



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3793 - DF (2026/0336066-5)

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : UNIÃO
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIAO
INTERES. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENS
SUPERIOR
INTERES. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS FACULDADES
ADVOGADOS : DANIEL CAVALCANTI SILVA - DF018375
JOÃO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA - DF021695
LUANA BERNARDES VIEIRA - DF029269

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXAME NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA FORMAÇÃO MÉDICA (ENAMED) 2025. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA FAVORÁVEL AO PODER PÚBLICO. PEDIDO SUSPENSIVO DEDUZIDO NA ORIGEM PELAS AUTORAS DA DEMANDA, ASSOCIAÇÕES PRIVADAS. CONVERSÃO EM TUTELA ANTECIPADA RECURSAL. AFASTAMENTO INTEGRAL DA COMPETÊNCIA SUPERVISORA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO SOBRE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM MEDICINA. GRAVE LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA, À SAÚDE E À ECONOMIA PÚBLICAS. DEFERÊNCIA À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA. MEDIDAS CAUTELARES GRADUAIS, PROSPECTIVAS E TEMPORÁRIAS. IRREVERSIBILIDADE DOS EFEITOS DA DECISÃO IMPUGNADA. *PERICULUM IN MORA* INVERSO. PEDIDO DEFERIDO.

1. Suspensão de Liminar e de Sentença proposto pela União contra decisão da Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Suspensão de Liminar e de Sentença 1027649-44.2026.4.01.0000. A decisão determinou ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que se abstenham de utilizar os resultados do Exame Nacional de Avaliação da Formação Médica (Enamed) 2025 no processo nacional de avaliação das instituições de educação superior.

2. Há lesão à ordem pública administrativa quando a decisão judicial, amparada em juízo meramente perfunctório e sem evidência concreta de ilegalidade, interfere no

regular desempenho da função administrativa e substitui o mérito reservado ao administrador.

3. Saúde e educação andam de mãos dadas, inclusive quanto à sua natureza de *deveres estatais de prioridade absoluta*. Educar e formar médico não constitui uma atividade menor ou banal, deixada às incertezas e cobiça do mercado, pois envolve lidar e assegurar vidas humanas, além de envolver a credibilidade de uma profissão milenar, cada vez mais essencial. Compete ao juiz, em todas as suas decisões, levar muito a sério esse compromisso que vai além da atual geração. Aliás, o Judiciário deve ser o primeiro a zelar para que a medicina – na ótica objetiva das técnicas e instalações, assim como na subjetiva do perfil dos profissionais que a exercem – esteja não só disponível para todos, nomeadamente para a população de baixa renda, como ofereça um serviço de qualidade exemplar. É uma pauta que vai além de políticas públicas, pois serve de fita métrica para avaliar o nosso estágio civilizatório no que tange aos direitos humanos, à dignidade da pessoa humana e à efetividade do direito à saúde, que se expressa no ordenamento como prescrição constitucional de caráter fundamental, universal e inalienável. O juiz que, direta ou indiretamente, ignora, nega, obstaculiza ou enfraquece o direito à saúde perde o atributo de juiz, ou, pior, revela que juiz nunca foi.

4. As ações de acompanhamento da qualidade da formação médica não constituem fim em si mesmas e tampouco se esgotam no plano da política educacional: integram o conjunto de providências estatais voltadas à concretização do direito fundamental à saúde. A falta de qualidade dessa formação converte-se, necessariamente, em deficiência da assistência prestada à população, com especial repercussão sobre os usuários do Sistema Único de Saúde e sobre as regiões atendidas pelo Programa Mais Médicos, que dependem preponderantemente de egressos recentes.

5. A decisão impugnada, ao vedar toda e qualquer utilização dos resultados do ENAMED/2025, impediu o Poder Público de investigar as deficiências que o sistema oficial de avaliação identificou.

6. Cada semestre em que a supervisão permanece paralisada não representa mera postergação de providência administrativa: significa a incorporação definitiva ao corpo de novos estudantes de contingente que cursará integralmente sua graduação em ambiente de graves fragilidades. O prejuízo, aqui, projeta-se por décadas de exercício profissional e é, por natureza, insuscetível de reparação posterior, pois nem o desprovisionamento da Apelação nem qualquer providência ulterior recomporão a formação não recebida, o que caracteriza manifesto *periculum in mora* inverso.

7. A requerente também demonstrou risco de lesão à economia pública. O art. 1º da Lei 10.260/2001 destina o Fundo de Financiamento Estudantil a cursos com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, e o art. 7º, § 4º, da Lei 11.096/2005 determina a desvinculação do Programa Universidade para Todos dos cursos considerados insuficientes segundo os critérios de desempenho do Sinaes. Ao impedir que a Administração considere os indicadores oficiais, a decisão impugnada obriga o Poder Público a manter a alocação de recursos orçamentários e de renúncia fiscal em favor de cursos mal avaliados pelo MEC.

8. A decisão impugnada foi prolatada em incidente manifestamente incabível. O pedido de contracautela é instrumento exclusivo de pessoas jurídicas de direito público (ou de suas concessionárias) e do Ministério Público para a proteção do interesse público primário contra decisões que causem grave lesão aos bens tutelados. Evidentemente, as associações autoras não detêm essa legitimidade, mas

optaram por direcionar pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença à Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

9. Ao constatar a ausência de lesão ao interesse público e a falta de legitimidade, cumpria à Presidência do Tribunal de origem não conhecer do pedido. A conversão da SLS em pedido de tutela antecipada recursal, ainda que fosse possível em nome do princípio da fungibilidade, deveria resultar na distribuição do feito, sob pena de usurpação da competência do Relator da Apelação (art. 1.012, § 3º, I e II, do CPC). A fungibilidade das tutelas provisórias autorizaria a adequação formal do requerimento, mas não a modificação das regras de competência funcional do órgão julgador.

10. Suspensão de Liminar e de Sentença deferida.

DECISÃO

Trata-se de pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença proposto pela União contra decisão da Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Suspensão de Liminar e de Sentença 1027649-44.2026.4.01.0000.

A referida decisão determinou ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que se abstenham de utilizar os resultados do Exame Nacional de Avaliação da Formação Médica (Enamed) 2025 no processo nacional de avaliação das instituições de educação superior.

Na origem, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e a Associação Brasileira de Mantenedoras das Faculdades (ABRAFI) ajuizaram Ação Civil Pública contra a União e o INEP para a declaração de nulidade do Enamed 2025, bem como a abstenção de qualquer uso regulatório, sancionatório ou supervísório dos respectivos resultados. Sustentaram, em síntese, que a metodologia de cálculo, a nota de corte e a forma de agregação institucional dos resultados foram estabelecidas somente após a aplicação da prova, além de alegarem divergência nos insumos submetidos à manifestação das instituições de educação superior.

O Juízo da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou a ação improcedente. Para tanto, consignou que o Enamed possui amparo legal; que a publicação das Notas Técnicas INEP 40/2025, 42/2025 e 19/2025 após a prova foi antecipada por atos normativos prévios e é inerente à metodologia TRI/Angoff; que a inconsistência no sistema e-MEC limitou-se à visualização de insumo acessório e foi saneada; e que a utilização dos resultados em processos de supervisão fundamenta-se no art. 2º, parágrafo único, da Lei 10.861/2004 e nos arts. 62 a 75 do Decreto 9.235/2017.

Interposta Apelação, as autoras também requereram à Presidência do TRF1 Suspensão de Liminar e de Sentença, que foi recebida como pedido de tutela antecipada da Apelação, o qual foi deferido.

A União argumenta que a decisão proferida na origem emanou de órgão incompetente e representa risco de grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas, na medida em que afasta por completo a atuação supervisora do Ministério da Educação sobre cursos de graduação em Medicina cujos indicadores oficiais revelaram desempenho insatisfatório.

Sustenta que 107 cursos, entre os 350 avaliados, obtiveram conceitos 1 e 2, e que as medidas cautelares adotadas pelas Portarias SERES/MEC 72 a 76 de 2026 alcançaram 1.892 vagas distribuídas entre 50 instituições, com efeitos exclusivamente

prospectivos, preservados os estudantes já aprovados em processos seletivos para ingresso no primeiro semestre de 2026 e os contemplados pelo Fies e pelo Prouni.

Aponta que a suspensão das cautelares permite que cursos com desempenho insatisfatório ampliem sua oferta, admitam novos estudantes e continuem a receber recursos públicos, em contrariedade ao art. 1º da Lei 10.260/2001 e ao art. 7º, § 4º, da Lei 11.096/2005, que vinculam o financiamento estudantil à avaliação positiva do curso.

É o **relatório**.

Decido.

Inicialmente, impõe-se acentuar que saúde e educação andam de mãos dadas, inclusive quanto à sua natureza de *deveres estatais de prioridade absoluta*.

Educar e formar médico não constitui uma atividade menor ou banal, deixada às incertezas e cobiça do mercado, pois envolve lidar e assegurar vidas humanas, além de envolver a credibilidade de uma profissão milenar, cada vez mais essencial.

Compete ao juiz, em todas as suas decisões levar muito a sério esse compromisso que vai além da atual geração. Aliás, o Judiciário deve ser o primeiro a zelar para que a medicina – na ótica objetiva das técnicas e instalações, assim como na subjetiva do perfil dos profissionais que a exercem – esteja não só disponível para todos, nomeadamente para a população de baixa renda, como ofereça um serviço de qualidade exemplar.

Trata-se de pauta que vai além de políticas públicas, pois serve de fita métrica para avaliar o nosso estágio civilizatório no que tange aos direitos humanos, à dignidade da pessoa humana e à efetividade do direito à saúde, que se expressa no ordenamento como prescrição constitucional de caráter fundamental, universal e inalienável. **O juiz que, direta ou indiretamente, ignora, nega, obstaculiza ou enfraquece o direito à saúde perde o atributo de juiz, ou, pior, revela que juiz nunca foi.**

1. Risco de grave lesão à ordem pública: necessidade de preservação da competência supervisora do Ministério da Educação

Cabe Suspensão de Liminar e de Sentença em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).

Sobre o incidente, Marcelo Abelha Rodrigues observa que "as razões para se obter a sustação da eficácia da decisão não estão no conteúdo jurídico ou antijurídico da decisão concedida, mas na sua potencialidade de lesão ao interesse público" pois "o requerimento de suspensão de execução de decisão judicial não deve ser caracterizado como sucedâneo recursal", sobretudo porque "o objeto do incidente se restringe à suspensão dos efeitos da decisão por suposta iminência de grave lesão ao interesse público" (Suspensão de Segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra o Poder Público. 5ª ed. Indaiatuba, SP. Editora Foco, 2022, p. 30).

A ordem pública protegida pela legislação de regência compreende a ordem administrativa, entendida como a normal execução dos serviços públicos, o andamento das políticas públicas e o exercício regular das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, e a interferência judicial no exercício de competência institucional constitui medida

excepcional, que somente se legitima quando amparada em fundamentação idônea, apoiada em indícios de ilegalidade, de abuso de poder ou de desvio de finalidade.

Portanto, há lesão à ordem administrativa sempre que a decisão judicial obsta o regular desempenho dessa competência sem que tais indícios estejam demonstrados, substituindo, com base em juízo perfunctório, a avaliação técnica e a valoração de conveniência e oportunidade reservadas ao administrador.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. OPERAÇÃO CARBONO OCULTO. LIBERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS E DESINTERDIÇÃO DE PARQUE INDUSTRIAL. DECISÃO JUDICIAL QUE DEFERE TUTELA LIMINAR E INVIABILIZA O REGULAR EXERCÍCIO DO PODER FISCALIZATÓRIO DO PODER PÚBLICO. PEDIDO DE CONTRACAUTELA DEFERIDO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA

[...]

12. Nesse sentido, atestando que a criação de entraves ao poder fiscalizatório (naquele caso concreto, do TCU) constitui lesão à ordem pública, reporto-me ao excerto do Voto condutor proferido no julgamento do AgInt na SLS 3.133/PR, em que o STJ consignou: "[...] **está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da competência institucional do Tribunal de Contas da União, prevista na Lei n. 8.443/1992, em virtude de óbice à prestação regular de seus serviços de relevante interesse público.** Os princípios da eficiência, da moralidade e da economicidade administrativa impõem a liberdade de atuação fiscalizatória do tribunal de contas, cuja atividade institucional, ao final, interessa e beneficia toda a sociedade, que clama por uma proba aplicação dos recursos públicos" (AgInt na SLS n. 3.133/RS, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 6.7.2023).

13. Agravo Interno não provido.

(AgInt na SLS n. 3.666/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 28/4/2026, DJEN de 5/5/2026.)

2. Risco de lesão à saúde pública: potencial repercussão sobre os usuários do Sistema Único de Saúde

A lesão à saúde pública, por sua vez, não é reflexa nem remota. As ações de acompanhamento da qualidade da formação médica não constituem fim em si mesmas e tampouco se esgotam no plano da política educacional: integram o conjunto de providências estatais voltadas à concretização do direito fundamental à saúde, porque o produto final do curso de graduação em Medicina não é um diploma, mas um profissional autorizado a diagnosticar, prescrever e intervir em pessoas. A falta de qualidade dessa formação converte-se, necessariamente, em deficiência da assistência prestada à população, **com especial repercussão sobre os usuários do Sistema Único de Saúde e sobre as regiões atendidas pelo Programa Mais Médicos, que dependem preponderantemente de egressos recentes.**

Os dados apresentados pela União são contundentes. Entre os 350 cursos avaliados na primeira edição do ENAMED, 107 obtiveram conceitos 1 e 2, e cerca de um terço dos concluintes não alcançou o patamar mínimo de proficiência estabelecido por especialistas como o desempenho esperado de um médico recém-egresso. Foi precisamente diante desse quadro que a Administração instaurou os processos de

supervisão e adotou as medidas cautelares das Portarias SERES/MEC 72 a 76 de 2026. A decisão impugnada, ao vedar toda e qualquer utilização dos resultados, não apenas suspendeu as restrições mais gravosas: paralisou inclusive a Portaria SERES/MEC 75/2026, que se limita a determinar a abertura de processo de supervisão com notificação das instituições para manifestação inicial, sem imposição de qualquer medida restritiva. **O Poder Público ficou impedido, portanto, não só de agir, mas também de investigar as deficiências que seu próprio sistema oficial de avaliação identificou.**

Cada semestre em que a supervisão permanece paralisada não representa mera postergação de providência administrativa: significa a incorporação definitiva, ao corpo de novos estudantes, de contingente que cursará integralmente sua graduação em ambiente cujas fragilidades o Estado identificou e ficou proibido de enfrentar. **O prejuízo, aqui, projeta-se por décadas de exercício profissional e é, por natureza, insuscetível de reparação posterior**, pois nem o desprovimento da Apelação das associações nem qualquer providência ulterior recomporão a formação não recebida, o que caracteriza manifesto *periculum in mora* inverso. A esses estudantes reserva-se, ademais, situação de particular vulnerabilidade: ingressam mediante investimento financeiro e pessoal expressivo, em curso submetido a acompanhamento supervisorio de que não têm ciência, e cuja regularização futura poderá afetá-los diretamente.

No âmbito da política educacional, o dano possui natureza igualmente estrutural. Segundo dados prestados pela União, o número de cursos de graduação em Medicina saltou de 181 para 467 entre 2013 e 2024, enquanto a oferta de vagas cresceu de 22.887 (2014) para 55.413 (2024). Uma expansão dessa magnitude só se alinha ao interesse público se acompanhada de mecanismos eficazes de avaliação.

Ao privar a Administração do único instrumento nacional e uniforme vocacionado a essa tarefa, a decisão impugnada não se limita a suspender uma medida: ela inviabiliza o controle de qualidade de todo o subsistema de ensino. Ademais, gera um efeito anti-isonômico e desestimulante para as 243 instituições que atingiram desempenho satisfatório. Sinaliza-se a essas entidades que o investimento em excelência não atrai reconhecimento, tampouco a omissão gera consequências, o que compromete a manutenção dos padrões já alcançados.

3. Risco de lesão à economia pública: alocação de recursos orçamentários e de renúncia fiscal em favor de cursos mal avaliados pelo MEC

A requerente também demonstrou risco de lesão à economia pública. O art. 1º da Lei 10.260/2001 destina o Fundo de Financiamento Estudantil a cursos com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, e o art. 7º, § 4º, da Lei 11.096/2005 determina a desvinculação do Programa Universidade para Todos dos cursos considerados insuficientes segundo os critérios de desempenho do Sinaes.

Ao impedir que a Administração considere os indicadores oficiais, a decisão impugnada obriga o Poder Público a manter a alocação de recursos orçamentários e de renúncia fiscal em favor de cursos mal avaliados pelo MEC.

4. Juízo mínimo (delibatório) sobre o mérito da ação de origem, a manifesta ilegitimidade de particulares para a Suspensão de Liminar e de Sentença e a inadequação do instituto para a concessão de efeito ativo à Apelação

Não bastasse, em um juízo mínimo de delibação, a decisão impugnada assentou-se em premissa que a sentença de mérito, após cognição exauriente e instrução completa, havia expressamente afastado.

A Presidência do Tribunal de origem afirmou, genericamente, que a divulgação superveniente das regras de avaliação compromete a regularidade do certame, sem considerar que a sentença apontou que a publicação das notas técnicas após a prova fora previamente anunciada pelo art. 15, § 1º, da Portaria INEP 413/2025 e pelo subitem 12.4 do Edital 81/2025, que a calibração final é inerente à metodologia TRI/Angoff e que não houve alteração da matriz de conteúdos e competências avaliados.

Isso não importa pronunciamento sobre a validade do Enamed 2025, sobre a legalidade das notas técnicas do INEP ou sobre o acerto da sentença de improcedência. O exame exauriente dessas questões cabe ao órgão fracionário do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por ocasião do julgamento da Apelação. Por essa razão, entendo que a contracautela deverá vigorar até o julgamento do referido recurso (e de eventuais Embargos de Declaração opostos ao acórdão).

Mas cumpre registrar, em *obiter dictum*, que a decisão impugnada foi prolatada em incidente manifestamente incabível. Como cediço, o pedido de contracautela é instrumento exclusivo de pessoas jurídicas de direito público (ou de suas concessionárias) e do Ministério Público para a proteção do interesse público primário contra decisões que causem grave lesão aos bens tutelados. Evidentemente, as associações autoras não detêm essa legitimidade, mas optaram por direcionar pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença à Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Ao constatar a ausência de lesão ao interesse público e a falta de legitimidade, cumpria à Presidência do Tribunal de origem não conhecer do pedido. A conversão da Suspensão de Liminar e de Sentença em pedido de tutela antecipada recursal, ainda que fosse possível em nome do princípio da fungibilidade, deveria resultar na distribuição do feito, sob pena de usurpação da competência do Relator da Apelação (art. 1.012, § 3º, I e II, do CPC). A fungibilidade das tutelas provisórias autorizaria a adequação formal do requerimento, mas não a modificação das regras de competência funcional do órgão julgador.

5. Conclusão

Ante o exposto, defiro o pedido para suspender os efeitos da decisão proferida pela Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Suspensão de Liminar e de Sentença 1027649-44.2026.4.01.0000, até o julgamento, pelo órgão colegiado competente, da Apelação interposta nos autos da Ação Civil Pública.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 19 de agosto de 2026.

Ministro Herman Benjamin
Presidente