



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS CONTENCIOSOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 720 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7476/ 2022-7471

**PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU**

**NUP: 00732.001625/2021-67**

**INTERESSADOS: MATHEUS DE PAULA SANTOS E OUTROS**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS**

- I) Manifestação jurídica referencial. ON AGU Nº 55/2014;
- II) Encaminhamento de Subsídios para defesa da União;
- III) Ações que discutem os Programas de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área Cirurgia Geral;
- III) Matéria disciplinada pela Lei nº 6.932/81, de 19 de maio de 2004; pelo Decreto nº 80.281, de 5 de setembro de 1977, alterado pelo Decreto nº 7.562, de 15 de setembro de 2011; pela Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021;
- IV) Dispensa de análise individualizada pela Conjur/MEC, desde se ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta.

Senhora Coordenadora-Geral,

**I- RELATÓRIO**

Incumbiu-me a Sra. Coordenadora-Geral da Coordenação de Assuntos Contenciosos desta Pasta da elaboração de manifestação jurídica referencial a respeito dos pedidos de subsídios, de fato e de direito, solicitados pelas Procuradorias Regionais da União para defesa da União em ações judiciais que discutem os Programas de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área Cirurgia Geral, insculpidos na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021, de modo a conferir maior celeridade e eficiência aos serviços administrativos, em atendimento à recomendação da Corregedoria-Geral da União, constante no Relatório de Correição Ordinária nº 13/2020/CGAU/AGU, de 27 de março de 2020.

A presente manifestação tem por fim dispensar a análise individualizada desta CONJUR acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema, nos termos do que autoriza a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União.

É o relatório.

**II- FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1) Requisitos para elaboração de manifestação jurídica referencial**

A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestação jurídica referencial para questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Nessas hipóteses, deve-se atestar que o processo se amolda ao parecer referencial, não havendo necessidade de manifestação individualizada. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços

administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUIÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, caput, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do Enunciado nº 33, abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.a. (Enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

Ressalte-se que a iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/20143. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

Do acima exposto, pode-se concluir que a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas; a adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.

Sem embargos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos

administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

Como se pode observar, a Orientação Normativa trouxe **dois importantes requisitos**, quais sejam, o **volume elevado** de processos com impacto sobre a atuação da CONJUR e sobre a celeridade dos serviços administrativos; e a atividade jurídica exercida se restringir à **verificação do atendimento às exigências legais** a partir da conferência de documentos.

Quanto ao primeiro requisito, verifica-se que, anualmente, tramitam nesta Consultoria Jurídica alto índice de pedidos de ações judiciais que questionam o Programa de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área em Cirurgia Geral, insculpidos na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021. Só esse ano, até a presente data, já transcorreram dezenas de processos pedindo subsídios para defesa da União em ações judiciais que questionam tais normativos e ao final requererem a concessão do título de cirurgião geral para aqueles que cursaram apenas o programa de Pré-requisito em Cirurgia Básica.

Ademais, é possível perceber que as demandas judiciais em análise se repetirão em elevado número, considerando a alegação de prejuízo por parte dos vários residentes no Programa de Pré-requisito em Cirurgia Básica e que, certamente, serão encaminhados para a análise desta CONJUR, tratando-se de verdadeira demanda de massa que exigem uma defesa uniforme.

Assim, o volume de processos sobre o tema causa um **significativo impacto** sobre a atuação deste órgão consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se confina à prestar os mesmos subsídios repetidamente em todas as ações judiciais, já que estas apresentam praticamente os mesmos pedidos e questionamentos, pois derivados dos mesmos fatos e fundamentos jurídicos.

## **II.2) Análise do mérito**

De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme didaticamente dispõe o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União<sup>[1]</sup>.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a discorrer sobre os processo judiciais que questionam os Programa de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área em Cirurgia Geral, insculpidos na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021.

Em síntese, alegam os Autores que a Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 é eivada de vícios, sendo ilegal, de modo que requerem à obtenção do certificado de Cirurgia Geral após a conclusão do 2º ano do Programa de Residência Médica.

Subsidiariamente existem ainda pedidos para que possam ser admitidos nas vagas no terceiro ano de residência de Cirurgia Geral na instituição de saúde que estão/estavam vinculados e, ao final, obtenham o título de Cirurgia Geral; e, ainda, também de forma subsidiária, para que seja declarado nulo o prazo de validade de 05 anos da certificação para fins de aproveitamento em programas de residência médica de outras especialidades compatíveis, de modo que possam utilizar o certificado do programa de Cirurgia Básica por prazo indefinido.

Considerando as alegações expostas, importante esclarecer acerca dos programas de Residência Médica e a forma como são dirigidos pela Comissão Nacional de Residência Médica.

É cediço que a Residência Médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, instituída por meio da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981. Em seus artigos 1º e 2º, a referida Lei traz a caracterização da Residência Médica, ao passo que a vincula à Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM), *in verbis*:

"Art. 1º - A Residência Médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço, funcionando **sob a responsabilidade de instituições de saúde,**

**universitárias ou não**, sob a orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional.

§ 1º - As instituições de saúde de que trata este artigo **apenas poderão oferecer programas de Residência Médica depois de credenciadas pela Comissão Nacional de Residência Médica.**

.....  
Art. 2º - Para a sua admissão em qualquer curso de Residência Médica o candidato deverá submeter-se ao processo de **seleção estabelecido pelo programa aprovado pela Comissão Nacional de Residência Médica.**" (grifo nosso)

A Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM), por sua vez, foi instituída por meio do Decreto nº 80.281, de 5 de setembro de 1977, alterado pelo Decreto nº 7.562, de 15 de setembro de 2011, que dispõe sobre o funcionamento e composição da CNRM, bem como sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições que ofertam Residência Médica e de Programas de Residência Médica (PRM):

"Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a composição e a competência da Comissão Nacional de Residência Médica - CNRM, e sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições que ofertam residência médica e de seus respectivos programas.

Art. 2º A CNRM é instância colegiada de caráter consultivo e deliberativo do Ministério da Educação e tem a finalidade de regular, supervisionar e avaliar as instituições e os programas de residência médica.

Parágrafo único. A regulação das instituições e dos programas de residência médica deverá considerar a necessidade de médicos especialistas indicada pelo perfil socioepidemiológico da população, em consonância com os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS.

(...)

Art. 7º Compete à CNRM:

- I - credenciar e recredenciar instituições para a oferta de programas de residência médica;
- II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de programas de residência médica;
- III - estabelecer as condições de funcionamento das instituições e dos programas de residência médica; e
- IV - promover a participação da sociedade no aprimoramento da residência médica no País."

De pronto, cabe informar, que a respeito do ingresso em programa de Residência Médica, a Lei nº 6.932/81 determina que para sua admissão, o candidato deverá ser submetido ao **processo de seleção** estabelecido pelo Programa de Residência Médica, sendo este programa, devidamente aprovado pela Comissão Nacional de Residência Médica, conforme disposto:

Art. 2º - Para a sua admissão em qualquer curso de Residência Médica o candidato deverá submeter-se ao processo de seleção estabelecido pelo programa aprovado pela Comissão Nacional de Residência Médica.

Sobre o processo seletivo do programa de residência a Comissão Nacional de Residência Médica - CNRM, publicou a Resolução nº 4, de 23 de outubro de 2007, que dispõe exatamente sobre os critérios para confecção e publicação de edital para o processo seletivo de Residência Médica, ao informar que:

"Art 1º Altera os artigos 53 e 54 da Resolução CNRM nº 2, de 7 de julho de 2005, que passam a vigorar com a seguinte redação: [...]"

**Art 53. O Edital de seleção pública para a a Residência Médica é de inteira responsabilidade da instituição que oferece os programas de Residência médica, respeitando o número de vagas credenciadas pela CNRM, publicado cumprindo o prazo mínimo de 15 (quinze) dias antes da data de início da inscrição." (Grifo nosso)**

Nesse diapasão, a CNRM, em 17 de maio de 2006, publicou a Resolução CNRM nº 02/2006, que dispõe sobre os requisitos mínimos dos Programas de Residência Médica (PRM), dentre os quais está elencada a Residência Médica em Cirurgia Geral (art. 1º), programa de acesso direto, ou seja, que pode ser acessível sem pré-requisito em outras áreas. O mesmo artigo, no **item B**, apresenta todos os programas em Residência Médica, cujo acesso exige o cumprimento do PRM em Cirurgia Geral, a saber: Cirurgia Geral - Programa Avançado, Cancerologia Cirúrgica, Cirurgia Cardiovascular, Cirurgia de Cabeça e Pescoço, Cirurgia do Aparelho Digestivo, Cirurgia Pediátrica, Cirurgia Plástica, Cirurgia Torácica, Cirurgia Vascular, Coloproctologia e Urologia.

O art. 2º da referida Resolução traz a lista de Programas de Residência Médica que têm dois anos de duração; dentre os quais encontramos o PRM em Cirurgia Geral. Tal condição foi alterada, posteriormente, com a publicação da Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018, a qual aprovou a nova Matriz de Competências dos Programas de Residência Médica em Cirurgia Geral. A partir da publicação desta resolução, o PRM em Cirurgia Geral passou a ter duração de três anos. O Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica surgiu, assim, como pré-requisito para ingresso nas especialidades cirúrgicas, sendo este programa constituído pelos ciclos R1 e R2

## constantes na Matriz de Competências em Cirurgia Geral:

**Art. 2º O programa de residência médica em Cirurgia Geral terá duração de 3 (três) anos.**

**Art. 3º A conclusão do Programa de Pré-requisito em Cirúrgica Básica é condição indispensável para o ingresso nas especialidades cirúrgicas, que incluem: Cirurgia do Aparelho Digestivo, Cirurgia de Cabeça e Pescoço, Cirurgia Plástica, Cirurgia Vasculár, Urologia, Cirurgia Torácica, Cirurgia Oncológica, Cirurgia Pediátrica e Cirurgia Coloproctológica.**

**§ 1º O Programa de Pré-requisito é constituído pelos Ciclos R1 e R2 constantes da Matriz de Competências em Cirurgia Geral anexa; (grifo nosso)**

§ 2º A conclusão do Programa de Pré-requisito **não confere título de especialista**, conferindo ao concluinte um certificado que comprova sua competência para a atuação nos procedimentos cirúrgicos básicos listados no anexo.

§ 3º A certificação referida no parágrafo anterior será aceita para fins de aproveitamento em programas de residência médica de outras especialidades compatíveis, por prazo não superior a cinco anos, contados da emissão do certificado. **(grifo nosso)**

Segundo as normativas, o Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica tem duração de dois anos e serve como acesso a outros programas com pré-requisito em Cirurgia Geral. Adiciona-se que o cumprimento do Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica não confere ao residente o título de especialista, apenas certifica a competência adquirida ao longo dos dois anos de desenvolvimento do programa de acesso aos demais programas da área cirúrgica.

**Observa-se, portanto, que esta-se diante de dois Programas de residência distintos, com matriz de competências e regimentos diversos: Área Cirúrgica Básica e Cirurgia Geral, cuja competência para regulamentação é da CNRM, uma vez que conforme supra evidenciado, à luz do Decreto nº 7.562/2011, a CNRM é instância colegiada, de caráter consultivo e deliberativo do Ministério da Educação, com a finalidade de regular, supervisionar e avaliar instituições e programas de residência médica.**

Cumpra enfatizar que após a publicação da Resolução, a CNRM iniciou as tratativas de padronização de ações referentes aos programas de Cirurgia Básica e de Cirurgia Geral, a partir de 2020, em função do disposto na Resolução CNRM nº 48/2018, conforme dispõe o *"art. 4º. A aplicação da Matriz de Competências no âmbito dos Programas de Residência Médica em Cirurgia Geral credenciados pela CNRM é obrigatória a partir do ano letivo de 2020"*.

Nesse sentido, conforme esclarecido pela Área Técnica desta Pasta (NOTA TÉCNICA Nº 111/2021/CGRS/DEDES/SESU/SESU, que instrui os presentes autos) em informações prestadas para subsidiar a defesa da União em um dos processos judiciais que discute a Resolução CNRM nº 48/2018 e que o autor requer a concessão do título de cirurgião geral para médico que cursou a residência área cirúrgica básica, ocorreram inúmeras sessões plenárias no âmbito da Comissão Nacional de Residência Médica, que culminaram na emissão de nova resolução (Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021), reafirmando o entendimento anterior, nos termos do art. 2º, in verbis:

**Art. 2º O concluinte da modalidade de pré-requisito em Programas de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica receberá um certificado de constituição destas competências, como prevê a resolução em vigor, não podendo, portanto, anunciar-se especialista em Cirurgia Geral [grifos acrescentados].**

Parágrafo único. Somente o Programa de Residência Médica em Cirurgia Geral pode oferecer o Título de Especialista em Cirurgia Geral (grifos acrescentados).

Desta feita, o médico residente, após a conclusão do Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica, **caso queria pleitear a titulação de Cirurgião Geral, deverá realizar nova seleção para especialidade Cirurgia Geral**, onde houver vaga R3 (terceiro ano) ociosa, obtendo, assim, o título desejado, caso contrário, poderá utilizar o certificado para prestar todas as especialidades, sejam áreas cirúrgicas e não cirúrgicas, que exijam como pré-requisito o Programa de Cirurgia Geral, conforme inteligência dos arts. 4º e 9º da Resolução em destaque.

Art. 4º Todas as especialidades, sejam áreas cirúrgicas e não cirúrgicas, que exijam como pré-requisito o Programa de Cirurgia Geral, passam também a aceitar o Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica

Art. 9º O médico residente concluinte do Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica poderá se submeter a um novo concurso para especialidade Cirurgia Geral onde houver vaga R3 (terceiro ano) ociosa, tendo sido essa vaga ofertada em processo seletivo, obtendo, desta forma, ao final do 3º ano, o título de Cirurgião Geral.

Parágrafo único. Os processos seletivos poderão adotar a mesma prova para ingresso, porém, os editais deverão estabelecer o quantitativo de vagas para o Programa de Residência Médica em Cirurgia Geral e para o Programa de Pré-requisito em Área Cirúrgica Básica, sendo a inscrição específica para cada programa.

Deve-se, ainda, ressaltar que a resolução rechaça a possibilidade de aproveitamento curricular ou transferência ao final do segundo ano - R2 de um médico residente de Programa de Pré-

requisito em Área Cirúrgica Básica para o terceiro ano - R3 ocioso em Cirurgia Geral, senão vejamos:

Art. 10. Sendo modalidades distintas, não haverá, em nenhuma hipótese, aproveitamento curricular e/ou transferência ao final do segundo ano - R2 de um médico residente de PPRACB para o terceiro ano - R3 ocioso em Cirurgia Geral, sem que o médico tenha prestado processo seletivo para essa finalidade.

Frisa-se que a Resolução nº 48/2018 continua em vigor, bem como, o prazo de 5 (cinco) anos para que o médico residente utilize a certificação em outro Programa de Residência que tenha a área cirúrgica básica como pré-requisito, posto que editadas no legítimo poder conferido à CNRM.

Há de se ressaltar, ainda, que os médicos quando prestaram o processo seletivo para área de cirurgia básica já sabiam das condicionantes, inclusive, quanto à impossibilidade de conferência do título de especialista, uma vez que tal regra já estava expressa no §2º do art. 3º da Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e, **ainda assim, fizeram a opção voluntária para as vagas de cirurgia básica (2 anos de duração) ao invés das vagas para cirurgia geral (3 anos de duração).**

Nota-se, assim, que as mudanças no programa de residência em cirurgia geral ocorreram **anteriormente** ao efetivo ingresso pelos autores das ações judiciais no programa de cirurgia básica, de modo que não há que se falar em quebra da expectativa de direito ou da proteção à confiança, uma vez que o ingresso efetivo se deu sob a vigência da nova regulamentação.

**Desta feita, eventual deferimento do pleito para que seja concedido o título de cirurgia geral após os dois anos de residência em cirurgia básica acarretaria grave ofensa ao princípio da igualdade, uma vez que se estaria criando duas espécies de médicos cirurgiões gerais: aqueles que cursaram 2 (dois) anos e conseguiram o título por via judicial e aqueles que devidamente cursam os 3 (três) anos atualmente exigidos, ou seja, que se submeteram a maior rigor.**

Portanto, com as demandas judiciais em destaque o que pretendem os autores é obter título de cirurgiões geral sem terem concluído os anos necessários para tanto, ou seja, abreviando o tempo da especialidade almejada, o que seria absolutamente injusto com os demais médicos que devidamente se submeteram às regras da residência em cirurgia geral, além de vilipendiar o padrão ouro dos Programas de Residência Médica no país.

Partindo dessa perspectiva, em relação ao pleito para que seja ofertada vaga para cursar o terceiro ano de residência de Cirurgia Geral, vale lembrar que as instituições não possuem vagas suficientes para atender à migração de programas de residência médica de todos aqueles que assim solicitarem e conseguirem tal direito pela via judiciária, sendo importante frisar que decisões como esta serviriam de ensejo para inúmeros outros processos judiciais, com o mesmo pedido, conferindo a seus autores um direito que, por ventura, não poderá ser concedido em razão de inúmeras limitações que devem ser respeitadas para se manter a qualidade dos Programas de Residência Médica no país.

**Destarte, imperioso que sejam seguidas as regras expostas na Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021, e na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018, para se salvaguardar a isonomia, bem como o rigoroso dos programas de residência médica.**

Em face do exposto, as ações judiciais que questionam os Programa de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área em Cirurgia Geral, insculpidos na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021 não merecem prosperar, uma vez que os pedidos vão de encontro ao entendimento esposado pela CNRM, conforme se observa na recente Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021, e em sua anterior, qual seja Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018.

### **III- CONCLUSÃO**

Diante do exposto, após a aprovação da presente manifestação jurídica referencial, esta deverá ser adotada como parâmetro nos processos que são solicitados subsídios à defesa da União em ações judiciais que discutem os Programas de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área Cirurgia Geral, insculpidos na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021.

Ressalta-se, entretanto, que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

Além disso, recomenda-se o envio dos autos à Chefe de Divisão de Gestão e de Apoio Administrativo, para alimentação da página da Consultoria Jurídica e também para providenciar a inserção na página do Ministério da Educação.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 17 de junho de 2021.

DÉBORA LARA SOMAVILLA  
ADVOGADA DA UNIÃO  
(Assinado Eletronicamente)

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001625202167 e da chave de acesso e564d43b

#### Notas

1. <sup>^</sup> *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

---

Documento assinado eletronicamente por DEBORA LARA SOMAVILLA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 656855382 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEBORA LARA SOMAVILLA. Data e Hora: 17-06-2021 14:15. Número de Série: 13814952. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS CONTENCIOSOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 720 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7476/ 2022-7471

---

**DESPACHO n. 01554/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU**

**NUP: 00732.001625/2021-67**

**INTERESSADOS: MATHEUS DE PAULA SANTOS E OUTROS**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS**

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da lavra da Advogada da União Débora Lara Somavilla, consistente em manifestação jurídica referencial a respeito dos pedidos de subsídios, de fato e de direito, solicitados pelas Procuradorias Regionais da União para defesa da União em ações judiciais que discutem os Programas de Residência Médica Área Cirurgia Básica e Área Cirurgia Geral, insculpidos na Resolução CNRM nº 48, de 28 de junho de 2018 e Resolução CNRM nº 2, de 15 de março de 2021, de modo a conferir maior celeridade e eficiência aos serviços administrativos, em atendimento à recomendação da Corregedoria-Geral da União, constante no Relatório de Correição Ordinária nº 13/2020/CGAU/AGU, de 27 de março de 2020.

2. Encaminhem-se, conforme sugerido.

À consideração superior.

Brasília, 17 de junho de 2021.

EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO  
Advogada da União  
Coordenadora-Geral para Assuntos Contenciosos substituta

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001625202167 e da chave de acesso e564d43b

---

Documento assinado eletronicamente por EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 658759877 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO. Data e Hora: 17-06-2021 18:18. Número de Série: 3298780489659453349. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---