



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR(A) JUIZ(A) DA ___ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Referência: IC - 1.16.000.003199/2017-69

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscritor, com amparo nos arts. 127, caput, e 129, II e III, da Constituição Federal; arts. 6º, VII, “a” e “d”, e 39, II, da Lei Complementar 75/93 e arts. 1º, IV, e 5º, I, da Lei 7.347/85 vem ajuizar **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face da **UNIÃO** (Ministério da Educação), pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Advocacia-Geral da União – AGU, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Qd. 3, Lotes 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília-DF, CEP n. 70.070-030.

1. O OBJETO DA DEMANDA

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é instância colegiada, deliberativa e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS), integrante da estrutura organizacional do Ministério da Saúde, criado em 1937, sua missão é fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde nas suas mais diferentes áreas, levando as demandas da população ao poder público, por isso é chamado de controle social na saúde.

Pretende-se com a presente ação, restabelecer o trâmite dos processos de autorização e, posteriormente, reconhecimento de cursos de Medicina no âmbito do Programa Mais Médicos, encaminhando-os para análise e parecer do CNS, via Sistema e-Mec, tendo em vista a ilegalidade da Portaria Normativa nº 13, de 20/07/2017 - e suas alterações -, que acabou por dispensar a manifestação do Conselho Nacional da Educação, bem como do Conselho Nacional da Saúde, nos procedimentos de autorização de cursos de graduação em Medicina de Instituições de Ensino Superior privadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

2. OS FATOS ILÍCITOS APURADOS

O inquérito civil nº 1.16.000.003199/2017-69, que serve de lastro para a propositura da Ação Civil Pública em tela, foi instaurado para apurar irregularidade levada a efeito pelo Ministério da Educação que dispensou a manifestação do Conselho Nacional da Educação e do Conselho Nacional da Saúde nos procedimentos de autorização de cursos de graduação em Medicina de Instituições de Ensino Superior privadas, no âmbito do Programa Mais Médicos (Portaria Normativa nº 13/2017).

Em razão da aludida dispensa, o Conselho Nacional da Saúde expediu a Recomendação nº 38, por meio da qual recomendou à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) a adoção de providências no sentido de restabelecer os trâmites dos processos de autorização, a fim de que os processos autorizativos fossem encaminhados para análise e parecer do mesmo, notadamente com a revogação da Portaria Normativa nº 13/2017.

Importa trazer à colação os termos da recomendação em voga, vejamos:

RECOMENDAÇÃO Nº 038, DE 11 DE AGOSTO DE 2017

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua Ducentésima Nonagésima Sexta Reunião Ordinária, realizada nos dias 10 e 11 de agosto de 2017, no uso de suas atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006; cumprindo as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da legislação brasileira correlata; e

considerando que o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma política de Estado que visa à promoção, prevenção e recuperação da saúde e que, segundo o Art. 200 da Constituição Federal de 1988, compete ao SUS a ordenação da formação de recursos humanos na área da saúde, de acordo com as necessidades de saúde da população;

considerando que a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, em seu Art. 1º, instituiu o Programa Mais Médicos (PMM), com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

considerando que a referida Lei, em seu Art. 2º, incisos I, II e III, para atender aos objetivos do PMM, adota ações de reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas por médicos por habitante e com estruturas de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os estudantes, bem como estabelece novos parâmetros para a formação médica no Brasil, além de promover, nas regiões prioritárias do SUS, o aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde, mediante integração ensino-serviço;

considerando que a referida Lei, em seu Capítulo II, Art. 3º, estabelece critérios para autorização e funcionamento de cursos de graduação em Medicina, por instituições de educação privada, por meio de chamamento público, cabendo ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre a pré-seleção dos Municípios, ouvido o Ministério da Saúde;

considerando que o Conselho Nacional de Saúde (CNS), em caráter permanente e deliberativo, é órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (Art. 1º, II, §2º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990);

considerando que o Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, Art. 2º, Inciso VIII, dispõe sobre a competência do CNS de articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais;

considerando que a Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e Relações de Trabalho (CIRHRT) tem sua atuação legitimada pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre a criação de comissões intersetoriais de âmbito nacional, subordinadas ao CNS, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil, com a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do SUS;

considerando que a CIRHRT/CNS atua no exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, em articulação com o Ministério da Educação (MEC), no âmbito da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; do Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016; da Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007; da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

Resolução CNS nº 350, de 09 de junho de 2005 e da Resolução CNS nº 515, de 3 de junho de 2016;

considerando que as funções acima citadas, de regulação, supervisão e avaliação referem-se tanto às instituições de educação superior, quanto aos cursos superiores de graduação, não se encerrando no período de autorização do curso, necessitando, por isso, da articulação permanente e contínua entre o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, compreendendo também os órgãos que fazem parte de suas estruturas (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, Conselho Nacional de Educação/CNE e CNS);

considerando que, a partir da implementação das ações da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, os Conselheiros Nacionais de Saúde, representando este CNS, participaram de algumas visitas in loco a municípios pré-selecionados, juntamente com omissão de avaliadores do MEC, referentes ao Edital nº 3/2013 (primeiro Edital de pré-seleção de municípios);

considerando que, a partir daí, não houve mais a participação deste CNS na etapa seguinte, de seleção das mantenedoras de IES, referente ao Edital nº 6/2014;

considerando que, nos Editais subsequentes lançados pelo MEC, este CNS também não mais participou efetivamente, em especial, Edital nº 1/2015 (municípios) e Edital nº 1/2017 (mantenedoras); e

considerando que, diante do exposto, os fatos vão de encontro ao Parecer nº 00985/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, que entendeu que poderia ser dispensada a manifestação do CNE, bem como do CNS, uma vez que “considerando o Art. 3º, Inciso I da Lei nº 12.871/2013, haveria a oitiva do Ministério da Saúde na pré-seleção dos municípios para a autorização de cursos de medicina”.

Recomenda

À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC):

Que revogue a Portaria Normativa nº 13, de 20 de julho de 2017, que altera a Portaria Normativa nº 7, de 24 de março de 2017, não mais submetendo os processos de autorização para funcionamento de cursos de medicina, no âmbito do Programa Mais Médicos, à manifestação do Conselho Nacional de Saúde, uma vez que tal Portaria Normativa se coloca em oposição ao Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016, não respeitando, portanto, legislação superior vigente; e

Que reestabeleça o trâmite dos processos de autorização e, futuramente,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

reconhecimento de cursos de Medicina no âmbito do Programa Mais Médicos, encaminhando-os para análise e parecer do CNS, via Sistema e-Mec, de acordo com o disposto da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.

Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua Ducentésima Nonagésima Sexta Reunião Ordinária, realizada nos dias 10 e 11 de agosto de 2017.

O Ministério da Educação, por meio do OFÍCIO Nº 2514/2019/CGLNRS/DPR/SERES/SERES-MEC, juntou o parecer nº 00375/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, no bojo qual se verifica que a CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO chegou as conclusões que seguem:

NUP: 23000.009561/201726 INTERESSADOS:

SECRETARIA DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DO ENSINO SUPERIOR SERES

ASSUNTOS: Esclarecimentos acerca da interpretação da Lei nº 12.871, de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos e eventual impropriedade em minuta de portaria normativa

Esclarecimentos acerca da interpretação da Lei nº 12.871, de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos e eventual impropriedade em minuta de portaria normativa.

Procedimento para autorização de curso de Medicina. Aplicação do Decreto nº 5.773, de 2006. Impossibilidade de afastamento da manifestação do CNE e do CNS via edital. Hierarquia das normas. Inexistência de antinomia.

Competência da SERES para autorização dos cursos de Medicina. Adoção da sistemática do Decreto nº 5.773, de 2006, ante a ausência de regulamentação diversa de mesmo nível hierárquico. Princípio da legalidade.

Matéria disciplinada na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, e no Decreto nº 5.773, de 2006.

DO RELATÓRIO

1. Trata-se de Memorando nº 15/2017/CGMAE/DISUP/SERES/SERES, de 7 de março de 2017, por meio do qual a Diretoria de Supervisão da Educação Superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior solicita desta Consultoria esclarecimentos acerca da interpretação da Lei nº 12.871, de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos, e eventual impropriedade em minuta de portaria normativa que regulamenta o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

procedimento de monitoramento das instituições analisada anteriormente por este órgão de assessoramento jurídico.

2. Ressalte-se que, na oportunidade, a SERES ainda formula os seguintes questionamentos:

3. É correta a interpretação de que o único requisito condicionante seria, de fato, o cumprimento da proposta selecionada no Edital de Chamamento Público, comprovado após verificação em visita de monitoramento?

4. Poderia um ato do Ministro, nesse caso a proposta de portaria normativa, afastar a manifestação do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos casos de credenciamento, e do Conselho Nacional de Saúde (CNS), nos casos de autorização de curso?

5. Poderia, ainda, ato do Ministro autorizar os cursos e credenciar as instituições somente com base na proposta aprovada?

6. Em que medida a SERES ou o Ministro poderiam considerar que o funcionamento do curso de Medicina e o credenciamento da IES não estão vinculados à sistemática vigente para os demais casos?

3. É o relatório, na parte de interesse. Passo a opinar.

IIDA FUNDAMENTAÇÃO

4. Preambularmente, convém assinalar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme disposto em Enunciado do Manual da Boa Prática Consultiva BPCNº 7 [1].

5. Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise do mérito da consulta.

6. Com a edição da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, foi instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde – SUS, e que tem dentre seus objetivos a diminuição da carência de médicos nas regiões



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde, e o aprimoramento da formação médica no País, proporcionando maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação.

7. Cumpre ressaltar que, para a consecução dos objetivos do Programa, estão sendo adotadas, entre outras, ações que visem à reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos.

8. Com efeito, registre-se que a Lei instituidora do Programa, em seu art. 3º, estabeleceu que a autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre os seguintes pontos:

- * pré-seleção dos Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde; procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;
- * critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;
- * critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e
- * periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público.

9. Note-se que a sistemática de Editais do Programa Mais Médicos inaugurou novos elementos à atuação do Poder Público em se tratando do exercício da atividade regulatória da educação superior.

10. De fato, com a Lei n.º 12.871, de 2013, houve a inversão da posição passiva do MEC na impulsão dos processos regulatórios de autorização de curso de Medicina para uma atuação proativa, na medida em que caberá ao Poder Público a definição dos locais e do modelo dos cursos, em atenção aos objetivos do Programa.

11. Outrossim, destaque-se que a Lei n.º 12.871, de 2013, também conferiu ao titular desta Pasta a competência normativa para dispor sobre algumas questões afetas à nova sistemática de autorização de cursos de Medicina,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

como: (i) a pré-seleção dos Municípios; (ii) procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS; (iii) critérios do edital de seleção de propostas para a obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e (iv) periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público.

12. Por outro lado, no que toca ao procedimento e/ou fluxo dos processos regulatórios no âmbito do MEC, após finalizado o chamamento público, ressalte-se que a Lei nº 12.871, de 2013, não trouxe qualquer alteração, tampouco conferiu a esta Pasta a competência para estabelecer procedimento simplificado a tais processos, diferentemente do que atualmente vigora para os processos regulatórios em geral e previsto no Decreto nº 5.773, de 2006.

13. Nesta esteira, considerando o princípio da legalidade que deve reger toda a atividade administrativa, e que implica a subordinação completa do administrador à lei, findo o chamamento público, os processos regulatórios de autorização de curso de Medicina deverão necessariamente seguir o fluxo processual previsto no Decreto nº 5.773, de 2006.

14. Assim, em resposta ao primeiro questionamento formulado pela SERES, finalizado o chamamento público, realizada a visita de monitoramento, deverá o processo de autorização de curso de Medicina seguir o fluxo processual previsto no Decreto nº 5.773, de 2006, em razão da inexistência de comando normativo de hierarquia equivalente que afaste tal necessidade.

15. Ora, conforme anteriormente explicitado, a Lei nº 12.871, de 2013, em nenhum momento previu um trâmite simplificado dos processos regulatórios dos cursos de Medicina. O indigitado diploma legal, repise-se, tão somente inverteu a posição passiva do MEC na impulsão dos processos regulatórios de autorização de curso de Medicina para uma atuação proativa, em que caberá ao Poder Público identificar as regiões deficitárias de oferta de cursos daquela natureza e, a partir daí, selecionar instituições aptas a uma oferta de qualidade.

16. Quanto ao segundo questionamento (possibilidade do ato do Ministro afastar a manifestação do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos casos de credenciamento, e do Conselho Nacional de Saúde (CNS), nos casos de autorização de curso), a nossa resposta é não.

17. O Decreto nº 5.773, de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, estabelece, taxativamente, em seu artigo 18, a competência do Conselho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

Nacional de Educação para deliberar sobre os processos de credenciamento de instituições de ensino, litteris:

Art. 18. O processo será encaminhado ao CNE, para deliberação, em ato único, motivadamente, sobre a conformidade do estatuto ou do regimento com a legislação aplicável, a regularidade da instrução e o mérito do pedido.

Parágrafo único. Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

18. Observe-se que a competência para deliberar sobre os processos de credenciamento de instituições decorre do Decreto sob referência, que, por sua vez, não prevê qualquer excepcionalidade quanto à competência deliberativa para credenciamento de instituições ofertantes de cursos de Medicina, do que se depreende que o credenciamento de tais instituições seguem a mesma dinâmica definida para as demais instituições.

19. Em sendo assim, qualquer alteração na competência para deliberar sobre autorização dos cursos de Medicina, em obediência ao princípio do paralelismo das formas, deverá ser implementada por meio de ato normativo de igual natureza, isto é, via Decreto, e não por simples portaria do titular desta Pasta.

20. De outro giro, o referido Decreto, em seu art. 28, §2º, estabelece como condição para a oferta de cursos de graduação Medicina, inclusive em universidades e centros universitários, a necessária autorização do Ministério da Educação, **após prévia manifestação Conselho Nacional de Saúde, litteris:**

Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2o e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.

§ 2o A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde, respectivamente.

21. Impõe-se ressaltar que a redação do dispositivo normativo acima transcrito foi recentemente conferida pelo Decreto nº 8.754, de 2016, que efetuou alterações no Decreto nº 5.773, de 2006, quando já em vigor a Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

nº12.871, de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos.

22. Assim, a nosso ver, não há como afastar a aplicação daquele dispositivo normativo, para dispensar a necessidade de manifestação do Conselho Nacional de Saúde nos processos de autorização dos cursos de Medicina, visto que tal imposição decorre de norma posterior à edição da Lei instituidora do Programa Mais Médicos, norma específica sobre a regulação de cursos de Medicina, e norma de hierarquia superior a uma portaria ministerial.

23. No que concerne ao terceiro questionamento, convém repisar que o Decreto nº 5.773, de 2006, aplicável aos processos regulatórios de Medicina, estabelece a competência do CNE e do titular da SERES para, respectivamente, credenciar instituições de ensino, e autorizar cursos de Medicina, não tendo, portanto, o Ministro de Estado da Educação, na atual sistemática posta, competência para tanto.

24. Convém assinalar que competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes públicos exercer legitimidade sua atividade; assim, como corolário do princípio da legalidade, a competência para a prática de determinado ato administrativo deverá sempre decorrer de norma expressa, sob pena de macular o ato administrativo.

25. Desta sorte, não cabe ao Ministro de Estado da Educação, na atual sistemática de regulação de cursos superiores, autorizar cursos e credenciar as instituições somente com base na proposta aprovada.

26. Quanto ao último questionamento (em que medida a SERES ou o Ministro poderiam considerar que o funcionamento do curso de Medicina e o credenciamento da IES não estão vinculados à sistemática vigente para os demais casos?), conforme anteriormente esposado, a Lei nº 12.871, de 2013, não trouxe qualquer alteração, tampouco conferiu a esta Pasta a competência para estabelecer procedimento simplificado a tais processos, diferentemente do que atualmente vigora para os processos regulatórios em geral e previsto no Decreto nº 5.773, de 2006.

27. Nesta esteira, considerando o princípio da legalidade, e que não há norma expressa de autoridade competente que defina um procedimento diverso aos processos regulatórios de cursos de Medicina, não há como se considerar que tais processos não estão vinculados a sistemática vigente para os demais casos.

28. Por derradeiro, cumpre esclarecer que não há que se falar em antinomia entre as regras contidas no Edital dos Mais Médicos e a minuta de portaria que disciplina o monitoramento das propostas anteriormente analisada por esta Consultoria.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

29. A uma, porque quando o edital foi publicado, inexistia regulamentação do titular desta Pasta (autoridade competente para tanto, conforme o art. 3º da Lei nº 12.871, de 2013) acerca do monitoramento das propostas.

30. A duas, considerando que o edital é lei entre as partes, aplica-se ao certame as regras contidas no seu ato convocatório, desde que se coadunem com a legislação em vigor à época da sua publicação. Assim, as regras sobre monitoramento contidas em eventual e futura portaria que venha a ser publicada, por segurança jurídica, apenas se aplicarão, no que couber, naquilo em que o edital restou silente.

31. A portaria, frise-se, regularia o monitoramento das propostas, naquilo que não afronta as regras contidas no edital, e tão somente, se for caso, com relação ao procedimento do monitoramento, no que o ato restou silente.

32. Ademais, cabe ressaltar que caso o gestor entenda que alguns comandos do edital, que, por óbvio, não afrontem a legislação em vigor, devam ser reproduzidos na portaria de monitoramento a ser expedida pelo titular desta Pasta, essa é uma questão de adentra o mérito do ato, pois se trata da avaliação da conveniência ou não de seus dispositivos, o que ultrapassa o objeto de assessoramento deste órgão jurídico.

III DA CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, s.m.j., conclui esta Consultoria que:

***considerando que a Lei nº 12.871, de 2013, não trouxe qualquer alteração, tampouco conferiu a esta Pasta a competência para estabelecer procedimento simplificado, considerando o princípio da legalidade que deve reger toda a atividade administrativa, e que implica a subordinação completa do administrador à lei, findo o chamamento público, os processos regulatórios de autorização de curso de Medicina deverão necessariamente seguir o fluxo processual previsto no Decreto nº 5.773, de 2006**

***a competência para deliberar sobre os processos de credenciamento de instituições decorre do Decreto nº 5.773, de 2006, que, por sua vez, não prevê qualquer excepcionalidade quanto à competência deliberativa para credenciamento de instituições ofertantes de cursos de Medicina, do que se depreende que o credenciamento de tais instituições seguem a mesma dinâmica definida para as demais instituições. Em sendo assim, qualquer alteração na competência para deliberar sobre autorização dos cursos de Medicina, em obediência ao princípio do paralelismo das**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

formas, deverá ser implementada por meio de ato normativo de igual natureza, isto é, via Decreto, e não por simples portaria do titular desta Pasta;

***também não há como dispensar a necessidade de manifestação do Conselho Nacional de Saúde nos processos de autorização dos cursos de Medicina, visto que tal imposição decorre de norma posterior à edição da Lei instituidora do Programa Mais Médicos, norma específica sobre a regulação de cursos de Medicina, e norma de hierarquia superior a uma portaria ministerial;**

***não cabe ao Ministro de Estado da Educação, na atual sistemática de regulação de cursos superiores, autorizar cursos e credenciar as instituições somente com base na proposta aprovada;**

***considerando o princípio da legalidade, e que não há norma expressa de autoridade competente que defina um procedimento diverso aos processos regulatórios de cursos de Medicina, não há como se considerar que tais processos não estão vinculados a sistemática vigente para os demais casos.**

Outrossim, o Ministério da Educação, pelo OFÍCIO Nº 633/2019/CGFP/DIREG/SERES/SERES-MEC, apresentou informações, nos seguintes termos:

1. Em resposta ao OFÍCIO Nº 2058/2019/CGLNRS/DPR/SERES/SERES MEC, de 31 de julho de 2019, informa-se que para os processos de autorização de cursos de medicina e de cursos na área da saúde protocolados via sistema e-MEC, as consultas ao Conselho Nacional da Saúde e ao Conselho Nacional da Educação têm sido realizadas nos termos do Decreto 9.235/2017.
2. São dispensados desta manifestação apenas os cursos da área da saúde que atendem aos critérios de dispensa de visita, conforme disposto no art. 42 do Decreto 9.235/2017 e do art. 11 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, republicada em 3 de setembro de 2018.

A Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Saúde, por intermédio do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

ofício OFÍCIO Nº 834/2019/SECNS/M, esclareceu que:

1. Se houve atendimento pelo MEC da Recomendação nº 38: Não houve atendimento, pois a Portaria Normativa 13 não foi revogada e o trâmite dos processos de autorização de cursos de Medicina não foi reestabelecido conforme recomendado;

2. Se o CNS está participando/manifestando nos processos de autorização dos cursos superiores na área da saúde: Sim, mas somente para os cursos de Enfermagem, Odontologia e Psicologia. Ressalta-se que apenas alguns processos de autorização de cursos de Medicina vêm sendo encaminhados via Sistema e-Mec ao CNS, os quais impetraram ações judiciais para não se submeterem à metodologia de editais de chamamento público definida pela Lei 12.871, de 22 de outubro de 2013, a Lei do Programa Mais Médicos para o Brasil (LPMMB). Da mesma forma, alguns processos de reconhecimento, relativos a cursos cuja autorização se deu antes de 2013.

3. Se houve alteração nos atos normativos que dispensaram a participação do CNS nos processos de autorização de curso superior: O Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017 continua vigente, para os 4 cursos (Enfermagem, Odontologia, Psicologia e Medicina). Registra-se como fato novo que o Ministério da Educação (MEC) publicou, em agosto de 2018, duas novas Portarias Normativas, em anexo, que tratam: 1) Portaria Normativa 328, de 5 de abril de 2018: Dispõe sobre a suspensão do protocolo de pedidos de aumento de vagas e de novos editais de chamamento público para autorização de cursos de graduação em Medicina e institui o Grupo de Trabalho para análise e proposição acerca da reorientação da formação médica; 2) Portaria Normativa 329, de 5 de abril de 2019: Dispõe sobre a autorização e o funcionamento de cursos de graduação em Medicina nos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. Com relação às mesmas o CNS manifestou-se, por meio da Recomendação 015, de 10 de maio de 2018, em anexo, que recomenda ao MEC que revogue as referidas Portarias e que convide o CNS para contribuir com a análise acerca da carência de profissionais médicos em, praticamente, todas as regiões do Brasil. E, ainda, que os Conselhos de Educação dos Estados e do Distrito Federal questionem a suspensão proposta pelas referidas Portarias, impedindo a ampliação do número de cursos e de vagas para a formação profissional médica.

Novamente instada a se manifestar, à Secretaria-Executiva do Conselho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

Nacional de Saúde (OFÍCIO Nº 1124/2019/SECNS/M) aduziu o que segue:

Em resposta ao Ofício nº 8058/2019/GAB/EPR/PRDF/MPF, datado de 21 de outubro de 2019 e recebido neste Conselho Nacional de Saúde (CNS) em 22 de outubro de 2019, às 16h50, que trata do Procedimento IC – Inquérito Civil nº 1.16.000.003199/2017-69 (Referência), seguem considerações acerca das informações prestadas pelo Ministério da Educação (MEC), por meio do Ofício nº 633/2019/CGFP/DIREG/SERES-MEC, de 23 de agosto de 2019.

Com relação ao ato regulatório de autorização de cursos de Medicina, a partir da publicação da Lei 12.871, de 22 de outubro de 2013 (Lei do Programa Mais Médicos para o Brasil – PMMB), a metodologia de abertura de novos cursos de Medicina passou a ser regida por editais de chamamento público, publicados pelo Ministério da Educação (MEC), ouvido o Ministério da Saúde (MS), na fase específica de pré-seleção de Municípios para autorização de funcionamento dos cursos:

Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre: I – pré-seleção de Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde (grifo nosso). Em 2013, data de promulgação da Lei do PMMB, estava vigente o Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, que em seu Art. 28, §2º, definia que a criação de cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia, deveria ser submetida à manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), previamente à autorização pelo MEC.

(...)

Por último, informa-se que a Portaria 7, de 24 de março de 2017 e a Portaria 13, de 20 de julho de 2017 foram revogadas pela Portaria 572, de 18 de junho de 2018, que institui procedimentos de monitoramento com a finalidade de verificar as condições para o credenciamento e o funcionamento de instituições de educação superior privadas, ou campus fora de sede, bem como para a autorização de funcionamento de cursos de graduação em Medicina, no âmbito dos editais de chamamento público do PMMB. A referida Portaria, em seu Art. 2º, dispõe que cabe, unicamente, à SERES/MEC, a responsabilidade por tal monitoramento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

De mais a mais, o Ministério da Educação (OFÍCIO Nº 96/2020/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC), pondera que no que se refere aos cursos de Medicina abertos no âmbito do Programa Mais Médicos, a SERES/MEC tem adotado as recomendações expostas no Parecer Jurídico nº. 00985/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU(SEI 0733760), aprovado pelos despachos 2307 e 2316 (SEI 0733762 e SEI 0733765), que concluiu da seguinte forma:

(...)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j., conclui esta Consultoria que: considerando os critérios cronológico e de especialidade existentes para a resolução de aparente antinomia entre as normas, entende esta Consultoria que poderá ser dispensada da manifestação do Conselho Nacional de Educação, prevista no art. 18, do Decreto nº 5.773, de 2006, nos processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais; ante a nova sistemática dos processos regulatórios dos cursos de Medicina, a atuação do CNE resta esvaziada, não havendo mais espaço para analisar o mérito das propostas, analisadas oportunamente por órgãos a quem foi deferida pelo edital tal atribuição, tampouco o procedimento regulado nos editais; e considerando que nos termos do art. 3º, I da Lei nº 12.871, de 2013, que prevê taxativamente a oitiva do Ministério da Saúde na préseleção dos municípios para a autorização de cursos de Medicina, considerando que o CNS é um órgão integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, entende-se que, desde que realizada a oitiva daquele Colegiado no momento expresso no art. 3º, I, da Lei nº 12.871, de 2013, não resta mais a necessidade da sua oitiva em momento posterior, uma vez que atendida a finalidade da oitiva daquele órgão nos processos regulatórios de cursos de graduação de Medicina, prevista no art. 10 da Resolução CNS nº 407, de 2008, quanto à caracterização das necessidades sociais para a implantação de tais cursos, sendo, portanto, despicienda uma nova manifestação daquele órgão

3. Assim sendo, no que se refere ao credenciamento de uma nova IES e/ou autorização de cursos no âmbito do Programa Mais Médicos não há a necessidade de manifestação do Conselho Nacional de Saúde e nem da avaliação do Conselho Nacional de Educação, dada a nova característica



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

regulatória que facultou ao Ministro da Educação dispor sobre os regramentos regulatórios para seleção de municípios e a seleção de mantenedoras de ensino superior privadas, de acordo com o artigo 3º da Lei 12.871, de 2013. Ou seja, toda avaliação é feita previamente, e, para escolha da mantenedora, segue-se o modelo de licitação, no qual se escolhe a melhor proposta, avaliada pelo MEC com apoio de especialistas na área da saúde do Corpo de Acompanhamento e Monitoramento de Escolas Médicas – CAMEM), após disputa de um certame público. E após a adjudicação da proposta, é feito o monitoramento pelo Ministério da Educação (também com apoio da CAMEM) para verificar se os termos pactuados no certame foram cumpridos.

4. É importante registrar que antes da divulgação de pré-seleção dos municípios e do certame de seleção de mantenedoras, o Ministério da Saúde é ouvido sobre a pertinência dos equipamentos públicos e do cenário de práticas disponível para a comunidade acadêmica. Além disso, é o Ministério da Saúde que acompanha a criação dos Contratos Organizativos de Ação Pública Ensino-Saúde (COAPES), que visam fortalecer o processo de integração ensino-serviço-comunidade para o conjunto dos cursos da área da saúde, garantindo o acesso a todos os estabelecimentos de saúde, sob a responsabilidade do gestor da área de saúde, como cenário de práticas para a formação no âmbito da graduação e da residência em saúde.

Quanto à argumentação esposada pelo Ministério da Educação, a Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Saúde, por meio do OFÍCIO Nº 934/2021/SECNS/MS, em apertada síntese, apontou que:

(...)

O mesmo Decreto Federal nº 9.235/2017, entretanto, no caput dos seus artigos 41 e 51 estabelece a competência do Conselho Nacional de Saúde para avaliação dos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, assim como da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para os cursos de Direito. A complementaridade estabelecida nos parágrafos específicos para fluxos específicos não sobrepõe a definição do caput dos respectivos Artigos, uma vez que ela se embasa na definição prévia da diretriz de proteção à integridade física, subjetiva e moral e dignidade humana, especificamente em relação à proteção do corpo e da subjetividade e a salvaguarda dos direitos humanos. Essa definição dá contexto aos registros textuais da legislação que regulamenta a LDB e a legislação sobre a formação em medicina e direito desde o período imperial da história brasileira. A interpretação isolada das condições de excepcionalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

inseridas em atos normativos da legislação educacional brasileira é frágil e submete a institucionalidade democrática ao risco de uma formação que atende a critérios meramente corporativos ou burocráticos, que, no caso das profissões da saúde, especialmente a Medicina, e o Direito, têm precisos registros legais de preservação da integridade física, subjetiva e moral e dignidade humana.

Portanto, há até aqui dois elementos fortes que contrapõe às conclusões da leitura simplificada das áreas técnicas dos ministérios que se manifestaram:

- a) um sentido que é anterior à legislação atual, mas que se mantém, de preservação dos direitos e garantias individuais, nesse caso de proteção do corpo e da subjetividade, como acontece também com o curso de direito em relação às salvaguardas dos direitos humanos, o que faz com que, ao longo da história da educação superior brasileira, inicialmente os dois cursos citados e, posteriormente, ampliados para os demais da área da saúde, a criação e demais processos regulatórios desses cursos sejam acompanhados proximamente pela sociedade como um todo;
- b) um equívoco formal, que atribui capacidade de um parágrafo substituir a orientação do caput de um artigo na legislação, ao invés de apenas lhe ter poder de complementaridade, assim como de citar portarias e outros instrumentos normativos de competência infralegal e de decisão unilateral do governante como equivalentes e, ainda mais grave, com capacidade formal de substituir a norma legal que lhe deveria ser anterior e superior.

No âmbito do processo que está em análise, referente ao processo regulatório dos cursos de Medicina, por similaridade com outros da área da saúde, particularmente à análise da relevância social e sanitária da oferta de vagas e dos projetos pedagógicos para a formação desses profissionais, há necessidade de considerar os instrumentos que formam o marco legal atual, mas não desconsiderar o efeito cumulativo de outros que os antecederam e que lhe dão contexto. No caso brasileiro, os cursos de Direito e de Medicina têm um processo adicional à regulação pelas instâncias governamentais que é anterior aos instrumentos normativos atuais.

O conceito que vigora no Brasil para esses cursos, que têm partes do processo de avaliação distribuído pela sociedade civil e suas organizações de representação, é o de regulação adicional da formação daqueles profissionais que têm sob seu encargo laboral a tomada de decisão de caráter autônomo e individual com risco de acarretar dano à integridade física,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

subjetiva e moral do outro ou cuja ausência em condições de necessidade pode acarretar negligência e abandono de intervenção sobre fatores de determinação de enfermidades físicas e psíquicas ou da integridade e dignidade humana. Independente do papel que todas as profissões possuem em maior ou menor grau nessas condições, há profissionais com alto poder legal, moral e hierárquico sobre a cadeia de tomada de decisões relativas à integridade física, subjetiva e moral do outro não podendo ser formados apenas sob as regras de mercado ou do poder econômico para ascender ao título de autorização do exercício profissional.

Sobre esse ponto, o Estado Constitucional Brasileiro elencou duas áreas específicas de tradução da proteção à integridade física, subjetiva e moral e dignidade humana: a proteção do corpo e da subjetividade e a salvaguarda dos direitos humanos. Na Constituição da República Federativa de 1988, essa condição se ancora nas definições Dos Princípios Fundamentais (Título I), Dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II) e Da Ordem Social (Título III), sobretudo nas definições sobre a Saúde (Capítulo II, Seção II) e Educação (Capítulo III, Seção I).

Quanto à proteção do corpo e da subjetividade, a regulação adicional da abertura de escolas médicas e quanto à proteção da salvaguarda dos direitos humanos a regulação adicional da abertura de escolas de direito. Assim começa a primeira formulação social do Brasil no campo da proteção humana no tocante à regulação pelo setor da Educação. Os registros legais da regulamentação da LDB (Lei Federal nº 9.394/1996), sucessivamente reformulados nas últimas décadas, mantém condições mais restritivas e compatíveis com essa formulação ao longo dos diferentes atos normativos. Mais recentemente, a proteção do corpo e da subjetividade foi redimensionada com a compreensão do papel da odontologia no corpo humano, na prescrição de medicamentos, no diagnóstico e na terapêutica de doenças, assim como da psicologia nos processos de subjetivação, cognição, psicotécnica e psicodiagnóstico, além da enfermagem no cuidado direto às pessoas. Tais cursos foram progressivamente incorporados nas regulamentações da LDB atual, acrescentados ao rol daqueles que devem ser submetidos à avaliação do Conselho Nacional de Saúde nas sucessivas etapas regulatórias previstas, sem prejuízo de condições especiais ainda mais restritivas para o curso de Medicina (assim como de Direito).

Não menos relevante, o reconhecimento de que o trabalho em saúde, no exercício da sua condição de relevância pública, deve harmonizar a atuação de diversas profissões e que, portanto, a incidência apenas do olhar e da lógica corporativa não alcança o patamar de qualidade e de salvaguarda do corpo e da proteção subjetiva das pessoas, conforme a diretriz regulatória adicional já descrita. Essas inclusões tiraram a conotação de decisão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

circunstancial e influenciada exclusivamente pela corporação, como nos anos 1970, para afirmação de imposição legal, a partir dos meados dos anos 1990. Essa é uma questão de grande relevância para a institucionalidade democrática e é particularmente grave a constatação de que há, em tempos recentes, dificuldade de órgãos governamentais compreenderem a participação social como salvaguarda de garantias e de respeitarem as definições que a sociedade civil toma nos fóruns de participação, que não são equivalentes à decisão governamental ou de suas áreas técnicas na ação do Estado Democrático de Direito. Esse contexto dá ainda mais relevância à preservação das salvaguardas descritas anteriormente, uma vez que a ação governamental também pode acarretar dano à integridade física, subjetiva e moral das pessoas, assim como a ação corporativa não regulada pelo interesse público, como determina a Constituição Brasileira para as ações e serviços de saúde.

Diante do exposto, independentemente de procedimentos adicionais e especiais para projetos e iniciativas governamentais, como o Programa Mais Médicos e os instrumentos legais já citados, está mantida a prerrogativa de análise especial na etapa complementar representada pelo Conselho Nacional de Saúde para as diferentes etapas regulatórias de criação dos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem. E nem poderia ser diferente, na medida em que essa é uma questão relacionada à definição pelo Estado Constitucional Brasileiro das duas áreas específicas de tradução da proteção à integridade física, subjetiva e moral e dignidade humana: a proteção do corpo e da subjetividade e a salvaguarda dos direitos humanos.

Extrai-se, pois, dos elementos de prova obtidos no curso da investigação que o Ministério da Educação e Cultura efetivamente alijou a participação Conselho Nacional de Saúde nos processos de autorização/reconhecimento dos cursos de medicina, no âmbito do Programa Mais Médicos.

3. LEGITIMIDADE ATIVA

Ao Ministério Público compete a guarda dos direitos fundamentais positivados no Texto Constitucional, competindo-lhe também a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme determinam o art. 127 c/c art. 129, II e III, ambos da Constituição da República .



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

O Código de Processo Civil, menciona que o Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis (Art. 176).

A Lei Complementar nº 75/1995, por sua vez, em seus arts. 5º, V, "a" também estabelece a atribuição do Ministério Público da União para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação.

Outrossim, a Lei nº 7.347/85 dispõe que o Ministério Público têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar em busca da tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo.

No presente caso, o Ministério Público Federal age em defesa de direitos difusos, de natureza indivisível, titularizados por pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato, consoante reza o art. 81, parágrafo único, I, da Lei 8.078/90, uma vez que a atuação do Ministério da Educação e Cultura (Portaria 13, de 20 de julho de 2017 e Portaria 572, de 18 de junho de 2018), efetivamente alijou a participação Conselho Nacional de Saúde nos processos de autorização/reconhecimento dos cursos de medicina, no âmbito do Programa Mais Médicos.

4. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO

A legitimidade passiva da UNIÃO exsurge em razão da prática de ato ilícito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

levado a efeito pelo Ministério da Educação, que, por meio da Portaria Normativa nº 13/201, posteriormente revogada pela Portaria 572, de 18 de junho de 2018, dispensou a manifestação do Conselho Nacional da Educação e do Conselho Nacional da Saúde nos procedimentos de autorização de cursos de graduação em Medicina de Instituições de Ensino Superior privadas, no âmbito do Programa Mais Médicos.

Quanto a isso, como dito, importa registrar que a Portaria 7, de 24 de março de 2017 e a Portaria 13, de 20 de julho de 2017 foram revogadas pela **Portaria 572, de 18 de junho de 2018, que institui procedimentos de monitoramento com a finalidade de verificar as condições para o credenciamento e o funcionamento de instituições de educação superior privadas, ou campus fora de sede, bem como para a autorização de funcionamento de cursos de graduação em Medicina, no âmbito dos editais de chamamento público do PMMB. A referida Portaria, em seu Art. 2º, dispõe que cabe, unicamente, à SERES/MEC, a responsabilidade por tal monitoramento.**

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde expediu a RECOMENDAÇÃO Nº 038, DE 11 DE AGOSTO DE 2017, orientando a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) a revogar a Portaria Normativa nº 13, de 20 de julho de 2017, que alterou a Portaria Normativa nº 7, de 24 de março de 2017.

No entanto, a predita recomendação não fora atendida, consoante se pode verificar da manifestação esposada pelo Ministério da Educação, na forma do OFÍCIO Nº 96/2020/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, *in verbis*:

CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j., conclui esta Consultoria que: considerando os critérios cronológico e de especialidade existentes para a resolução de aparente antinomia entre as normas, entende esta Consultoria que poderá ser dispensada da manifestação do Conselho Nacional de Educação, prevista no art. 18, do Decreto nº 5.773, de 2006, nos processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais; ante a nova sistemática dos processos regulatórios dos cursos de Medicina, a atuação do CNE resta esvaziada, não havendo mais espaço para analisar o mérito das propostas, analisadas oportunamente por órgãos a quem foi deferida pelo edital tal atribuição, tampouco o procedimento regulado nos editais; e considerando que nos termos do art. 3º, I da Lei nº 12.871, de 2013, que prevê taxativamente a oitiva do Ministério da Saúde na pré-seleção dos municípios para a autorização de cursos de Medicina, considerando que o CNS é um órgão integrante da estrutura



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

regimental do Ministério da Saúde, entende-se que, desde que realizada a oitava daquele Colegiado no momento expresso no art. 3º, I, da Lei nº 12.871, de 2013, não resta mais a necessidade da sua oitava em momento posterior, uma vez que atendida a finalidade da oitava daquele órgão nos processos regulatórios de cursos de graduação de Medicina, prevista no art. 10 da Resolução CNS nº 407, de 2008, quanto à caracterização das necessidades sociais para a implantação de tais cursos, sendo, portanto, despendida uma nova manifestação daquele órgão.

Salienta-se que ao tempo da publicação da mencionada portaria, vigia o Decreto nº 5.773, de 2006, que regulava a matéria da seguinte forma, vejamos:

Art. 18. O processo será encaminhado ao CNE, para deliberação, em ato único, motivadamente, sobre a conformidade do estatuto ou do regimento com a legislação aplicável, a regularidade da instrução e o mérito do pedido.

Parágrafo único. Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

Art. 19. O processo será restituído à Secretaria competente, que o encaminhará ao Ministro de Estado da Educação para homologação do parecer do CNE.

Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2o e 3o deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.

(...)

§ 2o A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 5.840 de 2006)

Como se vê, é patente a atuação contrária ao ordenamento jurídico levada a efeito pelo Ministério da Educação, conforme será detalhadamente descrito no tópico seguinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

5. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

De saída, afirme-se que todos os elementos de prova obtidos na instrução do Inquérito Civil em anexo demonstram que o Ministério da Educação e Cultura, para além de não ter atendido a RECOMENDAÇÃO Nº 038, DE 11 DE AGOSTO DE 2017, expedida pelo Conselho Nacional de Saúde, firmou posicionamento no sentido de que poderá ser dispensada a manifestação do aludido Conselho, prevista no art. 18, do Decreto nº 5.773, de 2006, nos processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais; sob o argumento de que na nova sistemática dos processos regulatórios dos cursos de Medicina, a atuação do CNE teria sido esvaziada, salientando não haver mais espaço para analisar o mérito das propostas.

Ademais, ponderou que o art. 3º, I da Lei nº 12.871, de 2013, prevê taxativamente a oitiva do Ministério da Saúde na pré-seleção dos municípios para a autorização de cursos de Medicina e considerando que o CNS é um órgão integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, entendendo-se que, desde que realizada a oitiva daquele Colegiado no momento expresso no art. 3º, I, da Lei nº 12.871, de 2013, não resta mais a necessidade da sua oitiva em momento posterior, uma vez que atendida a finalidade da oitiva daquele órgão nos processos regulatórios de cursos de graduação de Medicina, prevista no art. 10 da Resolução CNS nº 407, de 200.

Todavia, não assiste razão ao Ministério da Educação, que a propósito de interpretar a legislação de regência, acabou por vulnerar a participação Conselho Nacional de Saúde nos processos de autorização/reconhecimento dos cursos de medicina, no âmbito do o Programa Mais Médicos, em dissonância com o texto normativo.

Para melhor elucidar a controvérsia, impender trazer à colação excertos dos atos normativos em questão, *in verbis*:

Lei nº 12.871, de 2013 (Institui o Programa Mais Médicos):

CAPÍTULO I



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e com os seguintes objetivos:

I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;

II - fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País;

III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;

IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;

V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos;

VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;

VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e

VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.

Art. 2º Para a consecução dos objetivos do Programa Mais Médicos, serão adotadas, entre outras, as seguintes ações:

I - reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos;

II - estabelecimento de novos parâmetros para a formação médica no País; e

III - promoção, nas regiões prioritárias do SUS, de aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde, mediante integração ensino-serviço, inclusive por meio de intercâmbio internacional.

CAPÍTULO II

DA AUTORIZAÇÃO PARA O FUNCIONAMENTO DE CURSOS DE MEDICINA

Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em Medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

dispor sobre:

I - pré-seleção dos Municípios para a autorização de funcionamento de cursos de Medicina, ouvido o Ministério da Saúde;

II - procedimentos para a celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;

III - critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;

IV - critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de Medicina; e

V - periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público.

§ 1º Na pré-seleção dos Municípios de que trata o inciso I do caput deste artigo, deverão ser consideradas, no âmbito da região de saúde:

I - a relevância e a necessidade social da oferta de curso de Medicina; e

II - a existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes para a oferta do curso de Medicina, incluindo, no mínimo, os seguintes serviços, ações e programas:

- a) atenção básica;
- b) urgência e emergência;
- c) atenção psicossocial;
- d) atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e
- e) vigilância em saúde.

§ 2º Por meio do termo de adesão de que trata o inciso II do caput deste artigo, o gestor local do SUS compromete-se a oferecer à instituição de educação superior vencedora do chamamento público, mediante contrapartida a ser disciplinada por ato do Ministro de Estado da Educação, a estrutura de serviços, ações e programas de saúde necessários para a implantação e para o funcionamento do curso de graduação em Medicina.

§ 3º O edital previsto no inciso IV do caput deste artigo observará, no que couber, a legislação sobre licitações e contratos administrativos e exigirá garantia de proposta do participante e multa por inexecução total ou parcial do contrato, conforme previsto, respectivamente, no art. 56 e no inciso II do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica aos pedidos de autorização para funcionamento de curso de Medicina protocolados no Ministério da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

Educação até a data de publicação desta Lei.

§ 5º O Ministério da Educação, sem prejuízo do atendimento aos requisitos previstos no inciso II do § 1º deste artigo, disporá sobre o processo de autorização de cursos de Medicina em unidades hospitalares que:

I - possuam certificação como hospitais de ensino;

II - possuam residência médica em no mínimo 10 (dez) especialidades; ou

III - mantenham processo permanente de avaliação e certificação da qualidade de seus serviços.

§ 6º O Ministério da Educação, conforme regulamentação própria, poderá aplicar o procedimento de chamamento público de que trata este artigo aos outros cursos de graduação na área de saúde.

§ 7º A autorização e a renovação de autorização para funcionamento de cursos de graduação em Medicina deverão considerar, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes):

I - os seguintes critérios de qualidade:

a) exigência de infraestrutura adequada, incluindo bibliotecas, laboratórios, ambulatórios, salas de aula dotadas de recursos didático-pedagógicos e técnicos especializados, equipamentos especiais e de informática e outras instalações indispensáveis à formação dos estudantes de Medicina;

b) acesso a serviços de saúde, clínicas ou hospitais com as especialidades básicas indispensáveis à formação dos alunos;

c) possuir metas para corpo docente em regime de tempo integral e para corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

d) possuir corpo docente e técnico com capacidade para desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares em questão, aferida por publicações científicas;

II - a necessidade social do curso para a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, incluindo dados relativos à:

a) relação número de habitantes por número de profissionais no Município em que é ministrado o curso e nos Municípios de seu entorno;

b) descrição da rede de cursos análogos de nível superior, públicos e privados, de serviços de saúde, ambulatoriais e hospitalares e de programas de residência em funcionamento na região;

c) inserção do curso em programa de extensão que atenda a população



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

carente da cidade e da região em que a instituição se localiza.

O processo histórico de regulação dos cursos da área da saúde encontra-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996), que define as seguintes etapas regulatórias para a criação e manutenção de cursos superiores:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

(...)

§ 5º Para fins de regulação, os Estados e o Distrito Federal deverão adotar os critérios definidos pela União para autorização de funcionamento de curso de graduação em Medicina. (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

Por sua vez, impende mencionar que os procedimentos de detalhamento para análise regulatória do CNS dos cursos da saúde são descritos, atualmente, no Decreto Federal nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, consignando expressamente que:

Art. 41. A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

(...)

§ 3º A manifestação dos Conselhos de que trata o caput terá caráter opinativo e se dará no prazo de trinta dias, contado da data de solicitação do Ministério da Educação.

(...)

Art. 51. O reconhecimento de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem será submetido à manifestação, em caráter opinativo, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no caso de curso de Direito, e do Conselho Nacional de Saúde, nos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

Como se sabe, com a Constituição Brasileira de 1988 instaurou-se uma base sólida para a necessidade de regulação pública da formação dos cursos da área da saúde, associada ao caráter de relevância pública do trabalho na saúde. Diz o Artigo 197 da Constituição Brasileira, que as ações e serviços de saúde são considerados como “de relevância pública”, o que os coloca sob a regulação direta do Poder Público. Por sua vez, o artigo 200 do mesmo documento, consigna que cabe ao Sistema Único de Saúde (SUS) o ordenamento da formação de recursos humanos na área de saúde e incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação (Incisos III e IV, respectivamente).

Cotejando o arcabouço normativo aplicável ao procedimento de autorização/reconhecimento dos cursos de medicina, constata-se a Lei nº 12.871, de 2013, não trouxe qualquer alteração quanto à necessidade de oitiva do CNS, tampouco conferiu ao Ministério da Educação competência para estabelecer procedimento simplificado. Nessa senda, considerando o princípio da legalidade que deve reger toda a atividade administrativa que inclusive implica na subordinação completa do administrador à lei, findo o chamamento público, os processos regulatórios de autorização de curso de Medicina deverão necessariamente seguir o fluxo processual previsto no Decreto Federal nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que, para além de ser posterior a Lei que instituiu o Programa Mais Médicos, previu expressamente a oitiva do Conselho Nacional de Saúde em seu art. 41.

Como dito, a Lei nº 12.871, de 2013, em nenhum momento previu um trâmite simplificado dos processos regulatórios dos cursos de Medicina. O predito diploma legal tão somente inverteu a posição passiva do MEC na impulsão dos processos regulatórios de autorização de curso de Medicina para uma atuação proativa, em que caberá ao Poder Público identificar as regiões deficitárias de oferta de cursos daquela natureza e, a partir daí, selecionar instituições aptas a uma oferta de qualidade.

Com efeito, o que em verdade instituiu-se a partir do novo marco regulatório (Lei nº 12.871, de 2013), em relação aos cursos de medicina, foi inversão dos procedimentos até então adotados e ainda vigentes para os demais cursos superiores, qual seja, a iniciativa de abertura de um curso de medicina, que antes era da IES, a partir de protocolo do pedido de criação de curso, passou a ser do MEC. Não mais existe, para as IES, a opção de se instalarem nos municípios que desejarem, mas apenas naqueles selecionados pelo MEC.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

O que se extrai dos elementos dos autos é que o Ministério da Educação, por meio da Portaria Normativa nº 13, de 20/07/2017 e Portaria 572, de 18 de junho de 2018, realizou verdadeira ginástica interpretativa com o fito de alijar a participação do Conselho Nacional da Educação e do Conselho Nacional da Saúde nos procedimentos de autorização de cursos de graduação em Medicina de Instituições de Ensino Superior privadas, no âmbito do Programa Mais Médico.

Segundo o MEC, a simples oitiva do Ministério da Saúde, na forma do art. 3º, I, da Lei no 12.871, de 2013, *per si* teria o condão de tornar despicienda a manifestação do CNS, em completa dissonância com o Decreto Federal nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

Quanto a isso, impende registrar que o CNS é um órgão colegiado, permanente e deliberativo do Sistema Único de Saúde (SUS) e que, embora integrante a estrutura organizacional do MS, tem suas funções atuais definidas nas Leis 8.080/1990 e 8.142/1990, com a missão de fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde nas suas mais diferentes áreas, levando as demandas da população ao poder público e, por essa razão, sua atuação é chamada de “controle social em saúde”, fato que diferencia sua forma de atuação das áreas da gestão governamental no âmbito da estrutura regimental do Ministério da Saúde, pelo que imprescindível sua participação no fluxo processual de autorização de cursos de graduação em Medicina.

RESOLUÇÃO Nº 407, DE 12 DE SETEMBRO DE 2008

Capítulo I

Do Conselho Nacional de Saúde

Art. 1º O Conselho Nacional de Saúde -CNS, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, conforme determinação do inciso III do art. 198 da Constituição Federal, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, é composto por representantes do governo, dos prestadores de serviços, dos profissionais de saúde e dos usuários, cujas decisões, quando consubstanciadas em resoluções, são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde.

Art. 2º O CNS tem por finalidade atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado.

De mais a mais, não há como afastar a aplicação Decreto Federal nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (art. 41 e art 51), de forma a dispensar a necessidade de manifestação do Conselho Nacional de Saúde nos processos de autorização dos cursos de Medicina, visto que tal imposição decorre de norma posterior à edição da Lei instituidora do Programa Mais Médicos, norma específica sobre a regulação de cursos de Medicina, e norma de hierarquia superior a portaria ministerial (Portaria Normativa nº 13, de 20/07/2017 e Portaria 572, de 18 de junho de 2018).

Pensar de modo diferente, à vista dos elementos colacionados aos autos, materializaria a absurda situação consistente no fato de que a manifestação do Conselho Nacional de Saúde afiguraria-se necessária nos mais diversos cursos da área de saúde (Odontologia, Psicologia e Enfermagem), mas desnecessária na graduação em medicina, sem qualquer circunstância fática que demonstre a necessidade de tratamento diferenciado.

4. PEDIDOS

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer:

a) seja a UNIÃO (Ministério da Educação e Cultura), **liminarmente**, compelida a consultar o Conselho Nacional da Saúde - CNS em todos os processos de autorização/reconhecimento de novos cursos de graduação em medicina que estejam em andamento, até o final da lide, sob pena de aplicação de multa diária a ser fixada por este Juízo;

b) a notificação da UNIÃO para manifestar-se sobre o pedido liminar, nos termos do art. 2o, da Lei 8437/1992 (72 horas);

c) seja julgada procedente a presente demanda para reconhecer a ilegalidade da Portaria 572, de 18 de junho de 2018, que revogou a Portaria Normativa nº 13, de 20/07/2017, bem como eventuais atos normativos posteriores que contenham previsão no sentido de dispensar a manifestação do Conselho Nacional da Saúde nos procedimentos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - DISTRITO FEDERAL

autorização de cursos de graduação em Medicina de Instituições de Ensino Superior privadas, no âmbito do Programa Mais Médico;

d) seja confirmado, em sede tutela exauriente, o pedido formulado no item "a" para impor à UNIÃO obrigação de fazer consistente no encaminhamento, via Sistema e-Mec, dos procedimentos autorização e reconhecimento de cursos de Medicina no âmbito do Programa Mais Médicos, para análise e parecer do CNS, à vista do quanto previsto expressamente no Decreto Federal nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (art. 41 e art. 51);

e) a citação da UNIÃO para que, querendo, conteste à lide;

f) a produção das provas admitidas em direito, em especial documentais e testemunhais;

g) a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, conforme o artigo 18 da Lei 7.347/85.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil de reais).

Brasília/DF, *data da assinatura digital.*

(assinado eletronicamente)

PABLO COUTINHO BARRETO
PROCURADOR DA REPUBLICA