

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.224 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
IMPTE.(S) : **JAIR MESSIAS BOLSONARO**
ADV.(A/S) : **JORGE FRANCISCO**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

**LEGITIMIDADE – MANDADO DE
SEGURANÇA – PARLAMENTAR –
PRESERVAÇÃO DA ATIVIDADE.**

**MANDADO DE SEGURANÇA – PARTE
PASSIVA.**

**MANDADO DE SEGURANÇA –
TERCEIRO INTERESSADO –
INADMISSIBILIDADE.**

**MEDIDA PROVISÓRIA – RELEVÂNCIA
E URGÊNCIA – PREDICADOS
CONSTITUCIONAIS – AFERIÇÃO –
CRIVO DO COLEGIADO.**

**MANDADO DE SEGURANÇA –
INFORMAÇÕES PRESTADAS E
MANIFESTAÇÃO DA PARTE PASSIVA –
AUDIÇÃO DA PROCURADORIA
GERAL DA REPÚBLICA.**

1. O Gabinete prestou as seguintes informações:

MS 32224 MC / DF

Jair Messias Bolsonaro busca infirmar ato da Presidente da República consistente na edição da Medida Provisória nº 621/2013, que institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências.

Preliminarmente, argui a própria legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o intuito de preservar o devido processo legislativo constitucional. Evoca o que decidido no Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 24.667, da relatoria do ministro Carlos Velloso.

Articula com a atribuição precípua do Congresso Nacional para o exercício da função normativa primária em matérias de competência da União. Aduz ter o constituinte especionado dessa esfera de prerrogativas tão somente a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, condicionando a formalização do ato aos pressupostos de relevância e urgência. Assevera ser a espécie de caráter excepcional.

Aponta a falta de urgência, porquanto o tema veiculado diz respeito à formação acadêmica médica para alunos que ingressarem nos cursos superiores a partir de 1º de janeiro de 2015. Sustenta a inobservância ao devido processo legislativo, porque, segundo afirma, a mencionada medida provisória retira a matéria do trâmite regular de elaboração de normas e, conseqüentemente, de um debate mais detido, envolvendo os profissionais da especialidade e a sociedade como um todo. Sublinha a complexidade das questões versadas, ressaltando tópicos a serem enfrentados na deliberação da proposta. Alega que a temática poderia ser apresentada sob a forma de projeto de lei, vindo o Presidente da República a solicitar apreciação em regime de urgência.

Sob o ângulo do risco, alude ao início da tramitação da Medida Provisória nº 621/2013, em 9 de julho passado. Busca o deferimento de liminar para suspender a vigência do ato

normativo. No mérito, pleiteia a confirmação da providência. Sucessivamente, pretende a anulação de eventual deliberação legislativa acerca do mérito da medida provisória, ante o não atendimento do pressuposto constitucional de urgência.

A autoridade apontada como coatora, nas informações prestadas, traz manifestações das Consultorias Jurídicas da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério da Saúde e ao da Educação, as quais requer sejam consideradas como partes integrantes do pronunciamento.

Articula com a inépcia da petição inicial, ante a absoluta impossibilidade jurídica do pedido de anulação de eventual deliberação legislativa e a circunstância de a conclusão a que chega o impetrante não decorrer logicamente da narrativa dos fatos. Aduz a errônea indicação da autoridade coatora, pois a Presidente da República não teria competência para dar concretude a tal ato, sendo inobservável a teoria da encampação, ausentes os requisitos autorizadores.

Anota o não cabimento de mandado de segurança visando a suspensão de ato normativo geral e abstrato, suscitando estar a impetração dirigida contra lei em tese. Menciona o Verbete nº 266 da Súmula do Supremo. Acrescenta ter o Tribunal decidido, em passagem recente, mostrar-se incabível a formalização de ação judicial para operar controle de constitucionalidade prévio de atos normativos, excetuados os casos em que proposta de emenda constitucional seja manifestamente ofensiva a cláusula pétrea ou nos quais a tramitação de projeto de lei ou de emenda à Carta da República viole regra a disciplinar o processo legislativo.

Diz da ausência de interesse de agir na impetração, pois prescindível a intervenção do Poder Judiciário para a obtenção do bem jurídico tutelado, o qual deve ser buscado nos debates políticos na instância parlamentar, no curso regular de

tramitação da medida provisória.

Argui a inexistência de direito líquido e certo do impetrante, não se podendo extrair da fundamentação trazida na inicial qualquer ilegalidade ou abuso de poder. Aponta os objetivos subjacentes à instalação do Programa Mais Médicos. Alude à competência da União e, conseqüentemente, da Presidente da República, por meio de medida provisória, para dispor sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, a formação de recursos humanos na área de saúde, assim como para a gestão do Sistema Único de Saúde, conforme os artigos 22, inciso XVI, 62, 196 e 200, inciso III, da Constituição Federal. Acrescenta incluir-se nas atribuições estatais a avaliação de qualidade da atividade de ensino provida pela iniciativa privada, a teor do artigo 209 da Lei Maior.

Reporta-se à organização de um sistema baseado nas Redes de Atenção à Saúde – RAS como estratégia fundamental para o enfrentamento dos principais problemas de acesso da população às respectivas ações e serviços, consoante o planejamento traçado pelo Ministério da Saúde. Destaca que a expansão e o aperfeiçoamento das iniciativas de atenção básica compõem parte do conjunto de prioridades das políticas estatais, aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

Informa que, no Brasil, a proporção de médicos por habitantes é inferior à verificada em outros países sul-americanos com perfil socioeconômico semelhante e também em alguns que mantêm sistemas universais de saúde. Assevera haver, ainda, grande desigualdade na distribuição desses profissionais nas várias regiões do território nacional, existindo inúmeras localidades onde não se logrou fixar profissionais voltados à atenção básica, especialmente médicos. Argumenta que o quadro encontra explicação, entre outras razões, na escassez de vagas nos cursos de graduação em medicina,

quesito no qual o Brasil também está em posição inferior a vários países. Ressalta a necessidade de atuação do Estado como agente prestador e indutor de iniciativas de educação superior, inclusive por meio dos mecanismos de regulação e fomento da atividade de ensino.

Destaca a imprescindível reformulação da grade curricular dos cursos de graduação na área, com acréscimo substancial de horas na formação específica em atenção básica. Esclarece a nova estruturação das grades, em um primeiro ciclo, no qual observada a carga horária prevista nas diretrizes curriculares nacionais, e, em um segundo, de treinamento em serviço, em atenção básica à saúde e em urgências e emergências no âmbito do Sistema Único de Saúde. Frisa ser a exigência um mecanismo para assegurar ao profissional uma formação generalista e evitar a especialização precoce, bem como conferir ao estudante uma experiência prática mais ampla durante o curso acadêmico. Aduz que o graduando receberá uma bolsa enquanto cumpre o segundo ciclo, o que descaracterizaria a existência de obrigação legal ou serviço público obrigatório, ainda mais porque o descumprimento não se faz acompanhar por sanção.

Diz estar compreendida no Programa iniciativa de seleção de médicos para atuar em locais desassistidos, garantindo-se prioridade aos formados no País ou com diploma revalidado. Observa que as vagas remanescentes serão ofertadas a brasileiros e a estrangeiros graduados e habilitados ao exercício de medicina no exterior, nessa ordem. Esclarece a questão relativa à não revalidação de diplomas dos intercambistas. Salienta que esses profissionais exercerão a medicina no território nacional por tempo determinado e sob estrita supervisão de uma instituição pública de educação, não sem antes serem submetidos a um processo de acolhimento e avaliação desenvolvido pelo Ministério da Saúde e pelo da Educação, em módulo que contemplará conteúdo relacionado à

legislação referente ao sistema de saúde brasileiro e língua portuguesa, ao fim do qual será aplicado exame para certificar as competências nesses temas. Aduz que o exercício excepcional está restrito a atividades de menor complexidade, razão pela qual não é exigida a revalidação de diploma expedido no exterior, bastando a titulação e a habilitação para o exercício da medicina no país de origem. Ressalta que, se houvesse a tal exigência, o médico intercambista estaria livre para praticar o ofício no território nacional, em distorção aos objetivos do Programa.

Discorre sobre os requisitos formais e materiais para a edição de medidas provisórias, aferidos pelo Presidente da República, anteriormente à formalização, e pelo Congresso Nacional em momento seguinte. Argumenta com a relevância pública das ações e serviços de saúde e educação, como expressamente previsto no artigo 197 da Lei Maior e reconhecido pelo Supremo no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 3.330. Saliencia que o programa em apreço visa ao aperfeiçoamento de ações básicas, em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde. Aponta a urgência no regramento da matéria, de especial significância para a sociedade brasileira, premente a ponto de sequer se poder observar o rito regular das propostas legislativas ou mesmo o rito abreviado por requerimento do Executivo. Consoante anota, a iniciativa é composta por sucessivas fases e necessita de planejamento, reclamando imediato tratamento legal.

Alude à evolução do entendimento do Tribunal no tocante aos limites do controle jurisdicional dos requisitos de formalização das medidas provisórias, tecendo considerações, em especial, sobre aquele relativo à urgência. Sublinha realizar o Supremo uma análise limitada do requisito, a censurar apenas os atos nos quais a ausência é evidente, conforme consignado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.213, da relatoria do ministro Celso de Mello, e nº 2.527, da relatoria da ministra

Ellen Gracie, e no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 489.108, relator ministro Joaquim Barbosa. Destaca não ser esse o caso, no qual patente a presença dos requisitos.

A União, em impugnação, requer o ingresso no processo. Destaca a inépcia da petição inicial, por ausência de formulação de pedido de mérito. Consoante sustenta, o impetrante teria veiculado tão somente um pleito liminar, atinente à suspensão da vigência da citada medida provisória. O pedido sucessivo, ainda que tomado como final, ou bem teria que ser formulado em impetração dirigida contra autoridade coatora diversa, pois a Presidente da República não possui atribuição para anular deliberação legislativa, ou bem não seria necessário, porquanto a declaração de nulidade de deliberação futura, eventual e incerta não assinalaria qualquer ameaça de lesão apta a justificar a atuação jurisdicional.

Diz do direcionamento do mandado de segurança contra lei em tese, vedado conforme Verbete nº 266 da Súmula do Supremo, a implicar a inadequação da via eleita e a conseqüente carência da ação. Assevera utilizar o autor a impetração como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, concluindo que o parlamentar visa invalidar ato normativo em vigor.

Frisa inexistir violação ao devido processo legislativo, estando a matéria submetida ao crivo do Poder Legislativo. Aduz que anular a medida provisória ou suspender o trâmite equivale a usurpação da competência constitucional atribuída ao Congresso Nacional, tendo esse Tribunal consignado, no Mandado de Segurança nº 32.033, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, que descabe ao Judiciário interferir no poder de agenda das Casas Legislativas. Acrescenta que a edição de medida provisória no tema permite o início imediato dos atos preparatórios necessários à implementação do Programa Mais

MS 32224 MC / DF

Médicos, o que não ocorreria no caso de apresentação de projeto de lei com pedido de apreciação em caráter de urgência. Traça um paralelo entre os ritos de tramitação de ambos os atos normativos para afirmar a inexistência de qualquer prejuízo à intervenção do parlamentar nas deliberações legislativas, a evidenciar a ausência de utilidade na obtenção do provimento jurisdicional e, por conseguinte, de interesse no manejo da impetração.

Reitera o entendimento do Tribunal acerca dos limites do controle jurisdicional dos requisitos para edição de medidas provisórias, presentes na espécie, reclamando o indeferimento da ordem.

A Federação Nacional dos Médicos, entidade sindical de grau superior, requer o ingresso no processo na qualidade de assistente litisconsorcial do impetrante.

O processo encontra-se concluso para apreciação do pedido liminar e do pleito de assistência.

2. Presentes o pedido e a causa de pedir veiculados na inicial, incumbe admitir a União como parte passiva neste mandado de segurança.

No tocante ao terceiro interessado, atente para o disposto no artigo 24 da Lei nº 12.016/09. Aplicam-se ao mandado de segurança os artigos 46 a 49 da Lei nº 5.869/73 – Código de Processo Civil. Vale dizer que não se pode observar o artigo 50 do mesmo diploma, a versar o interesse do terceiro e a participação na relação processual.

No mais, os reiterados pronunciamentos do Supremo revelam mostrar-se o parlamentar parte legítima para impetrar mandado de segurança cujo objetivo seja o respeito ao devido processo legislativo constitucional.

MS 32224 MC / DF

Quanto à matéria de fundo, os predicados relevância e urgência para a edição de medida provisória possuem estatura constitucional. Assim sendo, ao Supremo cumpre o exame do concurso dos dois requisitos no que, em vez de encaminhar projeto de lei, passível de tramitar em regime de urgência, vem o Executivo a normatizar certo tema, remetendo ao Congresso Nacional o instrumental formalizado.

Descabe, no entanto, nesse campo da relevância e da urgência, implementar ato precário e efêmero, antecipando-se à visão do Colegiado, não bastasse o envolvimento, na espécie, de valores a serem apreciados. Deve-se aguardar o julgamento definitivo da impetração.

3. Então, concluo:

3.1. Acolho o pleito da União, de ingressar, neste mandado de segurança, como parte passiva.

3.2. Afasto a admissibilidade da Federação Nacional dos Médicos – FENAM como terceira interessada. Procedam ao desentranhamento da peça que apresentou e devolvam-lhe.

3.3. Indefiro a liminar pleiteada.

4. Constando do processo as informações e a manifestação da União, colham o parecer da Procuradoria Geral da República.

5. Publiquem.

Brasília – residência –, 24 de agosto de 2013, às 16h.

Ministro MARCO AURÉLIO

Relator