



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADA: Editora e Distribuidora Educacional S/A		UF: MG
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES que, por meio da Portaria nº 415, de 15 de agosto de 2024, publicada no Diário Oficial da União – DOU, em 16 de agosto de 2024, autorizou o funcionamento do curso superior de Medicina, pleiteado pela Faculdade Anhanguera de São Luís, com sede no município de São Luís, no estado do Maranhão, contudo, determinou a redução de cento e vinte para sessenta vagas totais anuais.		
RELATORA: Monica Sapucaia Machado		
e-MEC Nº: 202304568		
PARECER CNE/CES Nº: 356/2025	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 14/5/2025

I – RELATÓRIO

Cuida-se de análise circunstanciada de recurso interposto no processo e-MEC nº 202304568, instaurado por força de provimento jurisdicional emanado da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da Ação Judicial nº 1013189-42.2023.4.01.3400, proposta pela Editora e Distribuidora Educacional S/A, mantenedora da Faculdade Anhanguera de São Luís, com o objetivo de obter provimento jurisdicional que garantisse o recebimento e o regular processamento do pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Medicina junto ao Ministério da Educação – MEC, ainda que ausente o respectivo edital de chamamento público. O comando judicial foi cumprido integralmente pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, após a decisão da Procuradoria Regional da União da 1ª Região, mediante o Parecer de Força Executória nº 00434/2023/CORESPAP/PRU1R/PGU/AGU.

Importa destacar que a autorização de funcionamento de cursos de graduação em Medicina no âmbito privado encontra-se regulada pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos. Tal diploma normativo, em seu art. 3º, condiciona expressamente a autorização de novos cursos superiores de Medicina ao prévio chamamento público, procedimento este cuja constitucionalidade foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 81/DF, ocasião em que se procedeu à modulação dos efeitos da decisão para permitir o processamento dos pedidos formulados por força de decisão judicial que houvessem superado a fase documental de análise inicial. No presente caso, comprovada a superação dessa fase e em cumprimento ao que restou decidido pela Suprema Corte, deu-se seguimento ao trâmite regular do pedido, nos moldes fixados pela Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023, e conforme os fluxos procedimentais descritos na Nota Informativa nº 22/2024/CGLNRS/GAB/SERES/SERES-MEC.

A instituição requerente, Faculdade Anhanguera de São Luís, localizada no município de São Luís, no estado do Maranhão, apresentou proposta para autorização para funcionamento do curso superior de Medicina, com carga horária total de sete mil e quinhentas horas e solicitação de cento e vinte vagas anuais. Como parte do processamento do

pedido, foi realizada avaliação *in loco* pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Inep, sob o Código de Avaliação nº 186884, tendo resultado em Conceito de Curso – CC igual a cinco, que corresponde ao conceito máximo, atestando índices satisfatórios nos aspectos didático-pedagógicos, de corpo docente e de infraestrutura. Conforme tabela demonstrativa, sem qualquer apontamento impeditivo por parte da equipe avaliadora, sendo que o relatório não foi objeto de impugnação pela Instituição de Educação Superior – IES ou pela SERES.

Dimensões	Conceitos
Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica	4,93
Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial	4,63
Dimensão 3 – Infraestrutura	5,00
Conceito Final: 5	

No que se refere à necessidade e relevância social, a análise foi instruída com informações técnicas fornecidas pelo Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde – SGTES, que, na Nota Técnica nº 128/2024-CGESC/DEGES/SGTES/MS, confirmou que a razão médico/habitante no município de São Luís, no estado do Maranhão é de 2,46 (dois vírgula quarenta e dois) médicos por mil habitantes, índice inferior ao parâmetro de 3,73 (três vírgula setenta e três) adotado como referência nacional, com base na média da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Além disso, foi igualmente confirmado que o município de São Luís está incluído entre as regiões de saúde listadas no Edital de Chamamento Público nº 01/2023, o que reforça a identificação de carência na formação de médicos na localidade, legitimando, portanto, a proposição da nova oferta formativa.

Adicionalmente, foi examinada a estrutura de serviços públicos de saúde disponíveis para o desenvolvimento das atividades práticas obrigatórias do curso, conforme previsto no art. 2º, inciso II, da Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023. A SGTES, por meio da Nota Técnica nº 312/2024-CGESC/DEGES/SGTES/MS, atestou que o município atende aos requisitos legais mínimos, destacando-se a presença de atenção básica, serviços de urgência e emergência, atenção psicossocial, atenção ambulatorial especializada e hospitalar, bem como serviços de vigilância em saúde. Constatou-se também, a existência de número suficiente de leitos do Sistema Único de Saúde – SUS, com 48,31% (quarenta e oito vírgula trinta e um por cento) de comprometimento atual para fins acadêmicos, percentual que não impede a implantação de novo curso superior. Identificou-se, também, hospital com mais de oitenta leitos, com potencial de certificação como hospital de ensino, requisito para a oferta da formação médica.

Cumprido ressaltar que a instituição apresentou o Termo de Adesão firmado pelo gestor local do SUS, com indicação expressa de aceite das condições para utilização dos serviços de saúde como campo de prática para o curso superior de Medicina, bem como a proposta de contrapartida financeira prevista no art. 4º da Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023, correspondente a 10% (dez por cento) do faturamento bruto anual estimado, em cumprimento ao disposto na Portaria Normativa MEC nº 16, de 25 de agosto de 2014.

Não obstante o pedido original ter contemplado a solicitação de cento e vinte vagas, o art. 8º, § 9º, da Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023 estabelece limite de sessenta vagas para novos cursos superiores de Medicina autorizados por força de decisão

judicial, condicionada à disponibilidade de, no mínimo, quarenta vagas na região de saúde, critério também verificado e confirmado pelas informações técnicas do Ministério da Saúde – MS. Conforme dados constantes nos autos, a região de saúde de São Luís comporta até 394,8 (trezentas e noventa e quatro vírgula oito) novas vagas, sendo que o presente processo, por ser o sétimo na ordem cronológica de protocolo judicial, não interfere na possibilidade de deferimento de processos semelhantes pendentes de análise.

Dessa forma, tendo em vista o cumprimento integral dos requisitos legais, técnicos e procedimentais, a excelência dos conceitos obtidos na avaliação *in loco*, a demonstração inequívoca da necessidade e relevância social da oferta, a suficiência da rede pública de saúde local para suportar a formação prática dos estudantes, e a regularidade documental e jurídica do processo, a SERES por meio da Portaria nº 415, de 15 de agosto de 2024, manifestou-se favoravelmente à autorização para funcionamento curso superior de Medicina, pleiteado pela Faculdade Anhanguera de São Luís, mantida pela Editora e Distribuidora Educacional S/A, com sessenta vagas anuais, nos termos do disposto na Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro 2023, no cumprimento da Decisão Judicial proferida nos autos de nº 1013189-42.2023.4.01.3400 e em consonância com a legislação de regência.

A Faculdade Anhanguera de São Luís interpôs recurso administrativo contra a Portaria SERES nº 415, de 15 de agosto de 2024, que autorizou o para funcionamento do curso superior de Medicina com apenas sessenta vagas anuais, pleiteando a concessão integral das cento e vinte vagas originalmente solicitadas. A principal alegação da IES é a aplicação indevida do art. 8º, §9º da Portaria SERES nº 531, de 22 de dezembro de 2023, que limita novos cursos superiores de Medicina a sessenta vagas, sustentando que tal normativa não poderia incidir sobre processos protocolados antes de sua vigência, sob pena de violação ao princípio do *tempus regit actum*.

Ademais, a IES defende que o curso superior proposto atende integralmente aos critérios legais e de qualidade exigidos, tendo obtido conceito máximo igual a cinco na avaliação *in loco* do Inep, inclusive no Indicador específico referente à adequação do número de vagas pleiteadas. Com base no art. 14, §1º da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, então vigente, a instituição argumenta que a autorização para funcionamento deveria ter sido concedida com a totalidade das cento e vinte vagas solicitadas, uma vez que não havia fundamento jurídico, vigente à época do protocolo, para a limitação imposta pela SERES. A restrição, segundo a recorrente, compromete a viabilidade econômica do curso e a capacidade de autofinanciamento exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Por fim, a IES sustenta que a limitação de vagas estabelecida pela Portaria SERES nº 531, de 22 de dezembro de 2023 configura extrapolação do poder regulamentar e não encontra respaldo na Lei do Mais Médicos ou na decisão do STF na ADC nº 81/DF, que não previu qualquer critério quantitativo de vagas. Ao criar restrição por norma infralegal, a SERES teria violado os princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica e da livre iniciativa no ensino privado. Requer, assim, a reforma da decisão para que sejam deferidas as cento e vinte vagas pleiteadas, conforme os parâmetros legais vigentes à época do protocolo do pedido.

Este é o relatório.

Considerações da Relatora

O presente recurso administrativo interposto pela Faculdade Anhanguera de São Luís deve ser analisado à luz da legislação vigente que rege a autorização para funcionamento de cursos superiores de Medicina no Brasil, em especial a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos e estabeleceu, como requisito a centralização da oferta por meio de chamamento público, bem como o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que regula a supervisão e regulação da Educação Superior no país e a Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023, que define os padrões decisórios aplicáveis aos processos de autorização para funcionamento de cursos superiores de Medicina, inclusive aqueles instaurados por força de decisão judicial, com especial atenção ao artigo 8º, § 9º, que limita a autorização de novos cursos a, no máximo, sessenta vagas anuais.

A argumentação da recorrente, não afasta a incidência da normativa vigente à época da decisão de mérito proferida pela SERES. A limitação imposta pelo § 9º do art. 8º da Portaria nº 531, de 22 de dezembro 2023 decorre do legítimo exercício da competência normativa da Administração Pública, cuja função precípua é garantir a implementação de políticas públicas de forma planejada, técnica e equitativa. A despeito da obtenção do Conceito Final igual a cinco no processo avaliativo conduzido pelo Inep, e da demonstração de capacidade de oferta de maior número de vagas, a definição do quantitativo autorizado deve observar, necessariamente, os critérios normativos e a estratégia de distribuição equilibrada das oportunidades de formação médica no território nacional. Nesse sentido, a Administração não está vinculada à mera correspondência entre infraestrutura e número de vagas, mas ao conjunto de diretrizes de políticas públicas que orientam a formação de profissionais da saúde, como ratificado pela decisão do STF na ADC nº 81/DF.

A alegação de que a Portaria SERES nº 531, de 22 de dezembro de 2023 violaria o princípio da irretroatividade das normas e comprometeria a segurança jurídica, unicamente por consolidar orientações normativas complementares à legislação, não se sustenta. Tal entendimento já foi afastado pelo STF no julgamento da ADC nº 81/DF, ao analisar a Portaria SERES nº 421, de 3 de novembro de 2023. O raciocínio ali firmado aplica-se, de forma integral, à supracitada Portaria que a sucedeu. Naquela oportunidade, a Corte Suprema registrou que a referida portaria do MEC passou a adotar diretrizes compatíveis com os parâmetros definidos em sede de medida cautelar, inexistindo, portanto, qualquer reparo a ser feito quanto à sua validade.

Com efeito, o STF reconheceu a legitimidade do modelo de consolidação normativa por meio de portarias, assentando que tal sistemática, adotada pela Portaria SERES nº 531, de 22 de dezembro de 2023, respeita os marcos legais, e contribui para o aperfeiçoamento do processo administrativo. Não se verifica qualquer vício insanável ou desproporcionalidade manifesta que justificasse o controle judicial dos critérios técnicos estabelecidos, conforme apontado expressamente no voto da Corte. Destacou-se, ademais, que a lógica subjacente a essa decisão já havia fundamentado o entendimento firmado anteriormente na análise da medida cautelar.

A alegação de que haveria retroatividade indevida por parte da Administração Pública foi rechaçada pelo Supremo, uma vez que não se vislumbra violação ao princípio da segurança jurídica. Ao contrário, conforme pontuado no Acórdão da ADC nº 81/DF, o STF ressaltou a necessidade de deferência à atuação técnica do MEC na formulação e execução de políticas públicas da área, reafirmando que a função jurisdicional deve ser exercida com comedimento, de forma a não substituir a expertise administrativa por juízos judiciais de conveniência ou oportunidade.

Ademais, não se verifica qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na limitação imposta, a qual constitui manifestação legítima da discricionariedade administrativa, fundada em parâmetros objetivos e em consonância com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e supremacia do interesse público. O controle jurisdicional e administrativo da discricionariedade não se confunde com a possibilidade de substituir o juízo técnico da Administração, que se expressa por meio de atos normativos secundários dotados de presunção de legitimidade e legalidade. A restrição imposta à recorrente, portanto, insere-se dentro dos limites legais e regulamentares, visando à harmonização entre a expansão do ensino médico e a capacidade da rede pública de saúde, objetivo maior do programa que rege a matéria.

Ressalta também que a decisão do STF na ADC nº 81/DF reafirmou a constitucionalidade do chamamento público como requisito essencial para a criação de novos cursos superiores de Medicina, fixando restrições ao quantitativo de vagas que podem ser concedidas por via administrativa. Há necessidade de observância legal do disposto no art. 8º, § 9º, da Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023, que de forma categórica estabelece que o deferimento do pedido de abertura de curso superior de Medicina está condicionado à disponibilidade de, no mínimo, quarenta vagas, e limitada a autorização de, no máximo, sessenta vagas por novo curso superior. A decisão do STF na ADC nº 81/DF reforça que a expansão de cursos superiores de Medicina deve ocorrer mediante critérios de controle e planejamento, assegurando o equilíbrio entre a necessidade social e a capacidade do SUS em fornecer suporte adequado à formação de médicos. Não obstante, a excelente avaliação obtida pelo curso superior proposto, o aumento do número de vagas não encontra respaldo legal nem normativo.

Cabe a este Conselho reforçar o entendimento da prerrogativa do Poder Público na formulação de políticas educacionais, uma vez que a regulação da oferta de cursos superiores é função típica do Poder Executivo, cabendo à Administração Pública definir os critérios para sua implementação, conforme reconhecido pelo STF na ADC nº 81/DF.

A Administração Pública, ao regular e supervisionar a oferta de cursos superiores, exerce seu poder discricionário dentro dos limites legais, observando os critérios de conveniência e oportunidade para a implementação de políticas públicas. A discricionariedade, nesse sentido, não se confunde com arbitrariedade, pois deve ser exercida com base em critérios técnicos e normativos previamente estabelecidos. Este é um instrumento legítimo para garantir a implementação de políticas públicas dentro das diretrizes traçadas pelo Poder Executivo e pelo Legislativo, conforme se extrai do seguinte julgado:

[...]

À luz do Princípio da Separação dos Poderes, a intervenção do Poder Judiciário no mérito das opções políticas do Poder Executivo se limita aos casos de patente inconstitucionalidade ou ilegalidade – Por representar providência afeta ao mérito da gestão administrativa, é vedada a imposição de ordem judicial ao Administrador Estadual para providenciar a implementação de infraestrutura do sistema de gestão.¹

¹ TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10411150044385002 Matozinhos, Relator.: Corrêa Junior, Data de Julgamento: 1/2/2022, Câmaras Cíveis / 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: 7/2/2022.

O controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos discricionários da Administração Pública deve observar os contornos estabelecidos pelo princípio da separação dos poderes, limitando-se à verificação da conformidade legal e da racionalidade do ato praticado, sem que isso implique ingerência no conteúdo meritório da decisão administrativa. Assim, não compete ao Judiciário substituir o juízo administrativo quanto à conveniência e oportunidade das normas que disciplinam a autorização de cursos superiores, desde que tais regras tenham sido estabelecidas dentro dos parâmetros do arcabouço jurídico vigente.

A doutrina também corrobora esse entendimento. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que:

[...]

Discricionariedade é liberdade dentro da lei, nos limites da norma legal, e pode ser definida como: “A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal. [...] Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorga tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação legal quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto.”²

A determinação de um quantitativo máximo de vagas para a criação de novos cursos superiores de Medicina insere-se no âmbito da discricionariedade técnica atribuída à Administração Pública e não pode ser desconsiderada unicamente com fundamento no interesse particular de uma IES isolada.

No que tange à vigência e aos efeitos da Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023, trata-se de norma infralegal elaborada com base no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que regula os mecanismos de supervisão e regulação da Educação Superior no Brasil. A legitimidade dessa Portaria decorre da competência do Poder Executivo para definir parâmetros técnicos necessários à execução das políticas públicas educacionais, mediante o exercício regular da discricionariedade administrativa. Desde que observados os limites legais e o princípio da finalidade pública, tais atos normativos gozam de presunção de legalidade e razoabilidade.

Compete, portanto, à Administração Pública, no exercício de sua atividade regulatória, estabelecer critérios técnicos para a autorização e expansão de cursos superiores, desde que pautados na legalidade, na proporcionalidade e na razoabilidade. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência consolidada, que reconhece a legitimidade de atos normativos infralegais quando editados em conformidade com o ordenamento jurídico e com o interesse público:

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª Ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 440-441.

[...]

A Administração agiu dentro do juízo de conveniência e oportunidade, dispondo livremente sobre as normas e critérios objetivos de avaliação do Concurso Público de provimento para o emprego de Farmacêutico e, no que se refere à Prova de Títulos, especificando os documentos necessários para Apelação Cível nº 1674509-8 comprovação e atribuição da nota de cada título .b) Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade não servem para adentrar no mérito administrativo, mas, sim, para controlar atos eivados de ilegalidade, o que não se observa em absoluto no caso, vez que a não atribuição de pontuação está escorada na ausência da documentação mínima estabelecida no Edital.³

Não se verifica qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na fixação do limite de sessenta vagas para novos cursos superiores de Medicina, uma vez que tal medida está fundamentada na necessidade de planejamento do sistema educacional e na promoção de uma distribuição equitativa de médicos no território nacional. A definição do quantitativo de vagas deve atender a critérios de proporcionalidade e interesse público, evitando a concentração excessiva em determinadas regiões e assegurando a formação de profissionais em locais com maior demanda. O art. 209 da Constituição Federal e o art. 7º da LDB condicionam a atuação do Ensino Superior privado ao cumprimento das diretrizes educacionais e à prévia autorização estatal, com base em avaliação de qualidade.

No caso em exame, a restrição de vagas prevista no art. 8º, §9º da Portaria SERES/MEC nº 531, de 22 de dezembro de 2023 possui presunção de legalidade, por resultar de ato normativo compatível com os objetivos da política pública educacional. Trata-se de critério legítimo, proporcional e necessário para evitar que interesses meramente econômicos se sobreponham ao planejamento estratégico da formação médica e à capacidade do SUS de absorver novos profissionais. O Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, também reforça que a expansão do Ensino Superior deve ser guiada por critérios técnicos e sociais, e não apenas pela iniciativa do setor privado. Por isso, não há respaldo normativo para acolher o pedido de ampliação de vagas formulado pela IES.

Pelos motivos expostos, a Relatoria acompanha o entendimento da SERES e manifesta-se pelo indeferimento do recurso, mantendo-se o número de sessenta vagas anuais autorizadas ao curso superior de Medicina da Faculdade Anhanguera de São Luís.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, expressa na Portaria nº 415, de 15 de agosto de 2024, para autorizar o funcionamento do curso superior de Medicina, a ser oferecido pela Faculdade Anhanguera de São Luís, com sede na Avenida São Luís Rei da França, nº 32, bairro Turu, no município de São Luís, no estado do Maranhão, mantida pela

³ TJ-PR - APL: 16745098 PR 1674509-8 (Acórdão), Relator.: Desembargador Leonel Cunha, Data de Julgamento: 1/8/2017, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2088 10/8/2017

Editora e Distribuidora Educacional S/A, com sede no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, com sessenta vagas totais anuais.

Brasília-DF, 14 de maio de 2025.

Conselheira Monica Sapucaia Machado – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto da Relatora.

Sala das Sessões, em 14 de maio de 2025.

Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr. – Presidente

Conselheira Luciane Bisognin Ceretta – Vice-Presidente