual órgão de sua própria estrutura administrativa deverá tomar parte em dada ação governamental.

Não se está questionando em absoluto a capacidade do Inep para implementar a avaliação de que trata a Lei. Sem dúvida, é a entidade apta a realizar a tarefa e já conta com vasta experiência na avaliação dos cursos de graduação, inclusive do curso médico. No entanto, esse tipo de definição – de qual autarquia será responsável pela implementação de determinada ação governamental – é atribuição do Poder Executivo, e não deve ser estabelecida em lei de iniciativa parlamentar, conforme determina a Carta Magna, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Quanto ao papel do CFM no processo de avaliação, concordamos com o posicionamento do Senador Rogério Carvalho, de que a autarquia “representa um referencial de peso nas decisões relacionadas à formação médica no País” e que, por outro lado, não lhe cabe a supervisão das atividades avaliativas conduzidas pela União.

No entanto, e mesmo respeitando as opiniões divergentes, entendemos como apropriada e razoável a forma como propusemos o papel do CFM no processo de avaliação dos cursos de Medicina no substitutivo já apresentado perante esta Comissão. Nossa proposta permite a participação efetiva do Conselho, porém exclui a subordinação constante do texto original



do PLS nº 312, de 2015. Relegar o CFM à mera condição de observador ou de acompanhante equivale, na prática, à rejeição do Projeto, por outro lado.

Ressalte-se que, questões redacionais à parte, a Emenda nº 2 – CAS pouco difere do substitutivo no que se respeita ao mérito. Há convergência na periodicidade anual da avaliação, na coautoria do ato regulamentador pelos Ministros da Educação e da Saúde e na retirada do poder de supervisão do CFM. O substitutivo não contempla, contudo, a determinação em lei de qual autarquia executará a medida, em função das limitações impostas pela Constituição à iniciativa parlamentar de proposições legislativas.

III – VOTO

Em visto do exposto, o voto é pela **rejeição** da Emenda nº 1 – CE e da Emenda nº 2 – CAS, e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2015, na forma do seguinte substitutivo, nos termos já apresentados perante esta Comissão:

EMENDANº 3 - CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 312, DE 2015

Altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que *institui o Programa Mais Médicos*, para determinar a participação do Conselho Federal de Medicina na avaliação do curso de graduação em Medicina, bem como sua realização com periodicidade anual.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:



“**Art. 9º** É instituída a avaliação específica para curso de graduação em Medicina, com instrumentos e métodos que avaliem conhecimentos, habilidades e atitudes, conforme ato dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde, aplicada com periodicidade anual e com a participação do Conselho Federal de Medicina.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, 10 de julho de 2019

Senador ROMÁRIO, Presidente

Senador MARCELO CASTRO, Relator





Relatório de Registro de Presença
CAS, 10/07/2019 às 09h - 29ª, Extraordinária
Comissão de Assuntos Sociais

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)			
TITULARES		SUPLENTE	
RENAN CALHEIROS		1. MECIAS DE JESUS	PRESENTE
EDUARDO GOMES	PRESENTE	2. FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
MARCELO CASTRO	PRESENTE	3. VAGO	
LUIZ DO CARMO	PRESENTE	4. MAILZA GOMES	PRESENTE
LUIS CARLOS HEINZE	PRESENTE	5. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)			
TITULARES		SUPLENTE	
MARA GABRILLI	PRESENTE	1. SORAYA THRONICKE	PRESENTE
STYVENSON VALENTIM	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
ROMÁRIO	PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS	
JUÍZA SELMA	PRESENTE	4. VAGO	

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)			
TITULARES		SUPLENTE	
LEILA BARROS	PRESENTE	1. JORGE KAJURU	
WEVERTON		2. CID GOMES	
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	3. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARCOS DO VAL	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
TITULARES		SUPLENTE	
HUMBERTO COSTA		1. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	2. PAULO ROCHA	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	3. RENILDE BULHÕES	

PSD			
TITULARES		SUPLENTE	
NELSINHO TRAD	PRESENTE	1. CARLOS VIANA	
IRAJÁ	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO	PRESENTE
OTTO ALENCAR		3. SÉRGIO PETECÃO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
TITULARES		SUPLENTE	
JAYME CAMPOS	PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO	
MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE	2. CHICO RODRIGUES	PRESENTE

Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL
IZALCI LUCAS
AROLDE DE OLIVEIRA

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Substitutivo ao PLS 312/2015,nos termos do relatório apresentado

Comissão de Assuntos Sociais - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
RENAN CALHEIROS				1. MECIAS DE JESUS	X		
EDUARDO GOMES	X			2. FERNANDO BEZERRA COELHO			
MARCELO CASTRO	X			3. VAGO			
LUIZ DO CARMO	X			4. MAILZA GOMES			
LUIS CARLOS HEINZE	X			5. VANDERLAN CARDOSO			
TITULARES - Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
MARA GABRILLI				1. SORAYA THRONICKE	X		
STYVENSON VALENTIM	X			2. EDUARDO GIRÃO			
ROMÁRIO				3. ROSE DE FREITAS			
JUÍZA SELMA	X			4. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
LEILA BARROS	X			1. JORGE KAJURU			
WEVERTON				2. CID GOMES			
FLÁVIO ARNS				3. FABIANO CONTARATO	X		
ELIZIANE GAMA				4. MARCOS DO VAL			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
HUMBERTO COSTA				1. PAULO PAIM	X		
ROGÉRIO CARVALHO	X			2. PAULO ROCHA			
ZENAIDE MAIA				3. RENILDE BULHÕES			
TITULARES - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
NELSINHO TRAD				1. CARLOS VIANA			
IRAJÁ				2. LUCAS BARRETO	X		
OTTO ALENCAR				3. SÉRGIO PETECÃO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JAYME CAMPOS	X			1. ZEQUINHA MARINHO			
MARIA DO CARMO ALVES	X			2. CHICO RODRIGUES			

Quórum: TOTAL 16

Votação: TOTAL 15 SIM 15 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

**Senador Romário
Presidente**

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 9, EM 10/07/2019

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLS 312/2015)

NA 29ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA O SUBSTITUTIVO, OFERECIDO EM ADENDO APÓS AO PEDIDO DE VISTA, AO PLS Nº 312, DE 2015, RELATADO PELO SENADOR MARCELO CASTRO, E REJEITA AS EMENDAS Nº 1-CE E 2.

10 de Julho de 2019

Senador ROMÁRIO

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais