



Na Mídia

02/09/2022 | [Valor Econômico](#)

Livre iniciativa (ou não) na criação de cursos de Medicina

Legislação cria reserva de mercado para as instituições autorizadas, mas, ao mesmo tempo, limita sua expansão

Joyl Gondim | Monique Guzzo



A Constituição federal estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas duas condições: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. A intervenção estatal na abertura de novos cursos de medicina e no aumento de vagas em cursos já existentes é tão significante que limitou as instituições de educação superior de exercer plenamente sua atividade econômica, ainda que atendidos esses requisitos. Atualmente, diversas instituições estão inclusive impedidas de oferecer esses cursos.

Diferentemente dos demais cursos de graduação e da área de saúde, a abertura de cursos em medicina segue regras específicas. A partir de 2013, a Lei nº 12.871, que criou o Programa Mais Médicos, estabeleceu que a autorização para o funcionamento de cursos de graduação em medicina por uma instituição privada será precedida de chamamento público e cabe ao ministro da Educação indicar a pré-seleção dos municípios para autorizar o funcionamento dos cursos, em parceria com o Ministério da Saúde.

Legislação cria reserva de mercado para as instituições autorizadas, mas, ao mesmo tempo, limita sua expansão

O aumento de vagas ou até mesmo a oferta de cursos de graduação em medicina, inclusive em universidades e centros universitários (com autonomia para criar cursos), depende de autorização do MEC, após manifestação do Conselho Nacional de Saúde.

Há diversas justificativas (e finalidades) para as barreiras impostas à abertura de cursos de medicina. Entre elas, aprimorar a formação de qualidade e tentar diminuir a carência de médicos nas áreas prioritárias para o SUS, o que em tese reduziria as desigualdades regionais na saúde pública.

Em 2013, a relação era de 1,8 médico para cada 1.000 habitantes, refletindo a escassez de profissionais em diversas regiões do Brasil. Pará, Amapá e Acre contavam com menos de 1 médico por 1.000 habitantes na época da criação do programa.

Para enfrentar esses problemas, a Lei nº 12.871 estabeleceu que a autorização para oferecer cursos de medicina deve obedecer a uma regulação educacional específica, com a publicação de chamamento público às instituições interessadas em se habilitar para atuar em regiões de vulnerabilidade social, conforme critérios do MEC.

A imposição do chamamento público como requisito para abrir novos cursos de medicina, no entanto, gerou duas interpretações divergentes sobre a autorização dos cursos de medicina ainda não resolvidas pela jurisprudência. A primeira é que o chamamento público seria um dos dois caminhos para se obter a autorização para o funcionamento de cursos de medicina: trâmite normal e não vinculado ao programa; e o chamamento público no programa. A outra seria o chamamento público ser a única forma de se obter a autorização - essa interpretação limita a livre iniciativa e concorrência, além de criar uma reserva de mercado.

Para agravar a situação, o MEC publicou a Portaria nº 328, que suspendeu a abertura de novos cursos de medicina e pedidos de aumento de vagas desses cursos por um prazo de 5 anos (até abril de 2023) nas instituições públicas e privadas. O objetivo alegado foi o de avaliar e adequar a formação médica já existente no país.

Em maio deste ano, a Portaria nº 343 tentou liberar a criação de novas vagas em cursos de medicina até o limite de mais 100 alunos. Mas a tentativa teve curta duração, já que foi revogada dias após sua publicação.

O resultado desse cenário de suspensão e restrições foi a proliferação de ações e batalhas judiciais. De um lado, instituições de ensino superior e associações do setor buscam anular a suspensão imposta pelo MEC e abrir cursos de medicina sem passar pelo crivo nem atender às contrapartidas da lei do Mais Médicos. Do outro lado, a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) protocolou uma ação no STF, pedindo que sejam invalidadas liminares que obrigam o MEC a analisar a criação de vagas em cursos de medicina por instituições

privadas que não se submeteram ao chamamento e que seja declarada a constitucionalidade do artigo 3 da lei do Mais Médicos. São 180 ações judiciais em andamento, segundo a Anup.

As instituições de ensino alegam que a atual regulamentação é inconstitucional, em especial o artigo 3 da lei e as portarias do MEC que suspendem o aumento de vagas e a abertura de cursos, já que violam os princípios constitucionais da livre iniciativa e concorrência. Até o momento, poucas instituições conseguiram abrir cursos de medicina pelo caminho judicial. Continuam pendentes diversas outras ações envolvendo aproximadamente 20 mil vagas, que podem render até R\$ 13 bilhões ao ano em mensalidades.

Esse cenário de conflito impacta diretamente as operações de M&A, além dos investimentos das próprias instituições de ensino na ampliação e criação desses cursos. A legislação atual cria uma reserva de mercado para as instituições já autorizadas a oferecer cursos de medicina, mas, ao mesmo tempo, limita sua expansão e crescimento.

Se, por um lado, essa reserva reforça os elevados preços de aquisição das instituições de ensino que oferecem cursos de medicina - visto que as operações de M&A orçam, em média, cada estudante de medicina em R\$ 2 milhões -, por outro, cria insegurança jurídica nos casos em que uma liminar é necessária para que o curso passe a existir ou amplie seu

número de vagas. No primeiro caso, as instituições consolidadas que não se valeram de liminares têm uma valorização excepcional. No segundo, as instituições sofrem com a dúvida sobre o destino de seus cursos e vagas - porque, no caso de a ação apresentada pela Anup prosperar no STF, haveria a anulação dos efeitos das decisões liminares.

Vale destacar que a legislação apresenta restrições às estruturações das operações no setor e abrange todos os cursos. Nas operações de transferência de CNPJ e de controle da mantenedora, por exemplo, o MEC proíbe expressamente transferir cursos entre instituições de ensino. Além disso, proíbe a fusão de instituições de ensino de mantenedoras distintas e a divisão de cursos de uma mesma mantida.

Quando o assunto é a criação de cursos de medicina, a legislação restritiva impacta diretamente a livre iniciativa, a concorrência das instituições e as relevantes operações de mercado nesse setor. Independentemente dos motivos que embasaram a decisão do governo, fato é que essa questão deverá acabar no STF e demais tribunais. Mas até lá permanece em debate e gera insegurança jurídica.

Joyl Gondim e Monique Guzzo são, respectivamente, sócio da área de Fusões e Aquisições e advogada das áreas de Life Science e Regulatório do Demarest.

