**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.864 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS MANTENEDORES
INDEPENDENTES EDUCADORES DO ENSINO
SUPERIOR
ADV.(A/S) : ESMERALDO MALHEIROS SANTOS
ADV.(A/S) : PIETRO CARDIA LORENZONI
ADV.(A/S) : DOUGLAS NARDY OLIVEIRA
ADV.(A/S) : ALEXANDRE MAGALHAES DE MESQUITA
INTDO.(A/S) : CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: ADI. RESOLUÇÃO Nº 2.434/2025, DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. RESPONSABILIDADES E PRERROGATIVAS DE AUTORIDADES EDUCACIONAIS. COORDENADORES DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA.

I - O CASO DOS AUTOS

1. Impugna-se a Resolução nº 2.434/2025, do Conselho Federal de Medicina, sobre responsabilidades e prerrogativas de autoridades educacionais, no caso os coordenadores dos cursos de graduação em medicina, ao fundamento de que o ato normativo teria exorbitado os poderes normativos do Conselho Profissional.

II - A QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia posta cinge-se a saber se o CFM teria (i) invadido a competência legislativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação, ao editar

normas sobre a educação de nível superior (CF, art. 22, XXIV), e em tema direito civil (CF, art. 22, I); *(ii)* transgredido o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II); *(iii)* interferido indevidamente na autonomia universitária (CF, art. 207); e *(iv)* violado o princípio da livre iniciativa (CF, arts. 170).

III – RAZÕES DE DECIDIR

3. As normas impugnadas pretendem **vincular diretamente as instituições de ensino superior**, impondo-lhes a observância de condições de infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros; a obrigatoriedade de consulta prévia e anuência em matéria de convênios; e, inclusive, **o poder de interdição das atividades de ensino na área da saúde**, entre outras disposições.

4. Embora visando à regulamentação da responsabilidade técnica e ética dos profissionais da medicina — especificamente dos coordenadores de cursos de graduação em medicina —, o Conselho Federal de Medicina **exorbitou os limites** de sua competência normativa, interferindo em matérias pertinentes à **organização do ensino superior** (CF, art. 22, XXIV) e à **autonomia didático-científica** das universidades (CF, art. 207).

IV – DISPOSITIVO

5. Medida liminar **parcialmente deferida**, *ad referendum* do Plenário.

DECISÃO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela ASSOCIAÇÃO DOS MANTENEDORES INDEPENDENTES EDUCADORES DO ENSINO SUPERIOR — AMIES contra o inteiro teor da **Resolução nº 2.434/2025, do Conselho Federal de Medicina**, que *“dispõe sobre a responsabilidade técnica e ética, os deveres, as prerrogativas e o cadastro dos coordenadores de cursos de graduação em medicina e dos campos de estágio curriculares, além de estabelecer normas para a fiscalização e interdição ética”*.

Transcrevo o inteiro teor da resolução impugnada:

“O CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM), no uso das atribuições conferidas pela Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, regulamentada pelo Decreto nº 44.045, de 19 de julho de 1958, considerando as deliberações tomadas na XXI Sessão Plenária Extraordinária, realizada em 3 de julho de 2025, resolve:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta resolução estabelece a responsabilidade técnica e ética dos coordenadores dos cursos de medicina quanto aos campos de estágio, incluindo-se o estágio obrigatório de formação em serviço (internato) ou em quaisquer outras atividades que envolvam interações entre graduandos de medicina, preceptores ou professores e médicos com pacientes e/ou familiares; e institui o cadastro único de coordenadores de curso para facilitar a fiscalização da infraestrutura necessária ao aprendizado, conforme disposto nesta resolução.

§ 1º O objetivo é garantir um ato médico supervisionado e a segurança do paciente atendido em cenários de ensino para

ADI 7864 MC / DF

um aprendizado eficiente e de boa qualidade, envolvendo práticas clínicas seguras, comunicação efetiva, ética, humanização, prevenção de erros e valorização da relação médico-paciente.

§ 2º O coordenador de curso de graduação em medicina, no âmbito das atribuições descritas nessa resolução, responderá perante o Conselho Regional de Medicina (CRM) de sua jurisdição.

§ 3º O médico que atua como preceptor ou professor em campo de estágio não substitui, nem exclui, a responsabilidade técnica do coordenador do curso, configurando-se como corresponsável limitado às atividades que supervisiona diretamente.

Art. 2º É competência do CFM e dos CRMs regular e fiscalizar todas as atividades que envolvam o exercício da medicina mediante a Lei nº 3.268/1957, incluindo as de coordenação dos cursos de graduação em medicina, contidas na Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013, sem prejuízo da supervisão pedagógica e regulatória do Ministério da Educação (MEC).

Parágrafo único. Esta resolução não tem o alcance de fiscalizar ou interferir na atuação do coordenador de curso de graduação de medicina quanto ao estabelecimento dos padrões pedagógicos, da estrutura curricular, da infraestrutura educacional e do corpo docente para fins de autorização e reconhecimento do curso de medicina em respeito à autonomia universitária e às prerrogativas do MEC.

CAPÍTULO II - DOS CONCEITOS E DAS DEFINIÇÕES

Art. 3º Para os efeitos desta resolução, aplicam-se os seguintes conceitos e definições:

I - Instituição de ensino superior (IES): instituição autorizada a ofertar cursos de educação superior, nos termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

II - Coordenador de curso de graduação em medicina: profissional médico legalmente habilitado, com registro ativo e

ADI 7864 MC / DF

regular no CRM da jurisdição onde atua, designado pela IES para a gestão integral do Projeto Pedagógico do Curso de Medicina (PPC), abrangendo suas dimensões acadêmica, didático-científica, ética e administrativa.

III - Coordenador de estágio obrigatório de formação em serviço (internato): profissional médico formalmente designado pela IES e pelo coordenador do curso de medicina para gerenciar, operacionalizar e supervisionar diretamente as atividades práticas dos estudantes no estágio curricular obrigatório de formação em serviço (internato), garantindo a conformidade com as diretrizes éticas, técnicas e pedagógicas estabelecidas no PPC e pelo coordenador do curso de medicina.

IV - Campos de estágio no curso de medicina: toda unidade, serviço, setor ou estabelecimento de saúde, público ou privado, que mantenha convênio formal com instituição de ensino superior responsável por curso de graduação em medicina e que seja utilizado para o desenvolvimento de atividades práticas curriculares obrigatórias, contidas no projeto pedagógico do curso, aprovado no ato autorizativo de funcionamento e que envolvam a interação entre estudantes e médicos professores ou preceptores em qualquer cenário prático de ensino/aprendizagem de disciplinas médicas. Incluem-se tanto as atividades envolvendo o contato direto do estudante com pacientes, familiares ou situações clínicas, em qualquer nível de atenção à saúde, laboratórios de técnica cirúrgica, laboratórios de habilidades clínicas com ou sem simulações realísticas e sempre sob supervisão direta e obrigatória de profissional médico habilitado.

V - Estágio curricular obrigatório de formação em serviço (internato): etapa integrante e obrigatória da graduação, caracterizada por um processo específico de imersão integral e intensiva do estudante em cenários reais de prática profissional médica sob supervisão direta e contínua de médicos preceptores e professores, regulamentada pelas diretrizes curriculares dos cursos de medicina. Seu objetivo precípua é a

integração plena e progressiva dos conhecimentos teóricos e habilidades clínicas, desenvolvendo a autonomia e a responsabilidade inerentes ao exercício do ato médico, preparando o futuro profissional para atuar de forma competente, ética e segura.

VI - Estágio curricular obrigatório: procedimento didático-pedagógico que deve proporcionar ao estudante a vivência em situações reais de trabalho na área da saúde, sendo realizado na comunidade ou com pessoas jurídicas de direito público ou privado, sob responsabilidade e coordenação da instituição de ensino, colaborando no processo educativo.

CAPÍTULO III - DO COORDENADOR DO CURSO DE MEDICINA

Art. 4º O coordenador do curso de medicina deve obrigatoriamente ser médico, em consonância com a Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013, em seu art. 5º, inciso IV, e ter seu registro no CRM do local de jurisdição onde os campos de estágio são desenvolvidos.

§ 1º Em caso de campos de estágios curriculares desenvolvidos em outra jurisdição, é necessário que o coordenador de curso de graduação tenha inscrição em cada jurisdição.

§ 2º Em se tratando de cargo de responsabilidade técnica, o médico desempenhando o papel de coordenador de curso de graduação ou de coordenador de estágio curricular obrigatório deve receber remuneração justa e digna para essa função.

§ 3º O coordenador de curso em campos de estágio deve ser o guardião e fiscalizar os atos próprios dos médicos, seus aspectos jurídicos, sua responsabilidade e autonomia e os limites inerentes a essas atribuições, de acordo com as normas éticas pertinentes editadas pelo CFM.

Art. 5º O coordenador do curso de medicina, nos termos da lei, é o responsável técnico perante os CRMs pelos aspectos formais, éticos e técnicos do funcionamento dos campos de estágios contidos no PPC, aprovados pelo ato autorizativo do

ADI 7864 MC / DF

MEC.

§ 1º O provisionamento do cargo, ou função, de coordenador do curso de medicina se dará por designação da própria IES, desde que tenha registro ativo no CRM da jurisdição da IES, sem qualquer interferência com a autonomia administrativa e pedagógica da IES.

§ 2º No caso da existência de vice-coordenador, coordenadores de internato, coordenadores de campo de estágios locais ou similares, esses deverão ser médicos com registro ativo no CRM da jurisdição.

§ 3º O coordenador do curso de medicina detém a responsabilidade técnica primária, indelegável e hierárquica sobre todas as atividades de ensino e aprendizagem de disciplinas médicas.

CAPÍTULO IV - DOS DEVERES DO COODENADOR DE CURSO

Art. 6º São deveres do coordenador do curso nos campos de estágio curriculares:

I - garantir que todos os professores e/ou preceptores tenham inscrição no CRM da jurisdição do campo de estágio;

II - assegurar que o ensino de disciplinas especificamente médicas seja ministrado por médicos devidamente inscritos no CRM da jurisdição;

III - assegurar que todos os alunos tenham supervisão médica presencial e adequada ao objetivo de aprendizagem dentro do campo de estágio e alinhado com o PPC;

IV - respeitar todas as normas exaradas pelo CFM;

V - proceder ao cadastramento no CRM de dados e informações sobre os campos de estágios e, se houver, o coordenador do internato médico;

VI - assegurar ao CRM acesso às instalações físicas dos diversos campos de formação do curso;

VII - zelar pela segurança dos pacientes em todos os campos de estágio, implementando e monitorando protocolos de biossegurança e de assistência e adotando as medidas

ADI 7864 MC / DF

corretivas necessárias diante de não conformidades;

VIII - comunicar ao CRM quaisquer irregularidades, infrações éticas ou eventos adversos graves observados nos campos de estágio que envolvam estudantes, professores ou preceptores;

IX - promover a educação permanente dos professores e preceptores, especialmente no que tange às diretrizes éticas, técnicas e pedagógicas da preceptorial em medicina;

X - fornecer todas as informações solicitadas pelo CRM nos prazos estabelecidos pela autarquia;

XI - monitorar continuamente a adequação das condições de infraestrutura e dos recursos humanos dos campos de estágio à formação médica proposta no PPC, assegurando que a qualidade da aprendizagem e a segurança do paciente não sejam comprometidas por deficiências, compartilhamento com outras IES ou alterações nessas condições;

XII - notificar imediatamente o CRM, em prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, sobre qualquer alteração nas condições dos campos de estágio que possa comprometer a qualidade da formação médica, a segurança do paciente ou que resulte em descumprimento do PPC.

CAPÍTULO V - DAS PRERROGATIVAS E DIREITOS DO COORDENADOR DE CURSO

Art. 7º São prerrogativas do coordenador do curso nos campos de estágio curriculares para o devido cumprimento de seus deveres:

I - ter acesso garantido a recursos humanos, materiais e financeiros adequados e compatíveis com a dimensão do curso e a complexidade dos campos de estágio, a fim de viabilizar a implementação e a manutenção das condições necessárias à formação médica e à segurança do paciente;

II - exercer autoridade deliberativa com autonomia e nas matérias relacionadas à gestão pedagógica, ética e prática dos campos de estágio, incluindo a proposição de rotinas, normas internas e a implantação de medidas corretivas e disciplinares

ADI 7864 MC / DF

quando cabíveis, em conformidade com o PPC e a legislação;

III - ter acesso irrestrito e tempestivo a todas as informações, dados e registros pertinentes à atuação de professores, preceptores e estudantes nos campos de estágio, incluindo prontuários (com a devida salvaguarda ética e legal da confidencialidade), relatórios de supervisão e avaliações de desempenho;

IV - ser consultado e ter sua anuência formal nos processos de celebração, aditamento, rescisão e avaliação de convênios ou instrumentos congêneres que estabeleçam ou modifiquem as condições dos campos de estágio do curso;

V - ter garantido o acesso a programas de formação e aperfeiçoamento contínuo em gestão acadêmica, didática, ética e em temas relacionados à segurança do paciente e à preceptoria em medicina.

Parágrafo único. Caso as prerrogativas aqui estabelecidas não sejam integralmente atendidas pela IES, o coordenador do curso deverá comunicar formalmente o fato ao CRM, nos termos da Resolução CFM nº 2.056/2013.

CAPÍTULO VI - DA FISCALIZAÇÃO

Art. 8º Os CRMs, sob a coordenação do CFM, têm a prerrogativa legal e ética de fiscalizar todos os locais onde se exerça medicina, em todas as suas modalidades, incluindo os campos de estágio de cursos de graduação em medicina e as atividades de internato médico, visando garantir a qualidade do ensino-aprendizagem, a segurança do paciente e o cumprimento das normas éticas e legais do exercício profissional.

§ 1º A fiscalização dos campos de estágio curriculares será realizada por conselheiros e/ou médicos fiscais dos CRMs de forma programada ou por denúncia, que terão acesso irrestrito e incondicional a todas as instalações, prontuários, documentos e informações pertinentes à formação médica e à prática supervisionada, conforme previsto no art. 6º, inciso VI, desta resolução.

ADI 7864 MC / DF

§ 2º Constatado comprometimento das condições de infraestrutura, recursos humanos, responsabilidade técnica, segurança do paciente ou da supervisão médica adequados à formação, o CRM poderá, mediante decisão fundamentada, determinar interdição ética, total ou parcial, temporária ou definitiva, das atividades médicas de ensino no campo de estágio irregular.

§ 3º A interdição de um campo de estágio implica a imediata suspensão da participação de estudantes de medicina em quaisquer atividades profissionais naquele local, até que as irregularidades sejam devidamente sanadas e atestadas pelo CRM.

§ 4º O CRM comunicará formalmente ao MEC e demais órgãos competentes as interdições para as providências administrativas e acadêmicas cabíveis.

§ 5º O coordenador do curso de medicina e a IES serão notificados das irregularidades e terão prazo para apresentar defesa e promover as adequações necessárias, sob pena de interdição da atividade médica de ensino no campo de estágio irregular.

Art. 9º É vedado ao coordenador de campos de estágio participar da execução, direta ou indireta, de convênios ou quaisquer outros termos obrigacionais, para a realização de estágios ou internatos, destinados a alunos oriundos de faculdades/cursos de medicina de outros países, junto a instituições de saúde privada, filantrópica ou pública.

Parágrafo único. Excetua-se do mandamento disposto no caput do artigo os hospitais públicos universitários, quando da vigência de acordo oficial celebrado entre as universidades.

CAPÍTULO VII - DO REGISTRO DOS COORDENADORES

Art. 10. É dever da IES informar ao CRM a identidade do médico designado como coordenador de curso de graduação em medicina, para cada um dos seus campi que ofereçam o curso, com a data de início de suas atribuições no cargo, assim

ADI 7864 MC / DF

como seu desligamento ou substituição.

§ 1º As IES têm o dever de notificar o CRM, tempestivamente e em prazo máximo de 15 (quinze) dias, sobre a designação de um novo coordenador do curso de medicina ou sobre a cessação das funções do coordenador anterior.

§ 2º As notificações devem ser formalizadas por meio de ofício para o CRM, sendo permitido o encaminhamento de uma via assinada digitalmente, anexada a e-mail, para a conta do CRM constante em seu sítio oficial.

CAPÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 11. A interdição ética dos campos de estágio poderá ser decretada quando não forem atendidas as condições mínimas exigidas pela Resolução CFM nº 2.056/2013 e demais legislações pertinentes, devendo a tramitação nos CRMs observar o disposto na Resolução CFM nº 2.062/2013.

Parágrafo único. O CFM poderá revisar, em sede recursal, as interdições éticas decretadas pelos CRMs.

Art. 12. Os médicos que assumirem coordenações de cursos de graduação em medicina devem assegurar que a IES tenha toda a infraestrutura prevista nesta resolução e nas normas legais vigentes.

Art. 13. É obrigatório o exercício presencial do coordenador.

Art. 14. Fica criado no âmbito do CFM o sistema específico com a consolidação das informações de todos os coordenadores de cursos de medicina em campos de estágio do país.

Art. 15. Esta resolução entra em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.”

A autora sustenta a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, por *(i)* usurpação da competência legislativa privativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV) e direito civil (CF, art. 22, I); *(ii)* violação do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II); e *(iii)* desrespeito aos princípios da autonomia universitária

ADI 7864 MC / DF

(CF, art. 207, caput) e da livre iniciativa (CF, art. 170, caput).

Alega que o Conselho Federal de Medicina estaria inovando na ordem jurídica, mediante ato normativo secundário (Resolução), com violação do princípio da legalidade. Afirma que o ato normativo impugnado estabelece obrigações a serem seguidas por instituições de educação superior, em substituição ao regime legal editado pela União e às normas regulamentares do Ministério da Educação.

Assevera que a Resolução CFM nº 2.434/2025, conquanto editada sob o rótulo de disciplina ética e de fiscalização profissional, inova também em matéria de direito civil ao instituir: (i) a “*responsabilidade técnica*” perante os Conselhos Regionais do coordenador de curso de medicina (art. 1º, § 2º); (ii) a “*corresponsabilidade*” de preceptores e professores (art.1º, § 3º); (iii) a “*responsabilidade técnica primária, indelegável e hierárquica*” do coordenador de curso de medicina sobre atividades de ensino de disciplinas médicas (art. 5º, § 3º); e (iv) o regime sancionatório de “*interdição ética*” que suspende a realização de atividades médicas de ensino em campos de estágio (art. 8º, §§ 2º e 3º).

Sob o prisma da autonomia universitária e da livre iniciativa, aduz que o texto constitucional estabelece apenas dois limites à liberdade de ensino: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a avaliação de qualidade pelo Poder Público (CF, art. 209). A Resolução CFM nº 2.434/2025 teria exorbitado os limites constitucionais, afetando diretamente a liberdade de atuação das Instituições de Ensino Superior privadas.

Requer a AMIES a concessão de medida liminar, “*para suspender integralmente a eficácia da Resolução CFM nº 2.434/2025*” e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado em sua integralidade.

Feito o relatório, examino a admissibilidade.

I - QUESTÕES PRELIMINARES

LEGITIMIDADE ATIVA

Reconheço a legitimidade ativa “*ad causam*” da AMIES, como entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX). A autora comprovou não apenas o preenchimento do **requisito objetivo** da espacialidade (presença em, pelo menos, nove Estados da Federação), como também a existência de **pertinência subjetiva** entre o objeto da demanda e suas finalidades institucionais (pertinência temática).

PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar a lesão** a preceito constitucional fundamental resultante de comportamento ativo ou omissivo dos órgãos e entidades do Poder Público (CF, art. 102, § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º).

É preciso enfatizar, contudo, que o uso da arguição de descumprimento está sujeito à observância da **cláusula de subsidiariedade** (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que o emprego da ADPF somente se justifica quando não houver qualquer outro meio processual disponível, capaz de resolver — **de maneira ampla, geral e imediata** — a controvérsia constitucional envolvendo situação de risco de dano ou de perigo de lesão a preceito fundamental (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005).

No caso, não há qualquer outro meio processual apto a solucionar a controvérsia de maneira **abrangente, célere e uniforme**.

Com efeito, os dados do Portal e-MEC apontam a existência de 480 instituições de ensino superior com programas de medicina no Brasil. Os preceitos fundamentais em disputa estariam sujeitos a grave risco de lesão, caso se mostrasse necessária a discussão judicial individualizada das consequências do ato normativo impugnado em relação a cada uma das escolas médicas em atividade. Somente por meio do emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental a requerente terá

ADI 7864 MC / DF

acesso a instrumento processual capaz de solucionar — de maneira ampla, geral e imediata — a controvérsia constitucional posta.

CONTROLE CONCENTRADO DE ATOS NORMATIVOS

O atributo que habilita os atos normativos ao controle concentrado de constitucionalidade é a **autonomia normativa**, entendida como a aptidão para criar regras gerais e abstratas, dotadas de observância obrigatória. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido como dotados de autonomia jurídica os **atos com força normativa própria** — a exemplo dos decretos autônomos, dos regimentos internos dos Tribunais e das Casas Legislativas, bem como das resoluções do CNJ e do CNMP —, além dos **regulamentos** editados por órgãos investidos de competência normativa, como as agências reguladoras e os Conselhos Profissionais. Nessa linha:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) RESOLUÇÃO N. 560/2017, DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. (...) 2. É cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o exame de atos normativos infralegais quando o conteúdo impugnado apresentar incompatibilidade direta com a Constituição da República e sejam dotados de generalidade e abstração. Precedentes.

(ADI 7423, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-01-2024 PUBLIC 09-01-2024)

“(...) 1. O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo. Ato normativo

ADI 7864 MC / DF

do Conselho Nacional de Justiça revestido dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade, permitindo a análise de sua constitucionalidade. Jurisprudência pacífica desta CORTE.

(ADI 4145, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-07-2020 PUBLIC 31-07-2020)

É o caso dos autos, no qual se impugna ato normativo do Conselho Federal de Medicina, revestido de abstração, generalidade e normatividade primária.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, aprecio o pedido.

II - A CONTROVÉRSIA JURÍDICA

A controvérsia posta em julgamento cinge-se a saber se o CFM, sob o pretexto de regulamentar deveres éticos e técnicos do exercício da medicina, teria exorbitado sua competência administrativa e normativa, editando regras próprias sobre **ensino superior** — matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXIV, CF).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (CF, ART. 22, XXIV)

A Constituição Federal (art. 22, XXIV) estabelece competir **privativamente** à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Essa competência é exercida, **de forma primária**, pelo Congresso Nacional, cabendo ao Poder Executivo, por intermédio do **Ministério da Educação**, editar regulamentos complementares para a implementação das políticas públicas e normas gerais fixadas em lei.

Os limites dessa competência são definidos pela própria Constituição. A União traça os parâmetros gerais — **as chamadas**

ADI 7864 MC / DF

diretrizes e bases —, mas não monopoliza toda a normatização em matéria de educação. Aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cabe suplementar a legislação federal, adaptando-a às suas realidades locais (CF, arts. 24, IX, e 30, VI).

A jurisprudência desta Corte, em sucessivos precedentes, tem delimitado o alcance da expressão normativa “*diretrizes e bases da educação*”, vindo a afirmar a competência privativa da União em temas como **a definição de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício de atividade docente**, como se vê do teor do seguinte acórdão:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 2.342/2022 DO MUNICÍPIO DE IBIRITÉ/MG. PROIBIÇÃO DA DENOMINADA “LINGUAGEM NEUTRA” NO CONTEXTO ESCOLAR E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO E DE VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), de modo que os Municípios não têm competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício de atividade docente. Precedentes.

2. A eventual necessidade de suplementação da legislação federal, com vistas à regulamentação de interesse local (CF, art. 30, I e II) não justifica a proibição de conteúdo pedagógico não correspondente às diretrizes fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996). Precedentes.

3. Violação à garantia da liberdade de expressão, bem como a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionado à promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer

ADI 7864 MC / DF

outras formas de discriminação” (CF, art. 3º, IV).

4. Medida cautelar referendada para suspender os efeitos da Lei 2.342/2022, do Município de Ibitiré/MG, até o julgamento final da controvérsia.

(ADPF 1155 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-07-2024 PUBLIC 26-07-2024)

Em recente precedente, o Plenário assentou que a **disciplina legislativa do ensino à distância, inclusive nos cursos superiores da área da saúde**, está inserida no âmbito das diretrizes e bases da educação:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 10.612, DE 14 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA/GO. **PROIBIÇÃO DE CURSOS DE ENSINO À DISTÂNCIA NA ÁREA DA SAÚDE**. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. ART. 22, XXIV, DA CARTA FEDERAL. CONTRARIEDADE ÀS NORMAS GERAIS SOBRE EDUCAÇÃO EDITADAS PELA UNIÃO. ART. 24, IX, DA CARTA DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) contra a Lei n. 10.612/2021 do Município de Goiânia/GO, que proíbe a realização de cursos de ensino à distância, públicos ou privados, na área da saúde.

A requerente, alegando usurpação de competência legislativa da União e ofensa à livre iniciativa e à livre

ADI 7864 MC / DF

concorrência, aponta violação aos arts. 1º, caput; 18; 22, XXIV; 24, IX; 30, I e II; 170; e 209 da Constituição Federal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional lei municipal que proíbe cursos de ensino à distância na área da saúde.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União (CF, art. 22, XXIV), cabendo-lhe igualmente editar normas gerais sobre educação (CF, art. 24, IX).

4. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) incentiva o desenvolvimento de programas de ensino à distância em todos os níveis e modalidades, de modo que compete à União regulamentar a oferta desses cursos, inclusive no âmbito da saúde.

5. O ensino superior, inclusive na modalidade à distância, por envolver questões de interesse nacional, como qualidade educacional e acesso à tecnologia, exige tratamento uniforme em todo o território nacional.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido julgado procedente, com declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.612/2021 do Município de Goiânia/GO.

(ADPF 1036, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 17-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-03-2025 PUBLIC 11-03-2025)

No caso, embora visando à regulamentação da responsabilidade técnica e ética dos profissionais da medicina — especificamente dos coordenadores de cursos de graduação em medicina —, o Conselho Federal de Medicina **exorbitou os limites** de sua competência normativa, interferindo em matérias pertinentes à **organização do ensino superior** (CF, art. 22, XXIV) e à **autonomia didático-científica** titularizada pelas

ADI 7864 MC / DF

universidades (CF, art. 207).

Com efeito, a Resolução nº CFM 2.434/2025 confere aos coordenadores de curso de graduação em medicina o direito à “*remuneração justa e digna*” (art. 4º, § 2º), matéria pertinente às relações contratuais (universidades privadas) ou remuneratórias (universidades públicas) que não guarda vínculo direto com a ética profissional. Ou seria o CFM a instância que vai arbitrar o sentido dos termos “*justa*” e “*digna*”?

Além disso, no CAPÍTULO V — DAS PRERROGATIVAS E DIREITOS DO COORDENADOR DE CURSO —, estabelece direitos e deveres que, embora indiretamente voltados ao profissional da medicina, **vinculam diretamente a instituição de ensino superior**, como as prerrogativas de “*acesso garantido a recursos humanos, materiais e financeiros*” (art. 7º, I); “*exercer autoridade deliberativa com autonomia e nas matérias relacionadas à gestão pedagógica, ética e prática dos campos de estágio, incluindo a proposição de rotinas, normas internas e a implantação de medidas corretivas e disciplinares*” (art. 7º, II); “*ter acesso irrestrito e tempestivo a todas as informações, dados e registros pertinentes à atuação de professores, preceptores e estudantes nos campos de estágio, incluindo prontuários (com a devida salvaguarda ética e legal da confidencialidade), relatórios de supervisão e avaliações de desempenho*” (art. 7º, III); “*ser consultado e ter sua anuência formal nos processos de celebração, aditamento, rescisão e avaliação de convênios ou instrumentos congêneres que estabeleçam ou modifiquem as condições dos campos de estágio do curso*” (art. 7º, IV); “*ter garantido o acesso a programas de formação e aperfeiçoamento contínuo em gestão acadêmica, didática, ética e em temas relacionados à segurança do paciente e à preceptoria em medicina*”, **entre outras**.

As normas em questão extrapolam a fiscalização técnica e ética e interferem na organização e no funcionamento dos cursos de medicina, restringindo a liberdade da universidade para coordenar sua atividade acadêmica.

De outro lado, o CAPÍTULO VI — DA FISCALIZAÇÃO —, confere aos Conselhos Regionais de Medicina a função de fiscalizar as instituições de

ADI 7864 MC / DF

educação superior, inclusive mediante o **poder de interdição ética das atividades de ensino**, exercido quando julgarem comprometidas as condições de infraestrutura, de recursos humanos, de responsabilidade técnica ou de segurança.

Ocorre que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação confere ao **Ministério da Educação** — no âmbito do sistema federal de ensino — e **aos Conselhos Estaduais de Educação** — na esfera dos sistemas estaduais, distritais e municipais de ensino — a competência para a prática de atos de intervenção, suspensão temporária, desativação e descredenciamento dos cursos superiores (LDB, art. 46).

Não é dado aos Conselhos Profissionais reivindicarem para si, por ato unilateral e infralegal, as prerrogativas titularizadas pela União e conferidas por lei em sentido formal e material aos órgãos federais e estaduais de educação.

Por fim, no CAPÍTULO VIII — DAS DISPOSIÇÕES GERAIS —, o ato normativo impugnado autoriza a interdição ética (art. 11) e impõe aos coordenadores o dever de *“assegurar que a IES tenha toda a infraestrutura prevista nesta resolução e nas normas legais vigentes”* (art. 12).

Todas essas normas, como se vê, invadem a esfera acadêmica e administrativa das universidades, impondo exigências de infraestrutura, impondo modalidades de realização dos cursos (presencial) e até mesmo condicionando a continuidade de cursos de medicina à chancela dos Conselhos de Medicina. Isso viola diretamente a autonomia universitária (art. 207, CF), que garante às instituições o direito de organizar sua gestão acadêmica, didático-científica, administrativa e de pessoal, respeitados apenas os limites fixados pela lei federal e pelo MEC.

Não há dúvida de que o CFM e os CRMs podem e devem apontar irregularidades, mas reportando-se às autoridades educacionais competentes, conforme fixa a lei, sob pena inclusive de se gerar comandos contraditórios e insuportável insegurança jurídica.

O PODER NORMATIVO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

ADI 7864 MC / DF

Os Conselhos Profissionais, embora detenham natureza de autarquias federais corporativas, com poder de fiscalização do exercício das profissões regulamentadas, não possuem competência normativa para disciplinar o ensino superior.

A competência normativa dos Conselhos Profissionais é **secundária, instrumental e restrita**. Como autarquias especiais, criadas por lei, os Conselhos têm a função de fiscalizar e regulamentar o exercício de profissões legalmente reconhecidas. Assim, sua atuação normativa se limita à: **(i) regulamentação de aspectos técnicos do exercício profissional**, detalhando a aplicação da lei e das resoluções do respectivo órgão normativo superior (como o Conselho Federal em relação aos Regionais); **(ii) expedição de atos normativos internos**, organizando seu funcionamento administrativo e disciplinar; e **(iii) definição de parâmetros de conduta profissional**, vinculados ao código de ética e às condições de inscrição, registro e fiscalização do exercício da profissão.

Todavia, **não possuem competência legislativa**. Não podem inovar na ordem jurídica, criar direitos, deveres ou restrições não previstos em lei. Sua competência é meramente regulamentar, derivada da lei que instituiu cada Conselho.

Por essa razão, não podem interferir na organização do ensino superior (CF, art. 22, XXIV); não podem condicionar o exercício da profissão a exigências não previstas em lei (CF, art. 5º, II); e seus atos normativos devem sempre se ater à lei de regência e ao âmbito técnico-profissional.

Em síntese, a atuação normativa dos Conselhos Profissionais deve permanecer adstrita ao campo técnico e fiscalizatório das respectivas profissões, sem extrapolar para a esfera educacional ou criar obrigações não previstas em lei, alcançando inclusive pessoas jurídicas externas à sua esfera de competências.

AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

ADI 7864 MC / DF

De outro lado, entendo não caracterizada a plausibilidade jurídica do pedido em relação à exigência de que os coordenadores dos cursos de graduação em medicina sejam **profissionais médicos legalmente habilitados** (art. 3º, II).

É que essa exigência **decorre da legislação federal**, nos termos da chamada Lei do Ato Médico (Lei nº 12.842/2013), que dispõe sobre o exercício da medicina no Brasil. Veja-se:

Lei nº 12.842/2013

“Art. 5º São **privativos de médico**:

.....

III - ensino de disciplinas especificamente médicas;”

Assim, não há falar que a Resolução normativa inovou na ordem jurídica, pois apenas dispôs sobre a execução daquilo que está expressamente previsto na legislação federal.

Também não vislumbro plausibilidade jurídica na alegação de violação da competência legislativa da União em matéria de direito civil (CF, art. 22, I).

As disposições da Resolução CFM nº 2.434/2025 sobre responsabilidade limitam-se aos aspectos técnicos e éticos, com repercussões exclusivamente no campo profissional, sem adentrar na esfera da responsabilidade civil.

As normas questionadas nada dispõem sobre danos e dever de indenização. Não há criação de obrigações nem atribuição de responsabilidades pecuniárias. O escopo do ato normativo refere-se exclusivamente à atuação profissional perante os Conselhos de Medicina, resguardando, no ponto, a autonomia universitária e as atribuições próprias do Ministério da Educação.

Não vislumbro, de outro lado, inconstitucionalidade formal no

ADI 7864 MC / DF

tocante ao Capítulo VII da Resolução, que trata do registro dos coordenadores de curso junto aos Conselhos Regionais de Medicina.

A exigência de comunicação pelas IES quanto à identidade do médico designado como coordenador do curso limita-se a viabilizar a fiscalização ética e técnica da atuação profissional, em estrita conformidade com a Lei nº 12.842/2013, que estabelece ser privativa do médico a coordenação dos cursos de graduação em Medicina.

Não se trata de interferência na organização didático-científica ou pedagógica da universidade, mas apenas de medida administrativa destinada a assegurar o cumprimento de requisito legal já previsto em lei federal.

Por fim, não constato vício de inconstitucionalidade material decorrente de suposta violação do princípio da livre iniciativa (CF, art. 170, *caput*).

Como se sabe, o ensino é livre à iniciativa privada, mas a prestação dos serviços educacionais submete-se às normas gerais da educação nacional, à autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público (CF, art. 209, I e II). Eventuais intervenções estatais voltadas a assegurar padrões de qualidade e conformidade com os objetivos fundamentais da educação nacional não podem ser considerados obstáculos à livre iniciativa, desde que observadas as competências e o princípio da proporcionalidade.

CONCLUSÕES

Ante o exposto, **defiro em parte** o pedido de medida liminar, *ad referendum* do Plenário, para suspender os efeitos dos seguintes dispositivos da Resolução CFM nº 2.434/2025:

(i) do § 2º do art. 4º;

(ii) do Capítulo V — Das Prerrogativas e Direitos do

ADI 7864 MC / DF

Coordenador de Curso (art. 7º, caput, incisos I a V e parágrafo único);

(iii) do Capítulo VI – Da Fiscalização (arts. 8º, §§ 1º a 5º; e 9º, caput e parágrafo único); e

(iv) dos arts. 11 e 12.

Sem prejuízo da oportuna submissão desta decisão, no prazo regimental, ao referendo do Plenário, solicitem-se informações ao Conselho Federal de Medicina. **Prazo: 10 (dez) dias.**

Após, manifestem-se, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 19 de setembro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente