

**INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º
3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS
EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM
RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO
DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA**

Parecer n.º 313/2024/SJEPI/DJCG/SCON/CONJUR/PRES-EBSERH¹

Leticia Horbach Goncalves²
Thiago Lopes Cardoso Campos³
Pollyana da Silva Alcântara⁴

Sumário Executivo

O objeto da consulta é a análise da viabilidade jurídica do Projeto de Lei n.º 3.584/2024, que visa proibir a aplicação de cotas em processos seletivos para especialização, em residência médica, após a conclusão do curso de graduação em medicina. Concluiu-se que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 é inconstitucional, pois viola princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, especialmente o direito à igualdade, em suas dimensões material e de reconhecimento, indispensável à promoção da justiça social. Ao proibir ações afirmativas no âmbito da residência médica, o projeto ignora a necessidade de corrigir desigualdades históricas e estruturais, restringindo o acesso de grupos vulneráveis a formações especializadas e ao mercado de trabalho em áreas tradicionalmente elitistas, o que compromete a

¹Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23537.000427/2023-50, em versão adaptada para publicação.

²MBA em Gestão Pública pela ENAP. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Administrativo. Advogada da Ebserh e Chefe da Divisão Jurídica de Consultivo Geral. E-mail: leticia.horbach@ebserh.gov.br.

³Advogado sanitário e Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especialista em direito sanitário pela IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Federal de Campínas UNICAMP. Vice- Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado IDISA. Email: thiago.campos@anvisa.gov.br.

⁴Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. Pós-graduanda em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. MBA em Gestão Pública pela Enap. Especialista em LGPD, Privacidade e Proteção de Dados pela Ucam/RJ, em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela PUC/MG e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela PUC/MG. Advogada da Ebserh e Chefe do Serviço Jurídico de Consultivo. E-mail: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br.

representatividade e a inclusão social, em flagrante desrespeito aos preceitos constitucionais brasileiros.

1 FUNDAMENTAÇÃO

1.1 Inconstitucionalidade do PL n.º 3.584/2024

A Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88) definiu como objetivos fundamentais da República "reduzir as desigualdades sociais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (art. 3º, incisos III e IV), os quais orientam a formulação de políticas públicas voltadas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, a reserva de vagas em processos seletivos de residências médicas está diretamente relacionada à concretização da igualdade de oportunidades, abrangendo tanto o acesso à educação quanto a inserção no mercado de trabalho, dado que essas formações são indispensáveis para a qualificação e o exercício profissional especializado na área da saúde.

Quanto à educação, a CR/88 estabelece que é um direito de todos e um dever do Estado (arts. 6º e 205), prevendo ainda que o ensino deve observar os princípios da igualdade de condições de acesso e permanência, bem como a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 206, incisos I e IX). Aliás, o art. 205 da CR/88 explicita que a educação visa, entre outros objetivos, à qualificação para o trabalho. Nessa perspectiva, a Constituição também reconhece o trabalho como um direito social (art. 6º), que deve ser garantido de forma equitativa.

Além disso, a CR/88 consagra a igualdade como um direito fundamental de todos, dispondo que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade (art. 5º).

Historicamente, o direito à igualdade foi concebido inicialmente sob a perspectiva da igualdade formal, entendida como a garantia de que todos receberiam o mesmo tratamento perante a lei. Embora essencial, essa abordagem se mostrou insuficiente para corrigir desigualdades estruturais, uma vez que a aplicação uniforme da norma desconsidera as condições desiguais vividas por diferentes grupos

sociais.

Em resposta a essa limitação, emergiu a concepção de igualdade material, que visa à promoção da justiça social por meio do tratamento diferenciado e proporcional às necessidades e circunstâncias de cada indivíduo ou grupo. Essa visão é traduzida pelo princípio isonômico de que se deve "tratar os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades".

Mais recentemente, tem-se apontado uma terceira dimensão: a igualdade como reconhecimento, que valoriza a diversidade e o respeito às identidades de minorias, promovendo o reconhecimento e a integração de grupos historicamente marginalizados. Sobre o tema, confira-se a seguinte explicação doutrinária:

[...] Como visto, a igualdade é um direito fundamental e, também, um valor que permeia objetivamente diferentes domínios da ordem jurídica. Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são fins em si mesmas 522 , possuem o mesmo valor e merecem, por essa razão, igual respeito e consideração 523 . A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença. Em torno de sua maior ou menor centralidade nos arranjos institucionais, bem como no papel do Estado na sua promoção, dividiram-se as principais ideologias e correntes políticas dos últimos dois séculos. No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa substancialmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças, sejam raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras. A Constituição brasileira de 1988 contempla essas três dimensões da igualdade. A igualdade formal vem prevista no

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

art. 5º, caput: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Já a igualdade como redistribuição decorre de objetivos da República, como “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III). Por fim, a igualdade como reconhecimento tem seu lastro em outros dos objetivos fundamentais do país: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV). É pertinente enfatizar que esses três planos não são independentes um do outro. A igualdade efetiva requer igualdade perante a lei, redistribuição e reconhecimento. [...] (BARROSO, Luís R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.500. ISBN 9788553621132.)

Essa evolução do conceito de igualdade demonstra a necessidade de políticas públicas que vão além da simples equidade no acesso, englobando ações que promovam a dignidade da pessoa humana e reconheçam as especificidades de cada indivíduo, considerando suas realidades e necessidades concretas.

Nesse sentido, as ações afirmativas, como a reserva de vagas em processos seletivos para residências médicas, configuram instrumentos essenciais para concretizar a igualdade nas dimensões material e de reconhecimento, buscando corrigir desigualdades históricas e estruturar condições que assegurem a inserção de grupos vulneráveis nos níveis mais elevados de educação e do mercado de trabalho.

Acercas das ações afirmativas como expressão concreta do direito à igualdade e sua relevância no contexto brasileiro, é pertinente destacar algumas ponderações doutrinárias:

A igualdade material, também designada de igualdade real ou fática, exterioriza a igualdade efetiva perante os bens da vida humana, sendo

certo que os ordenamentos constitucionais dispõem de três principais meios de implementação dela, revestidos de natureza liberal, social e democrática.

Os primeiros, iminentes aos ordenamentos jurídicos franco-germânicos, são consagrados em normas que proíbem a prática de discriminações baseadas em critérios de origem, raça, sexo, cor e idade, como, por exemplo, as preceituadas no Preâmbulo da Constituição francesa e no art. 3º, nº 3, da Constituição alemã.

Os segundos, inerentes aos ordenamentos jurídicos nórdico-escandinavos, são consignados em normas que obrigam à prestação de benefícios e serviços que atendam às necessidades básicas da pessoa humana, a fim de protegê-la de determinados riscos a que se encontra exposta, como, por exemplo, as prescritas nos Princípios Básicos da Constituição sueca e no art. 110 da Constituição norueguesa.

Os terceiros, intrínsecos ao ordenamento jurídico norte-americano, são consubstanciados em normas que permitem a realização de ações afirmativas, como, por exemplo, as previstas no Executive Order nº 10.925/63.

As affirmative actions, por cujas origem, meios e fins perpassaremos sinteticamente, são definidas como políticas ou programas, públicos ou privados, que objetivam conceder algum tipo de benefício a minorias ou grupos sociais que se encontrem em condições desvantajosas em determinado contexto social, em razão de discriminações, existentes ou passadas, tais como as pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos, índios, mulheres e negros.

[...] As ações afirmativas são efetivadas pelo sistema de cotas ou sistema de pontuação, assim como pela oferta de treinamentos profissionais e reformulação de políticas de contratação e promoção de empregados.

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

As ações afirmativas são efetuadas para o estabelecimento de relações de emprego, bem como para a delegação de serviços de comunicação social, contratação e dispêndio de recursos públicos e admissão em instituições de ensino superior, com diferentes fundamentações filosófica e jurídica. (MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional - 14ª Edição 2024. 14th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.170. ISBN 9786559775958.)

[...] Do ponto de vista jurídico, o tópico mais relevante em relação à questão racial diz respeito à legitimidade das ações afirmativas. **Ações afirmativas são políticas públicas – isto é, programas governamentais – que procuram dar vantagem competitiva a grupos sociais que foram injustamente privados do acesso às oportunidades.** Ou, vistas pelo ângulo dos que foram excluídos, **o que elas fazem é procurar neutralizar, ao menos em parte, as vantagens competitivas de que desfrutaram os integrantes dos grupos sociais hegemônicos.** Cotas raciais são uma espécie de ação afirmativa. Trata-se de uma medida emergencial e paliativa para facilitar a ascensão de pessoas que sofreram condições adversas. A melhor ação afirmativa de todas é ensino público de qualidade desde a primeira infância. Porém, enquanto isso não seja concretizado em plenitude, são necessárias medidas de proteção e resgate. Existem relevantes razões que justificam e mesmo tornam imperativas as ações afirmativas. Destaco três delas:

a) a primeira delas é a reparação histórica pelo estigma moral, social e econômico que foi a escravidão no Brasil. A esse fato se soma o abandono a que foram relegados os ex-escravos após a abolição, sem acesso à educação, a empregos qualificados ou a terras públicas, perpetuando-se a condição de subalternidade;

b) a segunda é o reconhecimento de que existe entranhado na sociedade brasileira um racismo estrutural, que integra sua organização econômica e política. Todos somos responsáveis, ainda que atuando de forma não intencional, pela mera fruição ou aceitação dos privilégios e vantagens que decorrem de um sistema profundamente desigual; e

c) a terceira razão é a importância do acesso de pessoas negras a posições de liderança e destaque. Esse fato tem uma dimensão simbólica e motivacional sobre todos os integrantes do grupo social, oferecendo lhes um modelo e inspiração. Isso aumenta a autoestima do grupo e dá força para oferecer resistência ao preconceito alheio. Por fim, se metade da população é negra, há um componente de justiça, representatividade e respeito ao pluralismo.

Tudo isso sem mencionar que o racismo estrutural e a exclusão social terminam por desperdiçar o talento e o potencial de metade da população brasileira. Uma vez devidamente integrado, esse enorme contingente de pessoas poderia se juntar, com maior capacidade, ao esforço coletivo de construção nacional.

O Supremo Tribunal Federal já declarou constitucional a política de cotas em universidades públicas, tanto as socioeconômicas quanto as puramente raciais, assim como a combinação de ambas. Também o programa de bolsas em universidades privadas (Prouni), utilizando critérios de cotas sociais e raciais, bem como dando vantagens fiscais às entidades que aderissem, foi considerado válido à luz da Constituição. E, no final do ano de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que os recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário destinados ao financiamento de campanhas, bem como o tempo de rádio e de TV, deveriam ser distribuídos na mesma proporção do número de candidatos negros lançados pelo partido.

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

(BARROSO, Luís R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição 2024. 12th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.505. ISBN 9788553621132.)

Vale destacar que a doutrina reconhece a força normativa da Constituição, entendendo que os princípios constitucionais não são meras declarações de intenções, mas sim normas jurídicas dotadas de aplicabilidade e exigibilidade. Dessa forma, os objetivos fundamentais da República e os direitos fundamentais previstos na CR/88 têm eficácia vinculante, impondo aos entes públicos o dever de garanti-los. Veja-se:

[...] Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: **as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado.** A propósito, cabe registrar que o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria não eliminou as tensões inevitáveis que se formam entre as pretensões de normatividade do constituinte, de um lado, e, de outro lado, as circunstâncias da realidade fática e as eventuais resistências do status quo.

O debate acerca da força normativa da Constituição só chegou ao Brasil, de maneira consistente, ao longo da década de 80, tendo enfrentado as resistências previsíveis. Além das complexidades inerentes à concretização de qualquer ordem jurídica, padecia o país de patologias crônicas, ligadas ao autoritarismo e à insinceridade constitucional. Não é surpresa, portanto, que as Constituições tivessem sido, até então, repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Coube à Constituição de 1988, bem como à doutrina e à jurisprudência que se produziram a partir de sua

promulgação, o mérito elevado de romper com a posição mais retrógrada (v. supra). (BARROSO, Luís R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.205. ISBN 9788553621132.) (Sem destaques no original).

Portanto, a reserva de vagas em processos seletivos, como nas residências médicas, encontra sólido fundamento constitucional nos objetivos fundamentais da República e no direito à igualdade, que, em suas dimensões material e de reconhecimento, exige medidas compensatórias para corrigir desigualdades e promover inclusão social. Trata-se de uma aplicação concreta dos mandamentos constitucionais, que não são meras declarações abstratas, mas normas vinculantes para orientar a atuação estatal e assegurar justiça social e equidade.

Diante disso, o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 é notadamente incompatível com os preceitos constitucionais, o que evidencia sua inconstitucionalidade.

Além disso, cabe destacar que as ações afirmativas estão em plena conformidade com tratados internacionais ratificados pelo Brasil, os quais reafirmam o compromisso com a promoção de políticas públicas voltadas à igualdade. Entre esses instrumentos, destacam-se os seguintes:

Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto n.º 65.810/1969:

[...] Artigo I

1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública. [...]

Artigo II

[...] 2) **Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a êstes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.** [...] (Sem destaques no original).

Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, internalizada por meio do Decreto n.º 5.051/2004 e consolidada pelo Decreto n.º 10.088/2019: [...]

PARTE III - CONTRATAÇÃO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

Artigo 20

1. **Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego,** na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral. [...] (Sem destaques no original).

Declaração Americana sobre os Direitos dos povos indígenas: [...]

Artigo XV Educação

1. Os povos e pessoas indígenas, em especial as crianças indígenas, têm direito a todos os níveis e formas de educação, sem discriminação.

2. Os Estados e os povos indígenas, **em concordância com o princípio de igualdade de oportunidades, promoverão a redução das disparidades na educação entre os povos indígenas e não indígenas.**

[...]

Artigo XXVII

Direitos trabalhistas

3. Caso os povos indígenas não estejam protegidos eficazmente pelas leis aplicáveis aos trabalhadores em geral, os Estados, em conjunto com os povos indígenas, tomarão todas as medidas que possam ser necessárias para:

a. **proteger os trabalhadores e empregados indígenas no que se refere à contratação em condições de emprego justas e igualitárias**, tanto nos sistemas de trabalho formais como nos informais; [...]

c. **estabelecer, aplicar ou fazer cumprir as leis de maneira que tanto trabalhadoras como trabalhadores indígenas: i. gozem de igualdade de oportunidades** e de tratamento em todos os termos, condições e benefícios de emprego, inclusive formação e capacitação, de acordo com a legislação nacional e o Direito Internacional; [...]

4. **Os Estados adotarão medidas para promover o emprego das pessoas indígenas.** [...] (Sem destaques no original).

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, internalizados por meio do Decreto n.º 6.949/2009: [...]

Artigo 24

Educação

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, **os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida**, com os seguintes objetivos:

[...] **5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento**

profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência.

[...] Artigo 27

Trabalho e emprego

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, **em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.** Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados Partes salvaguardarão e promoverão a realização do direito ao trabalho, inclusive daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, adotando medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de, entre outros:

[...] d) **Possibilitar às pessoas com deficiência o acesso efetivo a programas de orientação técnica e profissional e a serviços de colocação no trabalho e de treinamento profissional e continuado;**

e) Promover oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, bem como assistência na procura, obtenção e manutenção do emprego e no retorno ao emprego;

f) Promover oportunidades de trabalho autônomo, empreendedorismo, desenvolvimento de cooperativas e estabelecimento de negócio próprio;

g) Empregar pessoas com deficiência no setor público;

h) **Promover o emprego de pessoas com deficiência no setor privado, mediante políticas e medidas apropriadas, que poderão incluir programas de ação afirmativa,** incentivos e outras medidas;

[...](Sem destaques no original).

Nesse ponto, cabe registrar que os tratados internacionais sobre direitos humanos possuem caráter supralegal, ou seja, estão hierarquicamente acima das leis ordinárias. Esse entendimento é fundamentado no art. 5º, § 2º, da CR/88, segundo o qual os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Aliás, o § 3º do mesmo artigo dispõe que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados por três quintos dos votos em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, têm equivalência às emendas constitucionais. Um exemplo disso é a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, citada acima.

Esse tratamento diferenciado conferido pela Constituição aos tratados internacionais sobre direitos humanos evidencia sua força normativa e ressalta a relevância desses instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro, reafirmando o compromisso do país com a proteção e a promoção de direitos fundamentais. A esse respeito, confira-se explicação doutrinária:

[...] Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nesse sentido, afirma que “a Emenda n. 45/2004 veio a esclarecer a situação dos direitos advenientes de tratados. Decorre dela deverem-se distinguir duas situações. Uma, a dos tratados que, de acordo com o novo § 3º do art. 5º (parágrafo acrescentado por essa Emenda), tiverem sido aprovados pelas Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus respectivos membros (procedimento equivalente ao de adoção de emenda constitucional – v. art. 60, § 2º, da Lei Magna); outra, a dos tratados que não foram assim aprovados. No primeiro caso, os direitos decorrentes do tratado têm status constitucional, equiparam-se aos direitos fundamentais enunciados pela Constituição (arts. 5º, 6º etc.). Claro está que ato que contrariar tais direitos incidirá em inconstitucionalidade. No segundo, o status é

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

[de] lei infraconstitucional”.

[...] Não há dúvidas de que um tratado equivalente às emendas constitucionais goza de supremacia constitucional, o que quer dizer que ato normativo infraconstitucional a ele contrário será inconstitucional, tendo como consequência, todavia, não a invalidade do ato inconstitucional, mas tão somente a suspensão de sua eficácia. [...]

Sustenta Oscar Vilhena Vieira, ao comentar o disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição, que “estes direitos decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou decorrentes dos tratados dos quais o Brasil seja parte (mas não aprovados por procedimentos de emenda à Constituição) têm, tal como no sistema Francês, hierarquia supralegal, porém, infraconstitucional. Colocando-se acima da insegurança e volatilidade do direito ordinário, mas devendo submeter-se à vontade constitucional”. Nesse mesmo sentido, afirmam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco que “é mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade”. Já registrou esse seu entendimento o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no Recurso Extraordinário n. 466.343-1-SP. [...] (MONTEIRO, Marco Antônio C. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. E-book. p.146-154. ISBN 9788502140448).

Desse modo, o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 contraria não apenas os princípios consagrados na CR/88, como também os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tratados de

direitos humanos integrados ao ordenamento jurídico, confirmando sua manifesta inconstitucionalidade.

1.2 Ações afirmativas na legislação brasileira

No âmbito infraconstitucional, vale destacar que as ações afirmativas já estão consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro por meio de leis específicas.

A Lei n.º 12.711/2012, por exemplo, prevê a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio (art. 3º combinado com o art. 1º). Além disso, estabelece no art. 7º-B que as instituições de ensino superior, "observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação stricto sensu".

Ainda que o dispositivo mencione a pós-graduação stricto sensu (cursos de mestrado e doutorado), sua intenção é plenamente aplicável à formação lato sensu (como as residências médicas), que representa uma etapa relevante da educação especializada e um elo direto com o mercado de trabalho.

Aliás, é importante notar que, mesmo antes da previsão legal, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia reconhecido a constitucionalidade da reserva de vagas no acesso ao ensino superior. Confira-se:

[...] Não contraria - ao contrário, **prestigia** – o **princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas**

particulares. [...] V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias. [...] VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (ADPF 186, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00009). (Sem destaques no original).

No que tange à inserção no mercado de trabalho, a legislação brasileira também estabelece ações afirmativas relevantes. A Lei n.º 8.213/1991 exige que empresas com mais de cem empregados reservem um percentual mínimo de vagas para pessoas com deficiência (art. 93). O Decreto n.º 9.508/2018 dispõe sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos e processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. De forma similar, a Lei n.º 12.990/2014 institui a reserva de 20% das vagas em concursos públicos para negros.

Quanto à Lei n.º 12.990/2014, seu art. 6º estabeleceu um prazo de vigência de dez anos. Contudo, o STF deu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, entendendo que esse prazo não implica automaticamente a extinção das cotas raciais. Em vez disso, deve ser entendido como um marco para avaliar a eficácia da ação afirmativa, permitindo a análise de sua continuidade, revisão ou eventual encerramento, com base nos objetivos alcançados. Assim, foi afastada qualquer leitura que conduzisse a um término abrupto da medida, reafirmando sua validade e reconhecendo sua relevância atual. Confira-se:

[...] 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face dos arts. 1º, caput e § 1º, e 6º, todos da Lei nº 12.990/2014, que regulamentam a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para candidatos negros. 2. O fim da vigência da ação afirmativa

sem que haja avaliação dos seus efeitos, das consequências da sua descontinuidade e dos resultados alcançados, além de não resultar na mens legislatoris, como demonstrado acima, não se coaduna com as promessas constantes na nossa Constituição relativas à construção de uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades sociais e sem preconceito de raça, cor e outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV, CF/88). Fumus boni iuris. 3. O compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar, por meio do Decreto nº 19.932, de 10 de janeiro de 2022, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, incorporada ao ordenamento interno na forma do § 3º do art. 5º da Constituição, impõe que o Estado brasileiro adote políticas de promoção da igualdade de oportunidades para pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, entre elas medidas de caráter trabalhista (arts. 5º e 6º). 4. Remanesce exíguo o prazo até o encerramento da vigência da Lei nº 12.990/2014, o que pode implicar violação do princípio da segurança jurídica (inclusive à vista de concursos em andamento ou recém findos), bem como ao concernente à vedação de retrocesso social (ARE 639337, Rel. Min. Celso de Melo; entre outros precedentes). 5. A significativa duração do processo legislativo no Senado Federal - inclusive com forte debate político - adensa o risco de dano derivado de haver, eventualmente, uma tramitação similar na Câmara dos Deputados, ultrapassando o atual prazo de vigência da Lei existente. Periculum in mora. 6. Medida cautelar referendada para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 6º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, a fim de que o prazo constante no referido dispositivo legal seja entendido como marco temporal para avaliação da eficácia da ação afirmativa,

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

determinação de prorrogação e/ou realinhamento e, caso atingido seu objetivo, previsão de medidas para seu encerramento, ficando afastada a interpretação que extinga abruptamente as cotas raciais previstas na Lei n.º 12.990/2014. Ou seja, tais cotas permanecerão sendo observadas até que se conclua o processo legislativo de competência do Congresso Nacional e, subsequentemente, do Poder Executivo. [...] (ADI 7654 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 17-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-06-2024 PUBLIC 26-06-2024). (Sem destaques no original).

Assim, observa-se que as ações afirmativas são amplamente reconhecidas pela legislação brasileira e têm se consolidado como instrumentos indispensáveis para corrigir desigualdades. Sua presença no ordenamento jurídico reforça o compromisso com a efetivação da igualdade em seus diversos aspectos, evidenciando que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 contraria essas conquistas e compromete a continuidade de medidas essenciais à justiça social e à equidade.

1.3 Ações afirmativas na residência médica

Especificamente sobre os processos seletivos de residência médica, é relevante mencionar que o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou a ação civil pública n.º 1021122-98.2021.4.01.3800, na qual foi deferida tutela de urgência determinando que a União e o Conselho Federal de Medicina (CFM) adotassem as medidas necessárias para regulamentar e implementar a reserva de vagas destinadas a pessoas com deficiência nos processos seletivos para ingresso em programas de residência médica. Tal decisão reflete o compromisso com a inclusão social e a efetividade das políticas afirmativas no âmbito da formação especializada em saúde, reforçando a obrigatoriedade de assegurar oportunidades equitativas para grupos historicamente excluídos.

Sobre o tema, cabem ainda destacar algumas considerações registradas na Resolução n.º 512, de 30 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a reserva de vagas aos

indígenas nos concursos públicos para ingresso na Magistratura. Veja-se:

[...] CONSIDERANDO que os povos indígenas são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, além de possuírem formas próprias de organização social; CONSIDERANDO que a **presença de Magistrados e Magistradas indígenas fortalecerá a legitimidade e a confiança das comunidades indígenas no sistema judicial e a superação de estereótipos e preconceitos contra os povos originários**; CONSIDERANDO que a Constituição Federal destaca o pluralismo político (art. 1º, V) como fundamento da República e não hierarquiza os modos de vida dos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira; CONSIDERANDO que a luta global contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e todas as suas formas e manifestações é uma questão de prioridade para a comunidade internacional, nos termos da Declaração e Programa de Ação de Durban; CONSIDERANDO que a **diversidade é um valor fundamental para a democracia e que a ampliação da participação dos povos indígenas no Poder Judiciário contribui para a construção de uma sociedade mais justa e plural**;
[...] (Sem destaques no original).

Embora os fundamentos trazidos pelo CNJ sejam voltados à atuação judiciária, eles são plenamente aplicáveis à saúde pública. Historicamente, grupos minoritários (como negros, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência) enfrentam barreiras estruturais que os afastam de posições de destaque, incluindo profissões altamente valorizadas, como a medicina. As ações afirmativas nas residências médicas ampliam esse acesso, promovendo a formação de profissionais em áreas tradicionalmente dominadas por elites, fortalecendo a representatividade e aproximando os serviços de saúde das comunidades. Essa representatividade permite que pacientes de minorias se identifiquem e se sintam mais acolhidos, contribuindo para um sistema de saúde mais inclusivo e equitativo.

INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 3.584/2024, QUE VISA PROIBIR A APLICAÇÃO DE COTAS EM PROCESSOS SELETIVOS PARA ESPECIALIZAÇÃO, EM RESIDÊNCIA MÉDICA, APÓS A CONCLUSÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA

Adicionalmente, vale registrar que as ações afirmativas já são uma realidade nos processos seletivos para residências médicas. Além do Exame Nacional de Residência (Enare), organizado pela Ebserh, a título meramente exemplificativo, destacam-se as seguintes ações de outras instituições:

- a) Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz): regulamenta a reserva de vagas nos cursos de residências em saúde, destinando no mínimo de 7% para pessoas com deficiência, 20% para negros e 3% para indígenas, conforme Portaria n.º 491/2021. No Edital n.º 12/2024, referente ao processo seletivo unificado para seus Programas de Residência Multiprofissional em Saúde, a Fiocruz-Brasília incluiu ainda a reserva de 1% das vagas para pessoas de identidade trans;
- b) Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF): no Edital Normativo n.º 01/2024, referente ao processo seletivo para programas de residência médica em hospitais, atenção primária e outros cenários de prática da SES/DF, foram previstas vagas reservadas para pessoas negras, com deficiência ou em situação de hipossuficiência;
- c) Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA): no edital do processo seletivo dos programas de residência médica de 2025, foram destinadas vagas para pessoas com deficiência e autodeclaradas negras.

Desse modo, fica evidente que a restrição proposta pelo Projeto de Lei n.º 3.584/2024, ao proibir ações afirmativas como a reserva de vagas, contraria práticas já consolidadas em diversas instituições e compromete a necessidade de garantir o acesso de minorias a posições especializadas no mercado de trabalho. O Projeto de Lei enfraquece os esforços pela promoção da equidade, da representatividade e da justiça social, pilares fundamentais para a construção de um sistema de saúde genuinamente inclusivo e plural.

Por fim, cabe pontuar que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 também contraria dispositivos legais que regem a residência médica

atualmente. A Lei n.º 6.932/1981, que regula as atividades do médico residente, estabelece em seu art. 2º que a admissão nos cursos de Residência Médica deve seguir o processo de seleção definido no programa previamente aprovado pela Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM).

O Decreto n.º 11.999/2024, por sua vez, disciplina as funções da CNRM, estabelecendo, em seu art. 4º, inciso I, a competência da CNRM para regular os programas de residência médica. Exercendo essa competência, a CNRM editou a Resolução n.º 17/2022, que autoriza a reserva de vagas como parte das ações afirmativas, desde que haja previsão nos editais dos processos seletivos (art. 45). Esses dispositivos reforçam o caráter normativo e a legitimidade das ações afirmativas no âmbito da residência médica, evidenciando o conflito do Projeto de Lei n.º 3.584/2024 com o ordenamento jurídico vigente.

2 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei n.º 3.584/2024 é inconstitucional, pois viola princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, especialmente o direito à igualdade em suas dimensões material e de reconhecimento, indispensável à promoção da justiça social.

Ao proibir ações afirmativas no âmbito da residência médica, o Projeto ignora a necessidade de corrigir desigualdades históricas e estruturais, restringindo o acesso de grupos vulneráveis a formações especializadas e ao mercado de trabalho em áreas tradicionalmente elitistas, o que compromete a representatividade e a inclusão social, em flagrante desrespeito aos preceitos constitucionais brasileiros.