

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: FSL Olhar Educacional Ltda.		UF: RO
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, negou pedido de abertura de cadastro no e-MEC para solicitação de autorização para funcionamento do curso superior de Medicina, da Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL), com sede no município de Caçapava, no estado de São Paulo.		
RELATOR: Sergio de Almeida Bruni		
PROCESSO Nº: 23001.000111/2020-63		
PARECER CNE/CES Nº: 494/2020	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 5/8/2020

I – RELATÓRIO

O processo em análise trata do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, com fundamento na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, e na Portaria MEC nº 328, de 5 de abril de 2018, negou pedido de abertura de cadastro no e-MEC para solicitação de curso superior de Medicina, da Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL), com sede na Avenida da Saudade, nº 26, Unidade II, bairro Jardim Campo Grande, no município de Caçapava, no estado de São Paulo, protocolado no sistema SEI sob o nº 23001.000111/2020-63, em 12 de fevereiro de 2020.

Histórico

Em 11 de fevereiro de 2020, a Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL) protocolou junto ao Conselho Nacional de Educação (CNE) recurso administrativo contra a decisão da SERES, comunicada por meio do Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, que negou pedido de abertura de cadastro no e-MEC para solicitação de curso superior de Medicina, com fundamento na Lei nº 12.871/2013 e Portaria MEC nº 328/2018.

Por meio do Ofício nº 78, de 14 de fevereiro de 2020, a Câmara de Educação Superior (CES) do CNE encaminhou o recurso à SERES, para análise e manifestação quanto à admissibilidade do recurso ora interposto, bem como, em caso de conhecimento do recurso, manifestação nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Em resposta à SERES, por meio do Ofício nº 54, de 12 de março de 2020, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação encaminhou o Parecer nº 00208, transcrito *ipsis litteris* abaixo:

[...]

II-DA FUNDAMENTAÇÃO

6. *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].

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

8. Com a edição da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente convertida na Le nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, foi instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recurso 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 prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde, e aprimoramento da formação médica no País, proporcionando maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação.

9. 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.

10. 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 cabendo ao **Ministro de Estado da Educação** dispor sobre os seguintes pontos:

- 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.

11. Nota-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.

12. 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.

13. Outrossim, destaque-se que a Lei nº 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, como: (i) a pré-seleção dos Municípios, 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 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.*

14. *Verifica-se, portanto, que o legislador ordinário conferiu a esta Pasta a competência para dispor sobre os novos critérios para a autorização de funcionamento de instituições de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde, bem como para o funcionamento de curso de Medicina, face à nova sistemática instituída pela Lei, em que o Poder Público assumiu uma postura proativa nos processos de regulação daqueles cursos.*

15. *Neste esteira, tem-se que, por força da Lei nº 12.871, de 2013, que define normas específicas sobre a regulação de instituições ofertantes de cursos na área de saúde e dos cursos de graduação de Medicina propriamente ditos, as etapas de encaminhamento dos processos de regulação dessa IES e desses cursos, no âmbito desta Pasta, obedecem ao fluxo e requisitos estabelecidos no edital de chamada pública e não mais às regras previstas no Decreto nº 9.235, de 2017, que traz regras gerais dos processos regulatórios dos demais cursos superiores, por evidente incompatibilidade de fluxo com a nova sistemática instituída para a regulação de cursos de medicina.*

16. *Destaque-se, ainda, que o Presidente da Câmara de Educação Superior, em Nota Técnica emitida no bojo no processo e-MEC nº 201703425, salientou que o Edital dos Mais Médicos, em sua finalidade, deixou o Conselho Nacional de Educação com pouco ou nenhum espaço para deliberação acerca de processos por ele iniciados, porque não haverá outra situação às mantenedoras que cumpriram os dispostos do referido edital a não ser a sequência legal da instalação do curso e ou da IES adicionada. Assim, concluiu o Presidente do Colegiado não caber, na nova sistemática adotada, análise e nem julgamento da Câmara de Educação Superior do CNE.*

17. *Segue o inteiro teor da referida Nota Técnica, extraída do citado processo no sistema e-MEC:*

Trata o Processo em pauta de aditamento ao credenciamento da Universidade 9 de Julho para abertura de um novo campus em São Bernardo do Campo. Tal solicitação está inserida no Edital n 6/2014, que ordena a expansão de novos cursos de Medicina, por previsão legal inserida na Lei 12871/2013, a lei dos Mais Médicos.

Ao apresentar o curso no município pré selecionado de São Bernardo do Campo e por não ter instalações credenciadas neste município a IES vinculou a proposta de curso de medicina ao aditamento de um novo campus, exclusivamente, no que concerne a essa processo, para abertura do referido curso. É claro que essa limitação não será possível de ser controlada ou mesmo admitida, no âmbito da própria legislação vigente.

Nesse sentido, a SERES instruiu o processo ao CNE para que esse órgão de Estado delibere acerca do credenciamento do referido campus.

O processo instrucional, no entanto, trata de descrever as etapas as quais a IES foi submetida em relação ao Edital que, no meu entendimento, como relator, não coincidem com as etapas do processo regulatório definido nas normas vigentes. Conforme descrito no Edital, as Mantenedoras das IES

foram qualificadas por critérios onde se destacam as condições financeiras e de sustentabilidade e, após essa fase, foram submetidas a um processo de validação do cumprimento da proposta apresentada do curso, que sempre será o centro da proposta de credenciamento em questão. Na sequência, a proposta do curso foi submetida a um procedimento de “monitoramento” realizado diretamente pela SERES, por meio da Diretoria de Supervisão da Educação Superior. Como se pode contatar no documento DESUP/SERES:

As ações de monitoramento da implantação dos cursos de graduação em Medicina previstos neste Edital visam verificar o cumprimento da proposta pactuada com o Ministério da Educação, formalizada no Termo de Compromisso e na proposta oferecida e selecionada.

1. O monitoramento verificará evidências e formas de operacionalização do que consta nos seguintes planos: a) Projeto Pedagógico de Curso de Graduação em Medicina; b) Plano de Formação e Desenvolvimento da Docência em Saúde; c) Plano de Infraestrutura da IES; d) Plano de Contrapartida à Estrutura de Serviços, Ações e Programas de Saúde do SUS do Município e/ou Região de Saúde do Curso de Medicina; e) Plano de Implantação de Residência Médica, e; f) Plano de Oferta de Bolsas de Estudo.

II – ORIENTAÇÕES PRELIMINARES PARA A VISITA DE MONITORAMENTO

1. Este monitoramento destina-se a verificar as condições para a autorização de curso de graduação em Medicina e, quando for o caso, o concomitante credenciamento de mantida ou campus fora de sede. Destina-se, ainda, a verificar a implementação da proposta apresentada nos Anexos III e IV do Edital nº 6/2014, bem como o cumprimento dos critérios de qualidade do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais.

2. O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) deverá ser consultado.

3. O presente instrumento de monitoramento refere-se tanto à autorização, quanto ao credenciamento, quando este for o caso, e deve ser preenchido de acordo com o disposto no Edital nº 6/2014, pautado nas informações contidas nos planos apresentados pelas mantenedoras, nas informações coletadas in loco nas IES selecionadas, e neste próprio documento.

4. O instrumento deverá ser preenchido em programa de edição de texto, salvo em PDF, impresso e assinado por todos os membros da Comissão.

*5. Os indicadores serão verificados por meio de evidências documentais, visitas in loco; análise de editais da instituição, contratos, convênios, currículos dos docentes; reuniões com o corpo docente, gestores e profissionais da rede de saúde do município/região. O monitoramento verificará **evidências da implementação do PPC com ênfase no 1º (primeiro) ano do curso**, por meio de documentos, tais como: resoluções e portarias, edital de seleção de estudantes, contratação de docentes e técnicos, planejamento didático dos módulos, semana padrão, planos de ensino, metodologia, cenários de prática, equipamentos, biblioteca e outros.*

6. A Comissão deve informar e relacionar eventual compartilhamento ou utilização da rede do Sistema Único de Saúde (SUS) com ou por diferentes cursos e instituições.

7. A Comissão de Monitoramento deve justificar o conceito atribuído a cada um dos indicadores, inserir eventuais observações e indicar, expressamente, se o curso de graduação em Medicina está apto a funcionar, salientando as ressalvas, impeditivas ou não, para seu funcionamento.

8. Observar também o cumprimento das recomendações feitas quando da seleção das instituições no processo de chamamento público, registradas nos pareceres finais.

9. No formulário estão preenchidos os seguintes dados: identificação da mantenedora, IES selecionada, número de inscrição, município e data prevista para a visita. ...

Pode-se identificar, pela descrição acima, que as etapas de encaminhamento do processo de credenciamento em questão obedecem ao fluxo ou requisitos estabelecidos no referido Edital e não na norma processual vigente. Sequer fica claro em que fase do processo de instalação do curso a visita foi realizada, já que se considera a visita como um de muitos outros procedimentos de monitoramento.

No relatório da DESUP, assinado por comitê por ela indicado sem identificar nomes dos que assinam ou funções, a formação ou se são ou não especialistas na área, é recomendado o curso após a submissão a uma série de indicadores, muitos exportados do próprio relatório do INEP.

Trata-se, assim, de um instrumento próprio ao processo do Edital e não de um instrumento de avaliação com base na legislação, tendo sido, inclusive, preenchido por consideração de diversas informações, não exclusivas à visita, que não pode ser considerada de avaliação in loco, pela não observância mesma da Lei do SINAES e sem menção a conceitos. Reforça-se, pela forma e procedimentos, que não se tratou de uma avaliação no âmbito do SINAES, não tendo, evidentemente, sido organizada pelo INEP.

Tratou-se, antes, de instrumento próprio da SERES/DESUP que certamente serviu ao monitoramento organizado no âmbito do Edital, atendendo ao que se propunha para verificar a adequação da Mantenedora e do curso ao âmbito proposto.

Para além desses procedimentos, o Edital, em sua finalidade, deixa à CES / CNE pouco ou nenhum espaço para deliberação acerca de processos por ele iniciados. Sim, porque não haverá outra situação às mantenedoras que cumpriram os dispostos do referido edital a não ser a sequência legal que é a instalação do curso e ou da IES adicionada. Não cabe análise e nem julgamento da Câmara de Educação Superior do CNE.

Não cabe inclusive, a meu ver, ao CNE, espaço para manifestação ou deliberação em parecer. Não há, como já foi indicado, relatório avaliativo no âmbito do SINAES e sequer recomendação da SERES direcionando o processo à manifestação final deste Conselho.

Caberia apenas, a mim, como relator, a confirmação da constatação da SERES, a partir do monitoramento que ela mesma organizou, do credenciamento por aditamento do campus, já que não nos é devida a deliberação acerca da autorização de cursos, sendo que é justamente no curso e não no credenciamento, que o Edital está focado.

Não é minha intrenção, como relator, portanto, analisar o mérito da proposta e muito menos julgar o procedimento legal atribuído a EDITAIS para expansão dos cursos de Medicina.

O intuito é, de fato, declarar o processo erroneamente encaminhado à deliberação da CES/CNE, uma vez que, pelo que foi amplamente explicitado, não cabe à Câmara do Conselho espaço para manifestação.

Nessa direção sugiro o retorno do referido processo à SERES para que possa ser encaminhado integralmente no âmbito do referido edital até a terminalidade indicada a cada caso.

18. Nesses termos, considerando os critérios cronológico e de especialidade existentes para a resolução de aparente antinomia entre as normas, entende esta Consultoria que deverá ser dispensada a manifestação do Conselho Nacional de Educação, prevista no art. 6º, inciso II, do Decreto 9.235, de 2017, nos processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais.

19. Ressalte-se que, como bem pontuado pelo Presidente da CES/CNE na sobredita manifestação, ante a nova sistemática dos processos regulatórios dos cursos de Medicina, a atuação do CNE resta esvaziada, não havendo mais espaço para verificar a compatibilidade normativa do mérito das propostas, analisadas oportunamente pelos órgãos a quem foi deferida pelo edital tal atribuição.

20. Desta sorte, a manutenção da instância deliberativa do CNE, prevista tão-somente em norma de caráter geral, e não nas normas que regulam esses processos de forma específica, apenas alongaria de forma desnecessária os procedimentos de regulação e não teria qualquer utilidade para fins de regulação, já que, repise-se, após o atendimento do fluxo previsto no edital, com a realização do procedimento de monitoramento, não resta à CES/CNE espaço para deliberação, visto que não haverá outra situação às mantenedoras que cumpriram os dispostos do referido edital a não ser a sequência legal que é a instalação do curso e ou da IES adicionada.

III-DA CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, conclui esta Consultoria que:

a) considerando os critérios cronológico e de especialidade existentes para a resolução de aparente antinomia entre as normas, entende esta Consultoria que deverá ser dispensada da manifestação do Conselho Nacional de Educação, prevista no art. 6º, inciso II, do Decreto 9.235, de 2017, nos processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais;

*b) 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, seja ela de forma originária ou **recursal**, como requer a interessada no processo em tela;*

c) da situação fática posta nos autos, mostra-se irretocável a manifestação exarada pela SERES por meio do Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, que indeferiu requerimento administrativo tendo por objeto pedido de abertura de cadastro no e-MEC para solicitação de curso de graduação em Medicina protocolado sob a égide da Lei nº 12.871, de 2013.

*d) recomenda-se, assim, que o CNE **não** conheça do recurso administrativo interposto pela interessada, ante a clara e manifesta ausência de previsão legal para tanto.*

22. Com essas considerações, propõe-se a restituição dos autos à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), para ciência da presente manifestação e adoção das providências que entender pertinentes.

Acatando a recomendação da CONJUR para que o CNE não conheça do recurso administrativo interposto pela Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL), ante a clara e manifesta ausência de previsão legal, o Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior, Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, por meio do Despacho nº 43, de 23 de março de 2020, não conheceu do recurso e determinou o arquivamento do feito nos seguintes termos:

[...]

Em seu parecer, a CONJUR manifesta-se no sentido de que, por força da Lei nº 12.871, de 2013, que define normas específicas sobre a regulação de instituições ofertantes de cursos na área de saúde e dos cursos de graduação de Medicina propriamente ditos, as etapas de encaminhamento dos processos de regulação dessa IES e desses cursos, no âmbito desta Pasta, obedecem ao fluxo e requisitos estabelecidos no edital de chamada pública e não mais às regras previstas no Decreto nº 9.235, de 2017, que traz regras gerais dos processos regulatórios dos demais cursos superiores, por evidente incompatibilidade de fluxo com a nova sistemática instituída para a regulação de cursos de medicina.

Por fim, concluiu a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação - CONJUR que: a) considerando os critérios cronológico e de especialidade existentes para a resolução de aparente antinomia entre as normas, entende esta Consultoria que deverá ser dispensada da manifestação do Conselho Nacional de Educação, prevista no art. 6º, inciso II, do Decreto 9.235, de 2017, processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais; b) 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, seja ela de forma originária ou recursal, como requer a interessada no processo em tela; c) da situação fática posta nos autos, mostra-se irretocável a manifestação exarada pela SERES por meio do Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, que indeferiu requerimento administrativo tendo por objeto pedido de abertura de cadastro no e-MEC para solicitação de curso de graduação em Medicina protocolado sob a égide da Lei nº 12.871, de 2013. d) recomenda-se, assim, que o CNE não conheça do recurso administrativo interposto pela interessada, ante a clara e manifesta ausência de previsão legal para tanto.

*Em razão do exposto e, considerando que não há previsão legal que ampare o recurso interposto pela FACULDADE SÃO LUCAS DE CAÇAPAVA - FSL, e com fulcro no Parecer nº 208/2020-CONJUR-MEC/CGU/AGU, resta prejudicada qualquer análise de mérito por esta Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, razão pela qual **não conheço do recurso e determino o arquivamento do feito.***

Irresignada, a Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL) apresentou recurso contra decisão da Presidência da Câmara de Educação Superior, transcrito *ipsis litteris* para contextualizar o pedido da Instituição de Educação Superior (IES):

[...]

DAS RAZOES DO RECURSO

Preliminarmente vale observar que a FACULDADE SÃO LUCAS DE CAÇAPAVA – FSL foi devidamente intimada da decisão que ora se insurge em 15/04/2020, não obstante o ofício de comunicação da decisão ora recorrida (intimação) estar datado de 30/03/2020, conforme e-mail recebido pela IES de 15/04/2020.

Diante da decisão monocrática do Excelentíssimo Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, a Faculdade São Lucas de Caçapava, vem, perante essa Presidência do CES/CNE apresentar:

*1. Na forma disposta no inciso IV do artigo 10 do regimento interno do Conselho Nacional de Educação, uma **questão de ordem**, nos moldes a ser delineado a seguir, e;*

2. Recurso ao Pleno do Conselho Nacional de Educação, caso superada a questão de ordem, e mantida a decisão ora impugnada, consoante os termos dos artigos 33 e 36 do regimento interno do Conselho Nacional de Educação.

Antes de adentrar nas questões de direito que balizam as razões da questão de ordem e do recurso, vale anunciar antecipadamente as afrontas normativas que a decisão monocrática recorrida apresenta:

*a) **Afronta** o artigo 63 da Lei 9.874/1999 que, de forma taxativa, elenca as situações que permite à administração pública **não conhecer do recurso**.*

*b) **Afronta** o artigo 52 da Lei 9.874/1999 que prevê as situações que ensejam a declaração e extinção do processo.*

*c) **Afronta** o artigo 2º, inciso VII e artigo 50, inciso V da Lei 9.874/1999, que exigem os fundamentos jurídicos da decisão;*

*d) **Afronta** o artigo 2º, inciso VIII da Lei 9.874/1999 que garante ao administrado que, in casu, a instância decisória administrativa deverá observar as formalidades essenciais que, in casu, garantam ao administrado uma correta tramitação de seu recurso.*

*e) **Afronta** o regimento interno do CNE, ao proferir decisão monocrática, sem que haja deliberação pelo colegiado da Câmara de Educação Superior em matéria da sua competência.*

*f) **Afronta** o artigo 9º, § 2º, inciso “h” da Lei 4.024/1961, quando a CES/CNE é chamada para analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior, e a decisão recorrida retira da Câmara de Educação Superior tal competência.*

*g) **E, ao final, afronta o artigo 209 da Constituição Federal.***

II. DO RECURSO DA FACULDADE SÃO LUCAS DE CAÇAPAVA APRESENTADO À CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

As razões recursais apresentadas pela Faculdade São Lucas de Caçapava à Câmara de Educação Superior, foram alinhadas de forma objetiva e sem maiores delongas, pois a matéria devolvida à instância recursal para nova decisão, não obstante a aparente complexidade, mostra-se de fácil intelecção, senão vejamos:

a) Da matéria de fato:

A vexta quaestio submetida a esse E. Colegiado cinge-se à recusa da SERES/DIREG em permitir o processamento de pedido de autorização de curso de Medicina. Em linhas gerais a DIREG, por intermédio do ofício nº

225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC informou à IES requerente que após a edição da Lei 12.871/2013, conhecida como Lei dos “Mais Médicos” os pedidos de abertura de cursos de graduação em Medicina só podem ocorrer por intermédio de chamamento público.

Nesse mesmo ofício o titular da DIREG declara que a oferta de cursos de graduação em Medicina “passou a exigir, para autorização de curso de medicina por instituição de ensino privada, chamamento público, cabendo ao Ministério de Estado da Educação dispor sobre as regras prioritária...”. Senão vejamos:

1. Em atenção à solicitação exarada no Ofício em epígrafe, em que Vossa Senhoria solicita abertura do Sistema e-MEC para cadastro de pedido de autorização de graduação em Medicina a ser ofertado pela Faculdade São Luxas de Caçapava, temos a informar que, a partir da Edição da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos, não é mais possível ao regulado iniciar pedidos de cursos de medicina por instituição de ensino privada, chamamento público, cabendo ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre as regiões prioritárias, com vistas a diminuir a carência de médicos em regiões prioritárias do SUS e reduzir as desigualdades regionais na área de Saúde.

Fonte: Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MECAo final reafirma o indigitado ofício da DIREG sobre a impossibilidade de abertura do cadastro e-MEC para fins de solicitação de cursos de graduação em Medicina. Ao mesmo tempo externa que aquela diretoria estaria “adotando medidas para atender às necessidades da população brasileira, no que se refere à formação de profissionais médicos em conformidade com os princípios regulatórios e legais vigentes.”.

b) Da matéria de direito:

Contudo, não se pode desprezar que o § 2º do artigo 41 do Decreto 9.235/17 não obsta o pedido de autorização de curso de graduação em Medicina, senão vejamos:

1. O pedido de autorização de curso de graduação de medicina se fundamenta na norma contida no artigo 40 e, especialmente, no § 2º do artigo 41, ambos do Decreto 9.235/2017, a saber:

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.

(...)

§ 2º Nos processos de autorização de cursos de graduação em Medicina, realizados por meio de chamamento público, serão observadas as disposições da Lei nº 12.871, de 2013.

2. O artigo 41 do decreto em comento é claro e dispensa maior esforço hermenêutico para, dali extrair a norma que limita a autonomia das instituições universitárias prevista no inciso I do artigo 53 da LDB, consistente na criação de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem.

3. Entretanto, na linha normativa da Lei Complementar 95/1998¹, que trata da metodologia de elaboração das leis, a função do parágrafo 2 (elemento que compõe o artigo) tem função complementar da norma contida no “caput” do artigo, a saber:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) **expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo** e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

4. Isto quer dizer que, a norma contida no § 2º do artigo 41 do Decreto 9.235/2017, expressa uma explicação específica e direta ao destinatário da norma, qual seja, os pedidos de cursos de graduação em Medicina, **quando** realizados por meio de chamamento público, serão observadas as disposições da Lei nº 12.871, de 2013. A norma contida no § 2º em comento complementa, ao mesmo tempo que excetua a regra geral contida no caput do artigo 41.

5. Mutatis mutandis, a regra geral contida no caput que é complementada pelo seu § 2º, expressa que os pedidos de cursos de graduação em Medicina **não** realizados no âmbito dos chamamentos públicos **não** deverão observar as disposições da Lei nº 12.871, de 2013.

6. Isto quer dizer que, os pedidos de abertura de cursos de Medicina **quando** fora do Programa “Mais Médicos” deverão observar as regras regulares para os demais cursos.

O recurso da Faculdade São Lucas de Caçapa apresentou a tese de que os dois sistemas de autorização de funcionamento de cursos de graduação em Medicina podem, e devem coexistir. Quais sejam, o sistema de autorização por chamamento público previsto na Lei 12.871/2013, e o sistema previsto no artigo 209 da Constituição Federal previsto para os demais cursos de graduação, inclusive Medicina.

III. DA QUESTÃO DE ORDEM – Artigo 10, inciso IV do regimento Interno do Conselho Nacional de Educação – Parecer CNE/CP nº 99/1999.

Inicialmente o que chama atenção é que o recurso da instituição de ensino contra decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES, instaurado com fundamento no Decreto 9.235/2017 dirigido à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, foi julgado de forma monocrática pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Educação Superior por intermédio de DESPACHO.

*Desse modo, faz-se imperioso suscitar uma **questão de ordem** em face da (im)possibilidade jurídica de o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Educação Superior, por intermédio de mero despacho, não conhecer de recursos apresentados àquela instância recursal e deliberativa.*

Não há na Lei 4.024/1961, no Decreto 9.235/2017, e nem mesmo no regimento interno do Conselho Nacional de Educação, previsão normativa que atribua competência ao presidente da Câmara de Educação Superior para decidir de forma monocrática tema conferido ao colegiado.

Conforme pode ser verificado na Lei 4.024/1961, e no regimento interno do Conselho Nacional de Educação, as competências previstas e designadas ao presidente da Câmara de Educação Superior são meramente de gestão sobre o funcionamento do colegiado. Não há qualquer previsão do exercício de judicatura de forma monocrática. As decisões provenientes do colégio são tomadas coletivamente por maioria simples. Senão vejamos:

Art. 10 – *A cada Presidente de Câmara incumbe:*

- I – presidir, supervisionar e coordenar os trabalhos da Câmara, promovendo as medidas necessárias ao cumprimento das suas finalidades;*
- II – convocar, presidir e dirigir as reuniões e sessões da Câmara;*
- III – estabelecer a pauta de cada sessão;*
- IV – resolver questões de ordem;*
- V – exercer o voto de qualidade, quando houver empate nas votações a descoberto;*
- VI – baixar portarias e resoluções decorrentes das deliberações da Câmara ou necessárias ao seu funcionamento;*
- VII – constituir comissões especiais temporárias, integradas por conselheiros ou especialistas, para realizar estudos de interesse da Câmara;*
- VIII – articular-se com a Presidência do Conselho para a condução geral dos trabalhos do Colegiado. (Do regimento interno do CNE)*

A decisão monocrática em comento, além de não encontrar fundamento de competência para sua válida existência, também comete outra afronta à legislação. Os artigos 52 e 63 da Lei 9.784/1999 tratam das possibilidades de arquivamento do processo administrativo, e das situações de não conhecimento de recurso, respectivamente.

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

(...)

Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

- I - fora do prazo;*
- II - perante órgão incompetente;*
- III - por quem não seja legitimado;*
- IV - após exaurida a esfera administrativa.*

O enunciado do artigo 52 da Lei 9.784/1999 proclama que o processo deverá ser extinto sem julgamento de mérito quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente. No presente caso, não se identifica qualquer dessas situações, logo, não haveria razão

jurídica alguma para o arquivamento do processo administrativo que carrega o recurso dirigido à CES/CNE.

Já o artigo 63 da LPAD, mais especificamente, indica taxativamente os casos que justificariam a possibilidade jurídica de “não conhecimento” do recurso administrativo. Também, e da mesma forma, o presente recurso não recebe incidência daquelas situações obstativas.

Logo, diante dessas duas anomalias jurídicas, a decisão monocrática revela-se, data vênia, em princípio, em desconformidade com a lei de regência do processo administrativo federal.

*Dito isto, a Faculdade São Lucas de Caçapava **suscita a presente questão de ordem** para que essa Presidência possa pronunciar-se a respeito da motivação de direito que o motivou a “não conhecer” do seu recurso, tendo em vista a falta de competência normativa para tanto. Além, da impossibilidade legal de “não conhecer” do recurso fora das situações enunciadas no artigo 63 da Lei 9.784/1999.*

Por fim, caso a questão de ordem seja dirimida no sentido de que essa Presidência reconsidere o despacho “sub oculi”, a Faculdade São Lucas de Caçapava ratifica as razões contidas em seu recurso, e espera que a peça irrisignação tramite regularmente na CES/CNE. Como ainda, reafirma que a tese ali espreitada não representa qualquer tipo de antinomia entre o Decreto 9.235/2017 e a Lei 12.871/2013, mesmo porque, a linha argumentativa ali contida fundamenta-se em uma interpretação “conforme a Constituição Federal” de forma a manter a autoridade constitucional do artigo 209.

Ou seja, o que se pretendeu ali afirmar foi que, os dois sistemas de autorização de cursos de graduação em Medicina coexistem. Seja pela via do chamamento público, seja pela modalidade garantida no artigo 209 da CF, conforme se aplica para todos os demais cursos de graduação.

Entretanto, caso seja mantida a decisão monocrática, que estas razões sejam remetidas ao Pleno do Conselho Nacional de Educação na forma de Recurso, para que se submeta a novo julgamento, tudo na forma regradada pelo respectivo regimento interno.

IV. DAS RAZÕES DO RECURSO DIRIGIDAS AO PLENO DO CNE

Inicialmente vale registrar que a decisão da SERES que negou o pedido da Faculdade São Lucas de Caçapava, objeto do recurso à Câmara de Educação Superior, afeta negativamente, no sentido de limitar, restringir, cercear o direito da recorrente de exercer sua prerrogativa constitucional insculpida no artigo 209.

Analisando o teor da decisão monocrática denominada de DESPACHO, ora guerreada, verifica-se que aquela presidência atendeu a recomendação da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação para não conhecer do recurso em razão de que não haveria previsão legal que amparasse o recurso interposto. Ou seja, o logus que motivou o raciocínio do Julgador foi a interpretação equivocada de que a Lei 12.871/2013 vedaria o pedido de abertura de curso de graduação de Medicina sem que se submetesse a edital de chamamento, senão vejamos:

Em razão do exposto e, considerando que não há previsão legal que ampare o recurso interposto pela FACULDADE SÃO LUCAS DE CAÇAPAVA - FSL, e com fulcro no Parecer nº 208/2020-CONJUR-MEC/CGU/AGU, resta prejudicada qualquer análise de mérito por esta Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, razão pela qual não conheço do

recurso e determino o arquivamento do feito. (Os destaque foram mantidos do original)

Verifica-se, portanto, que a Presidência da Câmara de Educação Superior ao acolher a recomendação da CONJUR/MEC inclinou-se por apreciar o mérito da questão posta no recurso, não obstante, e de forma paradoxal, resolveu por não conhecer do recurso.

Contudo, não há na decisão monocrática qualquer indicação, mais ainda, sequer motivação, que demonstre à IES recorrente as razões que efetivamente levaram ao julgador aderir à recomendação da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação.

Essa falta de fundamentação torna a decisão monocrática nula, haja vista que afronta o princípio constitucional de que todas as decisões exaradas pelos poderes estatais devem ser fundamentadas, além da não observância ao artigo 2º, parágrafo único, inciso VII, e do artigo 50 inciso V da Lei 9.784/1999, a saber:

*Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

(...)

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...) V - decidam recursos administrativos;

De qualquer sorte, os argumentos trazidos na decisão monocrática da Presidência da Câmara de Educação Superior oriundas do parecer da SERES, e este por sua vez, motivado no parecer da CONJUR/MEC não enfrentaram as razões do recurso da instituição de ensino, o que, por via de consequência, também, e da mesma forma, não foram encaradas pelo julgador monocrático. Essa constatação macula a decisão em comento de nulidade, conforme inciso VII, do parágrafo único do artigo 2º da Lei 9.784/1999.

Efetivamente, quais as razões de direito construídas pelo Julgador monocrático que convergem com o entendimento dos órgãos do Ministério da Educação?

De mais a mais, vale destacar o excerto do parecer da CONJUR/MEC colacionado na decisão monocrática objeto deste recurso, que demonstra uma leitura equivocada das razões do recurso da Faculdade São Lucas de Caçapava. Ali, naquele pedaço do parecer utilizado pelo Julgador monocrático, a CONJUR traz um suposto caso de antinomia jurídica, a saber:

Por fim, conclui a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação - CONJUR que: a) considerando os critérios cronológico e de especialidade existentes para a resolução de aparente antinomia entre as normas, entende esta Consultoria que deverá ser dispensada da manifestação do Conselho

*Nacional de Educação, prevista no art. 6º, inciso II, do Decreto 9.235, de 2017, processos de credenciamento de instituição de educação superior regidos pela Lei nº 12.871, de 2013, e respectivos editais;
(sem destaque no original)*

Ora, não há em hipótese alguma, no discorrer dos argumentos do recurso da IES, qualquer caso que de antinomia de normas. Mesmo em uma leitura apressada daqueles argumentos, o que se averigua é, na verdade, um caso de interpretação da Lei 12.871/2013 e do Decreto 9.235/2017 pelo método conhecido como “conforme a constituição”.

A linha de argumentação construída pela instituição de ensino, como acima já referido, fixa o entendimento de que a Lei 12.871/2013 retrata uma política de governo que tem na iniciativa privada um parceiro para instalação de cursos de graduação em Medicina nos locais mais carentes e distantes dos grandes centros urbanos do país. Sob essa perspectiva, o papel da iniciativa privada no Programa Mais Médicos é o de colaboração com Poder Público, de forma a contribuir para que o Governo Federal cumpra seu dever de diminuir a escassez de médicos nas regiões mais carentes.

Nessa linha de raciocínio, a parceria entre o Governo Federal e as instituições privadas de ensino superior é uma via de mão dupla, de forma que ambos os parceiros atendem, individualmente, os seus interesses.

Por outro lado, fora do Programa Mais Médicos, a iniciativa privada também atua juntamente com o Poder Público por intermédio da oferta de cursos superiores em regiões eleitas a partir dos interesses privados que movem os agentes econômicos com fins e sem fins lucrativos, consoante prerrogativa garantida pelo Artigo 209 da CF.

Nessa linha de argumentação fica patente a coexistência de duas modalidades de oferta de cursos superiores. Um pela via do chamamento público de agentes privados para a oferta de cursos de graduação em Medicina. E uma outra via, pela modalidade ordinária, utilizada pelos agentes da iniciativa privada, a partir de interesses igualmente privados, garantida pela norma constitucional contida no artigo 209.

Esclareça-se que, não obstante a modalidade utilizada pelos agentes econômicos com ou sem fins de lucro ser motivada por interesses privados e, obviamente, econômicos, não retira da oferta o interesse público.

Enquanto a modalidade extraordinária consiste em uma ação de governo de planejamento e de ordenação, com o objetivo de levar a formação médica para as regiões mais carentes do país; a modalidade ordinária (artigo 209 da CF), por sua vez consiste em atividade econômica dirigida por interesses privados, que ao final converge para a formação médica em regiões não carentes e também carentes. Neste caso, essa atuação é perceptível nas instituições de ensino instaladas nas regiões mais carentes e que já ofertam cursos de Medicina.

Assim, há que considerar que o próprio Decreto 9.235/2017 prevê sem sombra de dúvidas a coexistência das duas modalidades, conforme razões expostas quando do pedido de abertura do curso de Medicina junto à SERES, ratificada no recurso à Câmara de Educação Superior, senão vejamos:

Contudo, não se pode desprezar que o § 2º do artigo 41 do Decreto 9.235/17 não obsta o pedido de autorização de curso de graduação em Medicina, senão vejamos:

4. O pedido de autorização de curso de graduação de medicina se fundamenta na norma contida no artigo 40 e, especialmente, no § 2º do artigo 41, ambos do Decreto 9.235/2017, a saber:

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.

(...)

§ 2º Nos processos de autorização de cursos de graduação em Medicina, realizados por meio de chamamento público, serão observadas as disposições da Lei nº 12.871, de 2013.

5. O artigo 41 do decreto em comento é claro e dispensa maior esforço hermenêutico para, dali extrair a norma que limita a autonomia das instituições universitárias prevista no inciso I do artigo 53 da LDB, consistente na criação de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem.

6. Entretanto, na linha normativa da Lei Complementar 95/1998³, que trata da metodologia de elaboração das leis, a função do parágrafo⁴ (elemento que compõe o artigo) tem função complementar da norma contida no “caput” do artigo, a saber:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

Assim, a título de desfecho, as razões defendidas pela instituição de ensino para obter o direito de requerer a abertura do curso de graduação em Medicina, cinge-se em uma interpretação da Lei 12.871/2013 e do Decreto 9.235/2017, nos moldes do método hermenêutico constitucional denominado de “conforme à Constituição”. Ou seja, a compatibilidade das modalidades de oferta coexiste de forma a não contrariar o artigo 209 da CF.

Além disso é de suma importância ressaltar a importância e o interesse público que recai sobre o pedido de abertura de um curso de Medicina na cidade de Caçapava com abrangência a todos os municípios da Região de Saúde.

A Faculdade São Lucas Caçapava propõe em seu PPC de Medicina especializações e residências não apenas médicas, mas voltadas para a interprofissionalidade. Com isso pretende se tornar um centro de aprimoramento profissional para todos os profissionais que atuam nas políticas públicas de saúde. A

articulação da graduação em medicina com os serviços de saúde e a oferta ampliada de ações educativas para a rede favorecem a fixação de profissionais, incluindo compromisso com a educação permanente dos docentes e dos profissionais dos serviços de saúde em coerência com a construção do SUS.

A relevância da atenção primária no atendimento às necessidades de saúde das pessoas foi constituída como diretriz da formação médica no PPC, destaca os seguintes atributos para as práticas da atenção básica: resolutividade e responsabilidade no primeiro contato, longitudinalidade, integralidade e coordenação do cuidado. Tendo em vista que a formação profissional está intrinsecamente relacionada com a atuação profissional, a instituição entende que o trabalho no SUS é o lócus produtor do conhecimento oportuno e significativo, constituindo-se em um espaço de ensino-aprendizagem.

A formação em serviço proporciona não somente a qualificação dos trabalhadores do SUS, mas o desenvolvimento do próprio sistema de saúde, partindo da reflexão sobre a realidade dos serviços e sobre o que precisa ser transformado, com a finalidade de melhorar a gestão e o cuidado em saúde. Portanto, a formação no/para o SUS foi pautada pelas necessidades de saúde das pessoas e pela integralidade da atenção de forma a inserir-se no contexto da saúde do Estado de São Paulo, do Departamento Regional de Saúde, da Região de Saúde e do Município. Para tanto, requer uma formação interprofissional, humanista, técnica e de ordem prática presencial.

Além disso, o currículo aborda a forma como a produção social da saúde está colocada e ressalta que os trabalhadores da área estão inseridos nesse processo como agentes transformadores da sociedade, visando garantir saúde plena para a população, ainda mais no momento que o Brasil atravessa de Pandemia pelo COVID-19, onde o estado lidera o ranking de registro de casos. No Estado de São Paulo em março de 2020, dos 53 mil leitos hospitalares registrados no CNES, mais de 28 mil leitos (72%) estavam vinculados ao SUS.

Por fim, a Faculdade São Lucas de Caçapava pede deferimento de seu recurso para que a SERES receba e processe regularmente o pedido de autorização do curso de graduação em Medicina nos moldes das normas de regência em vigor, mesmo porque é direito da IES ter seu recurso conhecido e julgado, conforme determinado pela Lei 9.874/1999.

Considerações do Relator

Diante do exposto, considerando os dados apresentados e o exame da legislação vigente, acompanho a recomendação da CONJUR/MEC, exarada por meio do Parecer nº 208/2020, e o Despacho nº 43/2020, do ilustre Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior, Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que consideram não haver previsão legal que ampare o recurso interposto pela Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL), restando prejudicada qualquer análise de mérito por esta Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

Desta forma, submeto o assunto à deliberação da Câmara de Educação Superior deste colegiado.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017 e da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, não conheço do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e

Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa no Ofício nº 225/2019/CGCP/DIREG/SERES/SERES-MEC, que negou o pedido de abertura de cadastro no e-MEC para solicitação de autorização para funcionamento do curso superior de Medicina, da Faculdade São Lucas de Caçapava (FSL), com sede na Avenida da Saudade, nº 26, bairro Jardim Campo Grande, no município de Caçapava, no estado de São Paulo, mantida pela Olhar Educacional Ltda., com sede no município de Porto Velho, no estado de Rondônia, e determino o arquivamento do processo.

Brasília (DF), 5 de agosto de 2020.

Conselheiro Sergio de Almeida Bruni – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2020.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente em exercício