



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Universidade Federal do Pará (UFPA)		UF: PA
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 739, de 9 de dezembro de 2021, que tratou da convalidação de estudos realizados no curso superior de Medicina, ofertado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), <i>campus</i> Altamira, com sede no município de Altamira, no estado do Pará.		
RELATOR: Luiz Roberto Liza Curi		
PROCESSO Nº: 23000.017424/2016-84		
PARECER CNE/CES Nº: 636/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 14/9/2022

I – RELATÓRIO

Trata-se do reexame do Parecer CNE/CES nº 739, de 9 de dezembro de 2021, que tratou da convalidação de estudos realizados no curso superior de Medicina, ofertado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), *campus* Altamira, com sede no município de Altamira, no estado do Pará, conforme segue, *ipsis litteris*:

[...]

O presente processo trata do pedido de convalidação de estudos realizados pelos estudantes no curso superior de Medicina, da Universidade Federal do Pará (UFPA), no campus Altamira, no município de Altamira, no estado do Pará. O Ofício nº 395/2020/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, datado de 28 de outubro de 2020, endereçado ao Conselho Nacional de Educação (CNE), historia que se trata de:

[...] processo de autorização do curso de graduação em Medicina ofertado pela Universidade Federal do Pará - UFPA, no município de Altamira/PA, criado no âmbito da Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Educação Superior, instituída pela Portaria Normativa nº 15, de 22 de julho de 2013, do Ministério da Educação.

O curso superior foi autorizado pela Portaria SERES nº 273, de 17 de setembro de 2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 18 de setembro de 2020, Seção 1, página 40, para a oferta de 60 (sessenta) vagas totais anuais. Entretanto, em face de pactuação entre a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Secretaria de Educação Superior (SESu), em 26 de setembro de 2014, iniciou suas atividades no segundo semestre de 2016.

Assim sendo, tendo em vista que as atividades do curso superior foram iniciadas antes da publicação do seu ato autorizativo, solicita-se a convalidação de estudos realizados de seus estudantes que concluíram o curso superior de Medicina com aprovação até o ato autorizativo do respectivo curso.

Considerações do Relator

O Ministério da Educação (MEC) emitiu a Portaria Normativa nº 15, de 22 de julho de 2013, que instituiu a Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Educação Superior. No mesmo ano, houve a promulgação da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), e que dentre os objetivos propostos está o de atenuar a falta de médicos em regiões com menor relação de vagas e médicos por habitante.

Registre-se que, em 26 de setembro de 2014, houve um pacto (Ata de Pactuação – documento SEI nº 1888427), entre a SESu e a Universidade Federal do Pará (UFPA) para implantação do curso superior de Medicina, no campus do município de Altamira, no estado do Pará, em consonância com a referida Portaria Normativa MEC nº 15/2013, bem como em obediência ao Programa Mais Médicos – Lei nº 12.871/2013.

Em 2018, foi emitido pela Comissão de Acompanhamento e Monitoramento de Escolas Médicas (CAMEM), Parecer Conclusivo do Diagnóstico Situacional dos Cursos Médicos Criados no Processo de Expansão das IFES (documento SEI nº 1211605), indicando que a Universidade Federal do Pará (UFPA) estava habilitada a receber autorização para a oferta do curso superior, desde que atendesse aos critérios apontados pelos avaliadores. Entretanto, somente após visita in loco, em novembro de 2019, e sucessivos monitoramentos a distância, a CAMEM emitiu relatório de monitoramento favorável à abertura do curso superior que culminou com a autorização pela Portaria SERES nº 237, de 17 de setembro de 2020.

As atividades foram desenvolvidas, todavia, sem o ato regulatório específico. A face do imbróglgio burocrático estabelecido, a matéria foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) que, por meio do Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 01707/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, concluiu o seguinte:

[...]

a. considerando que a atuação da instituição foi pautada em boa-fé, considerando toda ação empreendida pelo Poder Pública com vistas à concessão do ato autorizativo que conferiu a aparência de legalidade na atuação da instituição, não se aplicaria o disposto nos artigos 76 e 78 do Decreto nº 9.235, de 2017;

b. a rigor, a nosso ver, ante a instrução processual, estariam presentes todas os elementos necessários para emissão do ato autorizativo para a instituição. No entanto, considerando o disposto no art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 15, de 2013, compete à SERES à análise das propostas dos cursos apresentadas e análise dos pedidos de autorização;

c. aplica-se o disposto na Portaria Normativa nº 15, de 2013, ao processo autorizativo da instituição, considerando que o curso foi pactuado no âmbito da Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Educação Superior - IFES;

d. na análise do pedido de autorização devem ser observados os critérios estabelecidos no art. 5º da Portaria Normativa nº 2, de 2013, no que couber, por imposição do próprio artigo 3º, § 2º da portaria, considerando que a Política de Expansão está alinhada ao Programa Mais Médicos, no que se refere a reordenação da oferta de cursos de medicina; e

e. considerando o interesse público na expansão da oferta de curso de Medicina, também para evitar prejuízos aos estudantes, entende-se que

caberia ao Conselho Nacional da Educação, a exemplo de como foi feito no caso da oferta do curso de Medicina da UFPR no campus fora de sede localizado em Toledo/PR, no bojo do processo nº 230000093051/2016-58.

Em face do que foi exposto, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) do CNE o voto abaixo.

II. VOTO DO RELATOR

Voto favoravelmente à convalidação dos estudos realizados pelos estudantes do curso superior de Medicina, no período de 2016 a 2020, ministrado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, com sede na Rua Coronel José Porfírio, nº 2.515, bairro São Sebastião, no município de Altamira, no estado do Pará, mantida pela Universidade Federal do Pará, com sede no município de Belém, no estado do Pará.

Brasília (DF), 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro Aristides Cimadon – Relator

III. PEDIDO DE VISTA DA CONSELHEIRA MARILIA ANCONA LOPEZ

O pedido de vista realizado por esta Relatora baseou-se na consideração da necessidade de elencar os alunos que realizaram seus estudos no curso superior de Medicina, da Universidade Federal do Pará (UFPA), no campus Altamira. O curso superior de Medicina foi autorizado pela Portaria SERES nº 237, de 17 de setembro de 2020, no entanto, em face de pactuação entre a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Secretaria de Educação Superior (SESu), em setembro de 2014, o curso iniciou suas atividades no segundo semestre de 2016, sendo solicitada a validação dos estudos realizados pelos alunos nos anos anteriores à autorização. Foi encaminhada diligência à instituição solicitando a identificação dos alunos que teriam os estudos realizados com aproveitamento nesse período, no entanto, a IES não respondeu à diligência. Apesar da ausência de informações que dariam maior segurança à decisão favorável ao pleito apresentada pelo Relator, e considerando que se trata de aproveitamento parcial de estudos, o que não implica em atribuição de grau e, ainda, a fim de não prejudicar os alunos que necessitam dessa validação para a conclusão do curso, devolvo o parecer ao Relator para que apresente seu voto.

Brasília (DF), 9 de dezembro de 2021.

Conselheira Marilia Ancona Lopez

IV. DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator. Sala das Sessões, em 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marilia Ancona Lopez – Vice-Presidente

Conforme o supra exposto, o parecer baseia-se nos seguintes fatos:

a) acordo organizado entre a UFPA e a Secretaria de Educação Superior (SESu) acerca de abertura de cursos superiores por Instituição Federal de Educação Superior (IFES) que previa o início de atividades, seguido de ato de autorização. No curso superior em pauta, esse acordo, registrado em Ata, no documento SEI nº 1888427, se deu em 2014, e o início do curso superior, em 2016;

b) em 2019, no entanto, foram finalizados os trâmites autorizativos favoráveis ao funcionamento do curso superior, conforme previsto na Portaria Normativa nº 15, de 22 de julho de 2013, e consubstanciado pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (Programa Mais Médicos), acima citados;

c) o curso superior foi formalmente criado, restava o ato de convalidação de estudos; e

d) nesse ato foi realizada consulta prévia à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) que concordaria com os procedimentos adotados, inclusive o de envio da convalidação de estudos ao Conselho Nacional de Educação (CNE), citando mesmo procedimento adotado em relação à Universidade Federal do Paraná (UFPR), no *campus* Toledo.

Segue abaixo, *ipsis litteris*, o Parecer nº 00518/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU da Conjur/MEC, acerca das razões de encaminhamento do pleito para reexame:

[...]

PARECER n. 00518/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU

[...]

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA

ASSUNTO: Análise acerca da viabilidade de homologação do Parecer CNE/CES nº 739/2021.

EMENTA: Exame da viabilidade de homologação do Parecer CNE/CES nº 739/2021, produzido em sede de análise de pedido de convalidação de estudos realizados no curso superior de Medicina, ofertado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, com sede no município de Altamira, no estado do Pará. Matéria disciplinada pela lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Encaminhe-se ao Gabinete do Sr. Ministro da Educação, via Secretaria Executiva.

Senhor Consultor Jurídico,

I- DO RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise da homologação do Parecer CNE/CES nº 739/2021 (sei 3130916), produzido em sede de pedido de convalidação de estudos realizados no curso superior de Medicina, ofertado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, com sede no município de Altamira, no estado do Pará.

2. Analisados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, aprovou, por unanimidade, em sessão realizada aos 09 de dezembro de 2022, o Parecer CNE/CES nº 739/2021, de relatoria do Conselheiro Aristides Cimadon, favorável à convalidação de estudos pretendida.

3. Instada a se manifestar no feito esta Consultoria Jurídica exarou a COTA n. 00971/2022/CONJURMEC/CGU/AGU (sei 3214850) e a COTA n. 01309/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (sei 3276810), solicitando subsídios técnicos à SESU e SERES, capazes de auxiliar o aperfeiçoamento do processo decisório posto à cargo do Sr. Ministro da Educação, acerca da homologação ministerial pretendida.

4. Por meio da Nota Técnica n. 3/2022/CGEGES/DDES/SESU/SESU (sei 3225975), a SESU se manifesta favoravelmente à convalidação de estudos pretendida, com fundamento nas razões por ela assentadas Nota Técnica n. 2/2020/CGEGES/DDES/SESU/SESU, que tratava de tema diverso referente a análise de pedido de ato autorizativo formulado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira.

5. Ante a ausência de quaisquer subsídios prestados pela SERES nestes autos capazes de efetivamente auxiliar a decisão da autoridade máxima desta pasta acerca da homologação ministerial pretendida, bem como a informação de que a CAMEN realizaria nova inspeção in loco no Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, este órgão consultivo da AGU produziu a NOTA n. 00496/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (sei 3354069), solicitando a juntada das conclusões da vistoria técnica que seria promovida, bem como solicitando, pela 3 (terceira) vez, que a SERES contribuísse para a adequada compreensão dos temas propostos.

6. Novamente a SERES deixa de encaminhar a esta Consultoria Jurídica qualquer subsídio técnico útil capaz de auxiliar a solução do caso concreto, como se infere do Ofício 679/2022/ESAJ/CGLNRS/GAB/SERES/SERES-MEC (sei 3372853), em que se extraem meras descrições de atos pretéritos já praticados, sem qualquer análise dos temas solicitados.

7. Por sua vez, a SESU, por meio do Ofício 530/2022/CGNAE/GAB/SESU/SESU-MEC (sei 3377956), encaminha as conclusões veiculadas no Ofício n. 110/2022/CGEGES/DDES/SESU/SESU-MEC (sei 3372853), ratificando seu posicionamento favorável à convalidação de estudos pretendida, informando que da vistoria realizada pela CAMEM junto à IES não teriam sido constatados óbices ao prosseguimento do presente feito.

8. Ressalte-se que por meio do Ofício n. 89/2022/CGEGES/DDES/SESU/SESU-MEC (sei 3300051) a SESU se manifestara pela desnecessidade de serem aguardadas as conclusões técnicas decorrentes da vistoria in loco que seria realizada pela CAMEM junto à Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, para a convalidação dos estudos ora pretendida.

9. É bastante o relatório. Passo a opinar.

II- ANÁLISE

a. Considerações Iniciais

10. Inicialmente, cumpre-se registrar que a Constituição Federal de 1988 trouxe previsão específica de funções essenciais à Justiça, no Título IV, Capítulo IV, contemplando, na Seção II, a denominada advocacia pública. A Advocacia-Geral da

União, como função essencial à justiça, é responsável por desempenhar a advocacia de Estado. Essa essencialidade à justiça deve ser entendida no sentido mais amplo que se possa atribuir à expressão, estando compreendidas no conceito de essencialidade todas as atividades de orientação, fiscalização e controle necessárias à defesa de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico.

11. O artigo 131 de nossa lei fundamental, ao tratar da AGU, destacou como sendo de sua competência as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

12. Nesse diapasão, o artigo 11, inciso V, da lei complementar nº 73, de 1993, lei orgânica da Advocacia Geral da União, estabeleceu, no que tange à atividade de consultoria ao Poder Executivo junto aos ministérios, a competência das Consultorias Jurídica para assistir a autoridade assessorada no controle interno da constitucionalidade e legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados.

13. Essa competência das consultorias jurídicas, de controle preventivo de legalidade, é uma relevante atribuição de advocacia de Estado, que visa garantir a observância, por autoridades integrantes do Poder Executivo, dos princípios constitucionais e das disposições normativas na prática.

14. É importante destacar que esse controle interno da legalidade, que se concretiza na análise de atos normativos, de consultas, de programas, políticas e ações públicas por esta Consultoria, cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição Federal, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico 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 didaticamente enuncia o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

15. Em suma, a Constituição Federal reservou à Advocacia de Estado papel de intérprete constitucional das normas e princípios constantes da Constituição e das diversas leis e normas infralegais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico do Poder Executivo, sempre com vistas à proteção dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o respeito à dignidade da pessoa humana e aos Direitos e garantias fundamentais.

16. Feitas essas considerações iniciais sobre a atuação deste órgão de assessoramento jurídico, passa-se ao objeto da consulta.

b) No mérito.

17. Com efeito, observa-se sob perspectiva jurídico-formal, recair sob o âmbito atributivo do Conselho Nacional de Educação - CNE, nos termos do artigo 7º, da Lei nº 4.024/1961, atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Sr. Ministro de Estado da Educação, senão vejamos:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;

b) manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino;

18. No cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável à espécie, em relação à regularidade da instrução processual correlata e a respeito do mérito do pedido formulado.

19. Analisados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, aprovou, por unanimidade, em sessão realizada aos 09 de dezembro de 2022, o Parecer CNE/CES nº 739/2021, de relatoria do Conselheiro Aristides Cimadon, favorável à convalidação de estudos realizados no curso superior de Medicina, ofertado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, com sede no município de Altamira, no estado do Pará, assentado nos moldes a seguir transcritos:

Considerações do Relator

O Ministério da Educação (MEC) emitiu a Portaria Normativa nº 15, de 22 de julho de 2013, que instituiu a Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Educação Superior. No mesmo ano, houve a promulgação da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), e que dentre os objetivos propostos está o de atenuar a falta de médicos em regiões com menor relação de vagas e médicos por habitante.

Registre-se que, em 26 de setembro de 2014, houve um pacto (Ata de Pactuação – documento SEI nº 1888427), entre a SESu e a Universidade Federal do Pará (UFPA) para implantação do curso superior de Medicina, no campus do município de Altamira, no estado do Pará, em consonância com a referida Portaria Normativa MEC n. 15/2013 bem como em obediência ao Programa Mais Médicos – Lei nº 12.871/2013.

Em 2018, foi emitido pela Comissão de Acompanhamento e Monitoramento de Escolas Médicas (CAMEM), Parecer Conclusivo do Diagnóstico Situacional dos Cursos Médicos Criados no Processo de Expansão das IFES (documento SEI nº 1211605), indicando que a Universidade Federal do Pará (UFPA) estava habilitada a receber

autorização para a oferta do curso superior, desde que atendesse aos critérios apontados pelos avaliadores. Entretanto, somente após visita in loco, em novembro de 2019, e sucessivos monitoramentos a distância, a CAMEM emitiu relatório de monitoramento favorável à abertura do curso superior que culminou com a autorização pela Portaria SERES nº 237, de 17 de setembro de 2020.

As atividades foram desenvolvidas, todavia, sem o ato regulatório específico. A face do imbróglho burocrático estabelecido, a matéria foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) que, por meio do Parecer nº 00702/2020/CONJURMEC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 01707/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, concluiu o seguinte:

[...]

a. considerando que a atuação da instituição foi pautada em boa-fé, considerando toda ação empreendida pelo Poder Pública com vistas à concessão do ato autorizativo que conferiu a aparência de legalidade na atuação da instituição, não se aplicaria o disposto nos artigos 76 e 78 do Decreto nº 9.235, de 2017;

b. a rigor, a nosso ver, ante a instrução processual, estariam presentes todas os elementos necessários para emissão do ato autorizativo para a instituição. No entanto, considerando o disposto no art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 15, de 2013, compete à SERES à análise das propostas dos cursos apresentadas e análise dos pedidos de autorização;

c. aplica-se o disposto na Portaria Normativa nº 15, de 2013, ao processo autorizativo da instituição, considerando que o curso foi pactuado no âmbito da Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Educação Superior - IFES;

d. na análise do pedido de autorização devem ser observados os critérios estabelecidos no art. 5º da Portaria Normativa nº 2, de 2013, no que couber, por imposição do próprio artigo 3º, § 2º da portaria, considerando que a Política de Expansão está alinhada ao Programa Mais Médicos, no que se refere a reordenação da oferta de cursos de medicina; e

e. considerando o interesse público na expansão da oferta de curso de Medicina, também para evitar prejuízos aos estudantes, entende-se que caberia ao Conselho Nacional da Educação, a exemplo de como foi feito no caso da oferta do curso de Medicina da UFPR no campus fora de sede localizado em Toledo/PR, no bojo do processo nº 230000093051/2016-58.

Em face do que foi exposto, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) do CNE o voto abaixo.

II. VOTO DO RELATOR

Voto favoravelmente à convalidação dos estudos realizados pelos estudantes do curso superior de Medicina, no período de 2016 a 2020, ministrado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, com sede na Rua Coronel José Porfírio, nº 2.515, bairro São Sebastião, no município de Altamira, no estado do Pará, mantida pela Universidade Federal do Pará, com sede no município de Belém, no estado do Pará.

20. Instadas a SERES e a SESU por esta Consultoria Jurídica a produzir subsídios técnicos capazes de auxiliar o aperfeiçoamento do processo decisório posto à cargo do Sr. Ministro da Educação, acerca da homologação ministerial pretendida, a SERES deixara de fazê-lo, sem qualquer justificativa para tanto, ao passo que a SESU se manifestara favoravelmente à convalidação de estudos ora pretendida, adotando no entanto, como fundamento, as razões por ela assentadas na Nota Técnica n. 2/2020/CGEGES/DDES/SESU/SESU, que tratava de tema diverso referente a análise de pedido de ato autorizativo formulado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira.

21. Compulsando-se os singelos argumentos produzidos no Parecer CNE/CES nº 739/2021 para justificar as conclusões nele assentadas, infere-se que a referida deliberação se limitara a descrever fatos que dizem respeito à pedido de autorização de curso formulado pela IES, remetendo sua fundamentação para o acolhimento do pedido de convalidação de estudos pretendido às razões veiculadas no Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 01707/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

22. Em que pese relevante para a compreensão do tema ora tratado, a autorização do curso deferida à IES por meio da Portaria SERES nº 237, de 17 de setembro de 2020 e a atuação desta Consultoria Jurídica naquele processo não se confundem com a hipótese tratada no caso destes autos, que cuida de convalidação de estudos praticados antes da emissão do ato autorizativo respectivo, tema cujo mérito jamais restar enfrentando no processo administrativo que culminara na autorização de curso respectiva.

23. Ao fazer remissão às razões veiculadas no Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU para o deferimento do pedido de convalidação de estudos ora analisado, o CNE adota fundamentação aliunde ou per relationem, consubstanciada em técnica jurídica em que a motivação do ato praticado se mostra aperfeiçoada a partir da remissão à outras manifestações ou documentos já produzidos pelo estado, a cujo respeito os respectivos fundamentos passam a integrar o novo ato decisório praticado.

24. Com efeito, a adoção da fundamentação aliunde ou per relationem encerra medida legítima expressamente autorizada em lei, disciplinada no artigo 50, § 1º da lei nº 9.784/99, senão vejamos:

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

parágrafo primeiro. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de

anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato (grifei).”

25. Em que pese legítima tal forma de atuação estatal, mister ressaltar que a adoção da fundamentação aliunde ou per relationem não poderá prescindir do efetivo enfrentamento das peculiaridades que norteiam o caso concreto, tal como a análise dos meios de provas nele produzidos e outras circunstâncias afins, e tampouco poderá deixar de demonstrar, com a densidade argumentativa que a hipótese demanda, como a situação descrita na nova decisão efetivamente se equipararia ao paradigma utilizado para fundamentá-la.

26. Sucede que a motivação produzida no Parecer CNE/CES nº 739/2021 se mostra demasiadamente singela, se limitando a fundamentar a decisão nela veiculada no fato de que “as atividades foram desenvolvidas, todavia, sem o ato regulatório específico. A face do imbróglio burocrático estabelecido, a matéria foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) que, por meio do Parecer nº 00702/2020/CONJURMEC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 01707/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, concluiu o seguinte:”

27. Não se extrai do Parecer CNE/CES nº 739/2021 qualquer análise e manifestação técnicas próprias acerca das efetivas razões pelas quais aquele colegiado concordaria com as conclusões assentadas no Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, ou tampouco a efetiva demonstração de que como as ponderações assentadas na referida manifestação jurídica, produzida em feito diverso que cuidava de autorização de curso, se equiparariam ao caso destes autos, cujo objeto trata exclusivamente de convalidação de estudos.

28. Com efeito, infere-se do Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, no que concerne ao tema convalidação de estudos da UFPA, que esta Consultoria Jurídica se limitara tão somente a ponderar que o caso tratado naqueles autos não se amoldaria à hipótese de incidência normativa enunciada nos artigos 76 e 78 do Decreto n. 9.235 de 2017, indicando ao fim o CNE como órgão estatal investido de atribuição para análise de eventual pedido formulado neste sentido pela IES, não tendo jamais se manifestado conclusivamente quanto ao mérito do tema respectivo, porquanto sequer deteria atribuição para tanto, como se verifica dos excertos a seguir transcritos:

(...)

54. Com essas considerações, passa-se à resposta dos questionamentos apresentados.

a) O disposto nos artigos 76 e 78 do Decreto nº 9.235, de 2017, se aplicam à UFPA no caso ora em comento?

55. Pois bem. Os artigos 76 e 78 do Decreto nº 9.235, de 2017, assim prescrevem:

Art. 76. A oferta de curso superior sem o ato autorizativo, por IES credenciada, configura irregularidade administrativa e o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação

Superior, instaurará procedimento administrativo sancionador, nos termos deste Capítulo.

Art. 78. Os estudos realizados em curso ou IES sem o devido ato autorizativo não são passíveis de convalidação ou aproveitamento por instituição devidamente credenciada.

56. Numa interpretação teleológica das normas acima transcritas, percebe-se que a intenção do normatizador era a de coibir a prática de oferta de cursos superiores sem o devido aval do Poder Público competente, visto que, além de tipificar como irregularidade administrativa passível de sanção, vedou a possibilidade de convalidação dos estudos realizados na instituição irregular.

57. Sem embargos, a nosso ver, o comando encerrado nos referidos dispositivos têm como destinatários aquelas instituições integrantes do sistema federal de ensino que iniciaram a oferta de cursos sem o devido ato autorizativo, em flagrante má fé, visto que, embora conhecedoras das normas que regem o sistema federal de ensino, insistem na oferta de ensino à revelia dos ditames normativos postos. Nessas situações, o novel decreto veda expressamente a convalidação dos estudos irregularmente ofertados.

58. O caso dos autos, a nosso ver, diverge da hipótese prescrita nos artigos 76 e 78 acima transcritos. Senão vejamos

e) o curso autorizado, a quem caberia convalidar os estudos realizados na UFPA?

76. A nosso ver, considerando o interesse público na expansão da oferta de curso de Medicina, também para evitar prejuízos aos estudantes, entende-se que caberia ao Conselho Nacional da Educação, a exemplo do que foi realizado no caso da oferta do curso de Medicina da UFPR no campus fora de sede localizado em Toledo/PR, no bojo do processo nº230000093051/2016-58.

29. Ao ponderar que não deveriam ser aplicadas as prescrições normativas extraídas do artigo 78 do Decreto n. 9235 de 2017 ao caso versado naqueles autos este órgão consultivo da AGU se limitara a concluir que a convalidação dos estudos realizados pela IES antes da emissão do ato autorizativo respectivo não restaria vedada pelo programa normativo aplicável à espécie, de modo que eventual pedido formulado pela IES neste sentido poderia ser analisado pelo estado, indicando o CNE como órgão privativamente investido de atribuição para tanto.

30. Registre-se, com a veemência que a hipótese demanda, não recair sob a esfera atributiva desta Consultoria Jurídica a responsabilidade por analisar documentos não devidamente enfrentados pelo CNE em sua deliberação, não podendo pretender se arvorar em substituir indevidamente a atuação técnica privativamente cometida àquele colegiado, posto sequer possuir expertise para tanto, devendo se limitar a análise da juridicidade dos atos efetivamente por ele praticados e devidamente assentados em sua deliberação.

31. Nada obstante pertinente à análise do caso dos autos, compreende-se como insuficiente a adoção, aliunde ou per relationem, da manifestação jurídica veiculada no Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, como fundamentação exclusiva para o acolhimento do pedido de convalidação ora pretendido, posto que dela não se extrai qualquer enfrentamento acerca do mérito do tema respectivo, mormente quando se verifica que o CNE deixara de produzir qualquer análise técnica própria sobre o tema proposto.

32. Depreende-se das manifestações técnicas produzidas nos presentes autos em resposta à solicitação de subsídios para o auxílio da decisão posta à cargo da autoridade máxima desta pasta inequívoca confusão entre os pressupostos técnicos e normativos exigidos para o deferimento de pedidos de convalidação de estudos, com àqueles destinados à análise de pedidos de autorização para funcionamento de curso superior, compreendendo as áreas técnicas, de forma indevida, como bastantes e suficientes para o enfrentamento do caso dos autos as conclusões assentadas apenas quando da análise deste último.

33. Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988 prescrevera em seu artigo 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público, adotando como princípio, dentre outros expressamente elencados em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.

34. De modo a conferir concretude ao mandamento constitucional referido, o legislador produziu os instrumentos que balizam a atuação do Ministério da Educação - MEC na sua missão de assegurar o cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo pelo padrão de qualidade adequado da educação brasileira.

35. Com esse fim restaram editadas a Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017; a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, que ampliou as regras antes previstas na Instrução Normativas SERES nº 4, de 31 de maio de 2013, e a lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.

36. Portanto, mostra-se de todo incontestável competir ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela efetiva oferta de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios restritos à juridicidade.

37. Desse modo, não compete ao gestor público formular juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, ou ainda demasiadamente singelos e insuficientes à efetiva demonstração da plena observância dos pressupostos técnicos e jurídicos asseguradores da qualidade de ensino perquirida por nossa lei fundamental, sob pena de ferir a qualidade do ensino superior, a segurança jurídica, e até mesmo a igualdade entre as demais Instituições de Ensino Superior - IES.

38. *Nada obstante o artigo 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 estabeleça como exigência para eficácia das deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação a homologação pelo Ministro de Estado da Educação, o § 3º do artigo 18 do Regimento Interno do CNE faculta à autoridade máxima desta pasta a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.*

(...)

§ 3º - *O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada.*

39. *Nesta toada, considerando a ausência de análise técnica e motivação próprias produzida pelo CNE acerca da efetiva observância dos pressupostos técnicos e normativos necessários para o deferimento do pedido de convalidação de estudos pretendido, se limitando a remeter sua fundamentação às conclusões produzidas por esta Consultoria Jurídica no Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, em feito diverso em que o mérito do tema da convalidação de estudos sequer restara enfrentado, este órgão consultivo da AGU recomenda, por cautela, a restituição do presente expediente ao Conselho Nacional de Educação para manifestação e reexame da matéria, com fulcro no § 3º do artigo 18 do Regimento Interno do CNE.*

40. *Corroborando a relevância da complementação das informações produzidas pelo CNE infere-se que a SERES jamais produzira qualquer análise técnica nestes autos quanto ao tema proposto, embora reiteradamente instada para tanto por esta Consultoria Jurídica, e que a SESU fundamentara a recomendação de convalidação dos estudos pretendida com fundamento nas razões por ela assentadas na Nota Técnica n. 2/2020/CGEGES/DDES/ESU/SESU, que tratara em verdade de tema diverso, referente ao pedido de ato autorizativo formulado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), campus Altamira, de modo que os autos não apresentam subsídios técnicos bastantes e suficientes ao efetivo auxílio da adequada compreensão do tema nele veiculado.*

III- CONCLUSÃO

41. *Ante o exposto e com fundamento no artigo 18, § 3º do Regimento Interno do CNE, esta Consultoria Jurídica sugere a restituição dos autos ao Gabinete do Sr. Ministro de Estado da Educação, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do feito ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE-CES nº 739/2021, nos moldes assentados nos itens 01 à 40 da presente manifestação jurídica e na forma do ofício em anexo. 42. Ao Setor de Revisão de Atos para confecção da minuta proposta. À consideração superior Brasília, 28 de junho de 2022.*

Considerações do Relator

Nesse ato, foi realizada consulta prévia à Conjur/MEC à guisa dos fatos, ou seja, o da abertura do curso superior antecedendo ato autorizativo e da convalidação de estudos dos estudantes até a expedição do referido ato.

A Conjur/MEC concordaria com os procedimentos adotados, inclusive o de envio da convalidação de estudos ao CNE, citando o mesmo procedimento adotado em relação à UFPR

no *campus* de Toledo, como se pode ler abaixo no trecho do Parecer nº 00702/2020/CONJURMEC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 01707/2020/CONJURMEC/CGU/AGU:

[...]

a. considerando que a atuação da instituição foi pautada em boa-fé, considerando toda ação empreendida pelo Poder Pública com vistas à concessão do ato autorizativo que conferiu a aparência de legalidade na atuação da instituição, não se aplicaria o disposto nos artigos 76 e 78 do Decreto nº 9.235, de 2017;

b. a rigor, a nosso ver, ante a instrução processual, estariam presentes todas os elementos necessários para emissão do ato autorizativo para a instituição. No entanto, considerando o disposto no art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 15, de 2013, compete à SERES à análise das propostas dos cursos apresentadas e análise dos pedidos de autorização;

c. aplica-se o disposto na Portaria Normativa nº 15, de 2013, ao processo autorizativo da instituição, considerando que o curso foi pactuado no âmbito da Política Nacional de Expansão das Escolas Médicas das Instituições Federais de Educação Superior - IFES;

d. na análise do pedido de autorização devem ser observados os critérios estabelecidos no art. 5º da Portaria Normativa nº 2, de 2013, no que couber, por imposição do próprio artigo 3º, § 2º da portaria, considerando que a Política de Expansão está alinhada ao Programa Mais Médicos, no que se refere a reordenação da oferta de cursos de medicina; e

e. considerando o interesse público na expansão da oferta de curso de Medicina, também para evitar prejuízos aos estudantes, entende-se que caberia ao Conselho Nacional da Educação, a exemplo de como foi feito no caso da oferta do curso de Medicina da UFPR no campus fora de sede localizado em Toledo/PR, no bojo do processo nº 230000093051/2016-58.

A partir destes atos e histórico, o Conselheiro Aristides Cimadon concluiu favoravelmente à convalidação de estudos de cerca de 60 (sessenta) estudantes da UFPA, *campus* Altamira, realizados previamente à edição do ato autorizativo em 2019.

Sobre o Parecer nº 00518/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, constante dos autos do Processo SEI nº 23000.017424/2016-84, que trata da viabilidade de homologação do Parecer CNE/CES nº 739/2021, produzido para analisar o pedido de convalidação de estudos realizados no curso superior de Medicina, ofertado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), *campus* Altamira, com sede no município de Altamira, no estado do Pará, este Relator tece as seguintes considerações:

1. Como é procedimento habitual, a Conjur/MEC, na análise, registra sua finalidade e função, sobretudo quanto à sua preocupação com o controle interno da legalidade;
2. Também destaca que seu parecer não tem o condão de modificar posição assumida referente a competências de outros órgãos, como nesse caso, o CNE;
3. No mérito, faz observações sobre questões jurídico-formais, apontando que o CNE deve deliberar em conformidade com o requerimento. Esta Relatoria considera que, nesse caso, o parecer de convalidação não se desvia do objeto do pedido;

4. Mostra que, instadas, a SERES não se manifestou e a SESu posicionou-se favoravelmente à convalidação; e

5. A motivação que dá causa à devolução para reexame reside no fato que a Conjur/MEC compreende que os argumentos que sustentam o voto são insuficientes ou frágeis. Argumenta que a técnica jurídica da fundamentação “aliunde ou *per relacionem*” (remissão ou referência às alegações de uma das partes ou de decisão anterior nos autos do mesmo processo) é demasiada frágil para uma decisão administrativa.

Em que pese o zelo e a qualidade do Parecer da Conjur/MEC, muito bem elaborado, a técnica utilizada pelo Relator da Câmara de Educação Superior (CES) pode ser considerada medida legítima, amparada no artigo 50, § 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Isso porque há clareza estabelecida pelos fatos que precedem a análise, especialmente o movimento descrito em relação à SESu e à IFES em causa, considerado o MEC como supervisor do Sistema Federal de Educação Superior, quando da possibilidade dada ao início, em 2016, das atividades acadêmicas do curso superior em pauta, possibilidade essa, inclusive, respaldada em ordenamento articulado entre a SESu e a SERES.

Por outro lado, todo esse procedimento adotado anteriormente foi seguido de autorização ou recomendação, após ordenamento avaliativo do curso superior pelos órgãos internos do MEC definidos a esse procedimento, fato que levou em consideração a trajetória anterior do curso superior. É relevante considerar que o ato autorizativo, típico de um procedimento regulador do MEC, foi julgado como possível e adotado sem questionamento ao fato de o curso superior estar em funcionamento, alcançando mesmo os estudantes em fase de formação, que ingressaram em 2016. Nesta esteira, a regulação seguiu um fluxo contínuo de 2016 até 2020. Dessa forma, não há como punir a IFES ou os estudantes que agiram de boa-fé em observância aos procedimentos definidos, que foram publicizados. Não há como desconsiderar a implícita boa-fé da IFES e seus estudantes. E deve-se considerar que, ainda, o fato da expansão pública de um curso superior de Medicina com qualidade é um ato que combate assimetrias, desenvolve a região e amplia o cuidado aos direitos sociais no município de Altamira, no estado do Pará.

Por fim, é bastante relevante o Parecer nº 00702/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, acima citado, que foi levado em ampla consideração pelo Relator, reforçando os fatos anteriores que pacificaram a decisão e sua justificativa no relatório do Parecer CNE/CES nº 739/2021. Mais uma vez, os precedentes enfáticos, dessa vez de autoria da própria Conjur/MEC, justificaram a decisão e sua forma descrita em relação mesmo ao conjunto das normas vigentes, abordada no parecer supracitado da Conjur/MEC.

Há de se considerar, no texto do Parecer CNE/CES nº 739/2021, a preocupação do Relator e da CES com os direitos dos estudantes, que não devem ser prejudicados e já haviam concluído, na data do ato autorizativo do curso superior, mais de 80% de sua formação, sem que houvesse questionamentos. A garantia dos direitos desses estudantes é transferida à extensão dos direitos à saúde da população da região.

Por fim, é relevante admitir a propriedade do processo de reexame que traz oportunidades de ampliar a reflexão e os acertos acerca da decisão que, no caso do CNE, é realizado em observância ao processo de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 739, de 9 de dezembro de 2021, e manifesto-me favorável à convalidação dos estudos realizados pelos estudantes do curso superior de Medicina, no período de 2016 a 2020, ministrado pela Universidade Federal do Pará (UFPA), *campus* Altamira, com sede na Rua Coronel José

Porfírio, nº 2.515, bairro São Sebastião, no município de Altamira, no estado do Pará, mantida pela Universidade Federal do Pará (UFPA), com sede no município de Belém, no estado do Pará.

Brasília (DF), 14 de setembro de 2022.

Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 14 de setembro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Presidente

Conselheiro Aristides Cimadon – Vice-Presidente