



Número: **8001318-66.2020.8.05.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Seção Cível de Direito Público**

Órgão julgador: **Desa. Lígia Maria Ramos Cunha Lima**

Última distribuição : **24/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Exigência de Estágio Profissionalizante, Convênio**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DA BAHIA- SEMESB/ABAMES (IMPETRANTE)	GEORGE VIEIRA DANTAS (ADVOGADO)
SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA (IMPETRADO)	
ESTADO DA BAHIA (IMPETRADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
16192 610	10/06/2021 13:27	Acórdão	Acórdão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Seção Cível de Direito Público

Processo: MANDADO DE SEGURANÇA (CÍVEL) n. 8001318-66.2020.8.05.0000

Órgão Julgador: Seção Cível de Direito Público

IMPETRANTE: SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR ESTADO DA BAHIA- SEMESB/ABAMES

Advogado(s): GEORGE VIEIRA DANTAS

IMPETRADO: SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA e outros

Advogado(s):

ACORDÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. SESAB. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 002/2019. VAGAS DE ESTÁGIO OBRIGATÓRIO PARA CURSOS DA ÁREA DE SAÚDE. EXIGÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO FINANCEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS. VEDAÇÃO LEGAL PREVISTA NO ART. 35, §1º, DA LEI Nº 13.019/2014. TRATAMENTO DIFERENCIADO EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E LEGALIDADE VIOLADOS. EDUCAÇÃO E SAÚDE. DEVERES DO ESTADO. PRECEDENTES LOCAIS E DO STJ. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado Da Bahia (SEMESB/ABAMES) contra ato comissivo supostamente praticado pelo Secretário de Saúde do Estado da Bahia, concernente ao Edital de Chamamento Público nº 002/2019, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia em 15/11/2019.

2. Preliminarmente, o Impetrado suscitou a ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade sindical, arguindo a existência de conflito objetivo de interesses entre grupos ou sujeitos que a integram, conflito esse que, se efetivamente verificado no processo, acarretaria a sua extinção sem exame de mérito, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça. No entanto, a preliminar não prospera, vez que o Impetrado não comprovou a ocorrência do referido conflito de interesses, ônus que lhe incumbia, a teor do art. 373, II, do Código de Processo Civil. Outrossim, entende-se que é do próprio interesse das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, representadas pelo Impetrante, não arcar com os custos da contraprestação financeira que o Edital impugnado lhes exige. Portanto, rejeita-se a supracitada preliminar.

3. No mérito, cinge-se a controvérsia em aferir acerca da possibilidade da Administração Pública de exigir, através de previsão editalícia, contraprestação financeira das IES privadas, tal como consta no item nº 11 do Edital impugnado (**id.5844034, fl.11**), que assim dispõe: “**11. DAS CONTRAPARTIDAS 11.1. Para o acesso aos campos de ensino-aprendizagem pelas Instituições de Ensino Superior Privadas sem fins lucrativos e pelas Instituições de Ensino**



Superior Privadas com fins lucrativos, será prestada contrapartida através do pagamento de compensação financeira, considerando os valores unitários atribuídos a cada curso, por aluno/hora, nos moldes definidos pela tabela abaixo.”

4. Em sentido contrário, não se verifica exigência de mesma natureza quando da leitura das contrapartidas exigidas das IES públicas, conforme se vislumbra do mesmo item nº 11, só que do Edital de Chamamento Público nº 001/2019 (id. 5844024, fl. 9), abaixo transcrito: “11. DAS CONTRAPARTIDAS. 11.1 Para as IES públicas, a prestação da contrapartida equivalente ao quantitativo de vagas adquiridas será efetuada por intermédio da realização de consultorias e/ou assessorias em temas e projetos de interesse da SESAB, cessão de espaços para eventos de integração ensino serviço, laboratórios técnicos destinados à qualificação de profissionais do Sistema Único de Saúde, vagas em cursos de especialização, congressos e seminários sob sua responsabilidade para servidores da SESAB que acompanham estagiários, a serem especificadas em plano de trabalho próprio quando da formalização do convênio”.

5. Cotejando as previsões editalícias supratranscritas, conclui-se que, de fato, o Edital de Chamamento Público nº 002/2019, em seu item 11.1, demanda das IES privadas contraprestação financeira, mas não o faz em relação às públicas, das quais exige contraprestação diversa, impondo-lhes, portanto, ônus menos gravoso. Essa constatação já é suficiente para concluir que há nítido tratamento diferenciado conferido às IES públicas e privadas, privilegiando-se as primeiras em detrimento das segundas, sendo indiferente o fato se tratarem de editais distintos, vez que o objeto e a finalidade de ambos é a mesma, qual seja, selecionar instituições de ensino superior para preencherem vagas de estágios obrigatórios na SESAB para o ano de 2019, conforme item 1.1 dos dois Editais supramencionados.

6. Destarte, vislumbra-se a violação ao princípio constitucional da isonomia, segundo o qual, como é sabido, impõe-se que seja conferido tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, no limite das suas desigualdades. Decerto que as IES públicas não são iguais às privadas, mas a distinção entre ambas não justifica a desvantagem do tratamento, feito pelo Edital nº 002/19, ao exigir destas últimas contraprestação financeira, ainda que a título de ressarcimento das despesas estatais.

7. Com efeito, se de um lado argumenta-se que a suspensão do Edital acentuará a crise da saúde em virtude da morosidade gerada na formação de inúmeros profissionais de saúde, do outro se pode argumentar que a oneração excessiva das IES privadas implica em desestímulo destas a celebrar acordos/convênios de mútua cooperação como esses firmados com a SESAB, fato que reduz significativamente o número de vagas para estágio obrigatório e, conseqüentemente, a formação de outros milhares de profissionais. Afinal, a experiência prática é pré-requisito para concluir a graduação, déficit esse que também ocasiona o mesmo agravamento da crise sanitária.

8. Importante consignar que, ao prover as condições necessárias que possibilitam a regular formação dos graduandos em cursos de saúde, o Estado, em última análise, também está adimplindo seus deveres constitucionais de promover saúde e educação, não podendo furtar-se ao cumprimento dessas obrigações, transferindo-as às IES privadas este ônus.

9. Registre-se, ainda, que a alegação do Impetrado de que o presente caso é regido pela Lei nº 11.788/2008 não encontra guarida na jurisprudência consolidada deste Tribunal de Justiça, assentada no entendimento de que é aplicável a Lei nº 13.019/2014, cujo art. 35, §1º veda expressamente a exigência de contraprestação financeira como requisito para celebração da parceria. A supracitada norma, inclusive, revela-se coesa e harmônica com o próprio conceito de acordo de cooperação, insculpido no art. 2º, VIII-A, da referida Lei.

10. Oportuno consignar, ainda, trecho do Parecer da Douta Procuradoria de Justiça, cuja manifestação corrobora com o entendimento aqui defendido, senão vejamos: (...) *Em epítome, a violação ao direito líquido e certo da impetrante reside nos seguintes pontos: o instrumento convocatório para a realização de estágio em estabelecimento de saúde contém restrições não amparadas por via legal, adota critérios desconhecidos para adotar o descrimen entre instituições públicas e privadas e, por fim, não obstante a natureza de acordo de cooperação*



(Lei nº 13.019/2014), há vedação legal para a exigência de contrapartida financeira como requisito para a celebração da parceria, razão pela qual deve a ação em cuidado ser julgada procedente. (id.7959082, fl.38)

11. Destarte, seja por força de toda a fundamentação retro, seja pela necessidade de observância do art. 926 do CPC, o qual impõe aos tribunais o dever de “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, somente se pode concluir que deve ser rechaçada a exigência da contraprestação financeira exigida das IES privadas e prevista no item 11 do Edital nº 002/2019, sem prejuízo das demais previsões do instrumento convocatório, pois a necessidade aqui verificada não é a de suspendê-lo em sua inteireza, acarretando uma morosa e indesejada reelaboração, mas sim a de apenas excluir o aludido item e, para tanto, a concessão parcial da segurança é medida que se impõe.

SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA, NA ESTEIRA DO PARECER MINISTERIAL.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Mandado de Segurança nº **8001318-66.2020.8.05.0000**, de Salvador, em que é Impetrante **SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DA BAHIA - SEMESB/ABAMES** e Autoridade Coatora o **SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA** e interveniente o **ESTADO DA BAHIA**.

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Seção Cível de Direito Público, à unanimidade, em **REJEITAR A PRELIMINAR** suscitada e **CONCEDER PARCIALMENTE A SEGURANÇA VINDICADA**, apenas para determinar a inaplicabilidade do item 11 do Edital impugnado, que prevê a necessidade de contraprestação financeira pelas Instituições de Ensino Superiores privadas, nos termos do voto da Relatora Maria do Rosário Passos da Silva Calixto, Juíza de Direito Substituta de 2º Grau.

Sala das Sessões, de de 2021.

PRESIDENTE

Maria do Rosário Passos da Silva Calixto
Juíza de Direito Substituta de 2º Grau – Relatora



PROCURADOR(A) DE JUSTIÇA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
SEÇÃO CÍVEL DE DIREITO PÚBLICO

DECISÃO PROCLAMADA

Concessão em parte Por Unanimidade

Salvador, 27 de Maio de 2021.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Seção Cível de Direito Público

Processo: MANDADO DE SEGURANÇA (CÍVEL) n. 8001318-66.2020.8.05.0000

Órgão Julgador: Seção Cível de Direito Público

IMPETRANTE: SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR
ESTADO DA BAHIA- SEMESB/ABAMES

Advogado(s): GEORGE VIEIRA DANTAS

IMPETRADO: SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA e outros

Advogado(s):

RELATÓRIO

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo SINDICATO DAS ENTIDADES
MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DA BAHIA -



SEMESB/ABAMES, contra ato comissivo supostamente praticado pelo SECRETÁRIO DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA,concernente ao Edital de Chamamento Publico nº 002/2019, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia em 15/11/2019.

O Impetrante narra, em síntese, que o Edital visa a contratação de estágios obrigatórios na Secretaria da Saúde do Estado da Bahia - SESAB para o ano de 2020 e que, “*após publicação da portaria nº 1.107/2018, a SESAB em manifesta ilegalidade buscou subverter o formato que vigorava anteriormente, com escopo de regulamentar os convênios/acordos de cooperação a serem celebrados com instituições de ensino superior para o preenchimento das vagas de estágio obrigatório de graduação em estabelecimentos de saúde*”.

Pretexta que foi da aludida portaria que “*se seguiu, também por parte da SESAB, os editais de chamamento publico de nº 001/2019 e nº 002/2019, este ultimo impugnado no presente mandamus*”.

Aduz que, a Portaria nº 1.107/2018 previu, expressamente, em seu art. 13, a necessidade de pagamento, por parte das instituições de ensino privadas, de contrapartida financeira, como condição para a celebração do convênio, o que ofende o princípio da isonomia entre as IES particulares e públicas.

Daí porque sustenta que tal cláusula editalícia é ilegal e abusiva, conforme entendimento já proferido em casos análogos por este E. Tribunal, no qual se vedou “*a cobrança de qualquer contrapartida financeira das instituições de ensino superior*”, determinou-se a suspensão do Edital para que fosse reelaborado “*sem demandar qualquer contrapartida financeira das instituições de ensino superior, facultada a exigência, exclusivamente, do fornecimento de EPI's (Equipamentos de Proteção Individual) a serem utilizados durante o estágio*”, decisões essas que inclusive vieram a ser confirmadas posteriormente pelo STJ.

Assevera, ainda, que “*no ano de 2018 o edital era único, enquanto no ano de 2019 o Estado utilizou-se do subterfúgio de lançar dois editais distintos para mais uma vez exigir contrapartida financeira das IES privadas nos Convênios de estágios em unidades de saúde mantidas pelo Estado da Bahia*”, de modo que se concedeu tratamento diferenciado entre instituições públicas e privadas, exigindo das últimas “*pagamento em pecúnia de determinada quantia*”.



Adverte que o edital ora impugnado se destina ao chamamento de instituições de ensino superior privadas, enquanto que concomitantemente a SESAB também publicou “o edital de nº 001/2019 este destinado as instituições de ensino superior PÚBLICAS, em clara e manifesta distinção entres as IES publicas das privadas, privilegiando umas em detrimento das outras fato constatado ao efetuar ‘ranqueamento’, ALÉM DE EXIGIR contrapartidas diferenciadas”.

Desse modo, argui que, além de violar a isonomia, a distinção perpetrada pelo Edital em testilha, ao desfavorecer as IED privadas, exigindo-lhes contrapartida financeira e baremas de pontuação mais rigorosos, macula também o princípio da legalidade estrita, face a distorção do próprio conceito jurídico de convênio/acordo de cooperação previsto nos dispositivos da Lei nº 13.019/14 (art. 35, 1º c/c art. 45, I c/c art. 52) transformando a oferta de estágios num negócio, em completo desserviço à sociedade.

Nestes termos, após frisar a presença dos requisitos que autorizam a medida liminar – aduzindo que “o perigo da demora resta caracterizado pelo fato de que o presente credenciamento, conforme o edital, poderá preterir vagas de estágios de umas IES em detrimentos de outras” - requereu a sua concessão “para anular o ato administrativo que, de modo ilegal e arbitrário, instaurou o Edital de Chamamento Público nº 002/2019, demandando que a SESAB refaça-o, prevendo que o ‘convênio’ (frise-se, acordo de cooperação) não demande qualquer contrapartida financeira/em pecúnia das instituições de ensino privadas a serem contratadas”.

Subsidiariamente, rogou pelo seguimento do Edital em voga “sem a imposição contida em sua cláusula 11.1, ficando assim, vedada a cobrança de qualquer contrapartida financeira das instituições de ensino superior, facultada a exigência, exclusivamente, do fornecimento de EPI's (Equipamentos de Proteção Individual) a serem utilizados durante o estágio”.

Regularmente distribuídos, a Relatora, anterior, proferiu o seguinte Despacho (ID nº 5909249, p. 23): “Diante da impossibilidade de concessão da medida liminar, em Mandado de Segurança Coletivo, sem audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas, nos termos do § 2º do art. 22 da Lei do Mandado de Segurança, reservo-me para apreciar o pedido liminar após o referido prazo.”

O Estado da Bahia manifestou-se (ID nº 6467006, p. 28) sobre o pleito de tutela de urgência, e o fez alegando, em suma, que a pretensão do Impetrante, além de absurda, está eivada de evidente e incontestável potencial “de provocar graves e irremediáveis prejuízos ao interesse público e coletivo na



efetivação das políticas públicas definidas para a infraestrutura de saúde pública no Estado da Bahia e mesmo no campo educacional, com impactos nas ordens administrativa, social e jurídica”.

Aduz que, caso seja deferida a liminar postulada, *“teria relevante e gravoso impacto social e na área da saúde pública e educacional, repercutindo diretamente na formação profissional de mais de 10.000 estudantes dos cursos de graduação da área de saúde”*, cujos estudantes ficariam impossibilitados de concluírem, *“já que necessitam dos campos de prática disponíveis nos Estabelecimentos de Saúde da Rede Própria Estadual para realização de estágio obrigatório”*.

Essa seria a gravosa concessão, *“notadamente no que se refere à anulação do processo em curso e a realização de outro em seu lugar, o cumprimento desta obrigação de fazer inviabilizará o acesso desses estudantes por, no mínimo, 01 (um) semestre aos Estabelecimentos de Saúde Estaduais, provocando a descontinuidade dos estágios e o atraso, por conseguinte, na formação dos alunos de inúmeras Instituições de Ensino Superior do Estado da Bahia, já que a Rede Privada de Saúde não dispõe de vagas suficientes para atender à demanda”*, dada a complexidade da contratação.

Sustenta, ainda, que outra consequência de enorme gravidade seria suprir da população *“a possibilidade de contar com o importantíssimo auxílio deles nos atendimentos médico-hospitalares e ambulatoriais, tanto mais grave quando se vivencia, neste exato momento, situação de gravidade inestimável e consequências incomensuráveis para a saúde pública nacional, regional e local, haja vista a pandemia em espectro mundial recém-declarada pela OMS e o estado de calamidade da saúde pública nacional igualmente declarado recentissimamente tendo em conta o incremento exponencial da contaminação a exigir infraestrutura médico-hospitalar no País e no Estado da Bahia sabidamente inexistente”*.

Portanto, entende que é do interesse público *“manter o processo seletivo para evitar atrasos na conclusão dos cursos de mais de 10.000.00 estudantes da ÁREA DE SAÚDE, e manter o apoio por eles prestado nas unidades hospitalares espalhadas por todo Estado da Bahia, razão pela qual não apenas inexistente perigo de dano por parte do Impetrante, como o risco de dano inverso mostra-se imensurável”*.

Esclarece que, acerca da contrapartida financeira exigida, *“a metodologia utilizada para definir o valor a ser repassado levou em consideração os custos por hora, fixos e variáveis, de cada aluno que ingressa nos Estabelecimentos de Saúde, relacionados a gastos com pessoal, com materiais de expediente, de consumo e de higiene pessoal, bem como o percentual de um supervisor em campo e os Equipamentos de Proteção Individual (EPI)”*, razão pela qual o escopo da SESAB com tal exigência *“*



não é auferir lucro ou promover mais uma fonte de custeio do Estado, mas sim estabelecer valores que representem apenas o ressarcimento (parcial, vale ressaltar) dos custos e despesas efetivamente incorridos pelo Estado quando da disponibilização de vagas de estágios em suas Unidades de Saúde, sem olvidar a razoabilidade e proporcionalidade da cobrança junto às Instituições de Ensino Superior”.

Assim sendo, frisa que a remoção da cláusula 11 do Edital acarretará ônus excessivo ao Estado, uma vez que terá de arcar individualmente com os tantos custos gerados pelo *“fornecimento do programa de estágios, em situação absolutamente injusta, irrazoável e desproporcional, visto como a cadeira prática é parte integrante da formação do alunado em saúde tanto nas instituições de ensino públicas quanto, especialmente, nas privadas, cuja atividade, conquanto nos segmento educacional, tem cunho estritamente empresarial, objetivamente resultado (lucro) legítimo”*

Portanto, insiste que não há falar em violação ao princípio da isonomia, já que se trata de mero ressarcimento ao erário, assim como igualmente não há falar em violação ao princípio da legalidade estrita, na medida em que supostamente não se aplica ao caso a Lei nº 13.019/14, que *“trata das parcerias que tenham por finalidade executar política de fomento, colaboração ou cooperação (sem especificar os possíveis objetos)”*, o que não é a hipótese em apreço, que em verdade trata *“de parceria para oferecimento de estágio obrigatório aos estudantes das IES, consoante autorizado pelo art. 9º da Lei nº 11.788/2008”*, sendo essa a legislação que aponta como aplicável, por ser mais específica, daí porque *“suas disposições prevalecem sobre as da Lei nº 13.019/2014”*.

Lembra, por fim, que o Poder Judiciário não pode se imiscuir no mérito administrativo, que goza de discricionariedade, em obediência ao princípio da Separação e Harmônia dos Três Poderes, de calibre constitucional.

Nestas razões, após repisar que não se verifica plausibilidade do direito e perigo de dano inverso, pugnou pela não concessão da liminar.

Em Petição distinta (ID 7093986, p. 30), o Impetrado apresentou suas informações, alegando, em preliminar, que *“a legitimidade extraordinária ad causam, mesmo na forma do art. 8º, inciso III, da CF, impõe a constatação de que a pretensão formulada se relaciona com a tutela de interesses coletivos da categoria ou mesmo individuais homogêneos”*, o que não se vislumbra no caso em exame, já que trata de *“interesses individuais heterogêneos e conflitantes entre si de associados da mesma entidade Impetrante”*.



Invoca jurisprudência do STJ no sentido de que há “*ilegitimidade ad causam da entidade sindical, quando há conflito objetivo de interesses entre grupos ou sujeitos dela integrantes*”.

Reforça os mesmos argumentos utilizados na Intervenção do Estado da Bahia e, após lembrar que o interesse público goza de supremacia face ao particular, pediu o indeferimento da liminar e, ao final, a denegação da Segurança vindicada.

Juntou os documentos que entendeu pertinentes para o regular deslinde da causa pelos ID's nºs 7093986 e 7094537.

Ao se manifestar sobre as alegações defensivas do Impetrado, o Impetrante atravessou Petição (ID nº 7133755, p. 35), reafirmando os argumentos suscitados na Exordial, em especial o de que a SESAB publicou dois editais distintos – um para IES privadas e outro para as particulares – com o único intuito de fracionar o Edital anterior suspenso parcialmente por decisão exarada deste E. Tribunal e, assim, tentar de modo torpe “*dar a falsa aparência de legalidade*”, reiterando todos os pedidos da Vestibular.

Instado a se manifestar, o Ministério Público ofertou o Parecer nº 4.826/2020 (ID nº 7959082, p. 39), opinando que, por força da jurisprudência consolidada neste E. Tribunal e no STJ no sentido de rechaçar a exigência de contraprestação financeira das IES, deve-se conceder a Segurança vindicada.

O recurso foi distribuído para a Relatoria da Desembargadora Lígia Maria Ramos Cunha Lima, que determinou a inclusão do feito em pauta para julgamento.

Ocorre que a referida Desembargadora foi afastada de suas funções, sendo o referido processo retirado de pauta, no dia 27/08/2020, conforme deliberação em Sessão de Julgamento, pelo que fui convocada para substituí-la, conforme Decreto Judiciário nº 911/2020, disponibilizado no DJe de 14/12/2020, publicado no dia 15/12/2020.



Em razão da deliberação do egrégio Tribunal Pleno, em Sessão Extraordinária Mista realizada no dia 18 de Dezembro de 2019, o Presidente em Exercício do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia editou o Decreto Judiciário nº 47, de 21 de janeiro de 2020 (Dje nº 2.545), disponibilizado no dia 22 de janeiro de 2020, com republicação corretiva no Dje nº 2.551, disponibilizada no dia 30 de janeiro de 2020, determinando que os processos nos quais o Desembargador afastado tenha lançado relatório ou pedido dia sejam conclusos ao Juiz Substituto de Segundo Grau Convocado para a vaga, como é o caso dos presentes autos (artigo 2º, parágrafo único, do Decreto Judiciário nº 47/2020).

Desse modo, em observância à determinação do Tribunal Pleno, e em cumprimento ao artigo 931 do CPC, restituo os autos à Secretaria, pedindo a sua inclusão em pauta para julgamento.

Salvador, 12 de MAIO de 2021.

Maria do Rosário Passos da Silva Calixto

Juíza de Direito Substituta de 2º Grau - Relatora

07.1



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Seção Cível de Direito Público

Processo: MANDADO DE SEGURANÇA (CÍVEL) n. 8001318-66.2020.8.05.0000

Órgão Julgador: Seção Cível de Direito Público

IMPETRANTE: SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR
ESTADO DA BAHIA- SEMESB/ABAMES

Advogado(s): GEORGE VIEIRA DANTAS



VOTO

Como mencionado alhures, trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado Da Bahia (SEMESB/ABAMES) contra ato comissivo supostamente praticado pelo Secretário de Saúde do Estado da Bahia, concernente ao Edital de Chamamento Público nº 002/2019, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia em 15/11/2019.

Cediço que o mandado de segurança é remédio constitucional que visa à proteção de direito comprovado por meio de prova documental inequívoca, não comportando dilação probatória. Em vista disso, torna-se imprescindível que o direito pretendido seja líquido e certo, no qual se evidencia de plano a sua incontestabilidade.

De início, o Impetrado suscitou a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade sindical, eis que, nos moldes da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, há conflito objetivo de interesses entre grupos ou sujeitos que a integram, conflito esse que, se efetivamente verificado no processo, acarretaria a sua extinção sem exame de mérito. No entanto, a preliminar não prospera.

Isso porque, em que pese a solidez do entendimento supramencionado, o Demandado não logrou êxito em demonstrar a efetiva ocorrência do aludido conflito objetivo de interesses, limitando-se a alegar que “*a imensa parte dos associados que aguardam a conclusão do procedimento, com a consequente celebração do convênio, terão seus interesses frontalmente contrariados na demanda protagonizada pelo Ente sindical na condição inusitada de substituto processual*” (id.6081735), sem, contudo, levar em consideração que é do próprio interesse das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, representadas pelo Impetrante, não arcar com os custos da contraprestação financeira que o Edital impugnado lhes exige.

Ademais, em se tratando de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do Autor, incumbiria ao Impetrado o ônus da sua comprovação, a teor do que dispõe o art. 373, II, do Código de Processo Civil, do qual não se desincumbiu, na medida em que, repise-se, não demonstrou a ocorrência do conflito objetivo de interesses no caso em tela, motivo pelo qual se impõe a **rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva.**

Ultrapassada a referida questão prévia, no mérito, cinge-se a controvérsia em aferir acerca da possibilidade da Administração Pública de exigir, através de previsão editalícia, contraprestação financeira das IES privadas, tal como consta no item nº 11 do Edital impugnado (id.5844034, fl.11), que assim dispõe:



11. DAS CONTRAPARTIDAS

11.1. Para o acesso aos campos de ensino-aprendizagem pelas Instituições de Ensino Superior Privadas sem fins lucrativos e pelas Instituições de Ensino Superior Privadas com fins lucrativos, será prestada contrapartida através do pagamento de compensação financeira, considerando os valores unitários atribuídos a cada curso, por aluno/hora, nos moldes definidos pela tabela abaixo.

(grifos acrescidos)

Em sentido contrário, não se verifica exigência de mesma natureza quando da leitura das contrapartidas exigidas das IES públicas, conforme se vislumbra do mesmo item nº 11, só que do Edital de Chamamento Público nº 001/2019 (id. 5844024, fl. 9), abaixo transcrito:

11. DAS CONTRAPARTIDAS.

11.1 Para as IES públicas, a prestação da contrapartida equivalente ao quantitativo de vagas adquiridas será efetuada por intermédio da realização de consultorias e/ou assessorias em temas e projetos de interesse da SESAB, cessão de espaços para eventos de integração ensino serviço, laboratórios técnicos destinados à qualificação de profissionais do Sistema Único de Saúde, vagas em cursos de especialização, congressos e seminários sob sua responsabilidade para servidores da SESAB que acompanham estagiários, a serem especificadas em plano de trabalho próprio quando da formalização do convênio.

(grifos acrescidos)

Cotejando as previsões edilatícias supratranscritas, conclui-se que, de fato, o Edital de Chamamento Público nº 002/2019, em seu item 11.1, demanda das IES privadas contraprestação financeira, mas não o faz em relação às públicas, das quais exige contraprestação diversa, impondo-lhes, portanto, ônus menos gravoso.

Essa constatação já é suficiente para concluir que há nítido tratamento diferenciado conferido às IES públicas e privadas, privilegiando-se as primeiras em detrimento das segundas, sendo indiferente o fato se tratarem de editais distintos, haja vista que o objeto e a finalidade de ambos é a mesma, qual seja, selecionar instituições de ensino superior para preencherem vagas de estágios obrigatórios na SESAB para o ano de 2019, conforme item 1.1 dos dois Editais supramencionados.

Destarte, vislumbra-se a violação ao princípio constitucional da isonomia, segundo o qual, como é sabido, impõe-se que seja conferido tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, no limite das suas desigualdades. Decerto que as IES públicas não são iguais às privadas, mas a distinção entre ambas não justifica a desvantagem do tratamento, feito pelo Edital nº 002/19, ao exigir das IES privadas contraprestação financeira, ainda que a título de ressarcimento das despesas estatais.



Não se olvida que são inúmeros os gastos públicos, notadamente diante da situação atual de pandemia do COVID-19, que demanda uma enormidade de recursos financeiros e hercúleo esforços dos profissionais de saúde. No entanto, esse cenário pandêmico e de fragilização das estruturas públicas de saúde não pode ser utilizado como subterfúgio para amparar tratamento discriminatório, de modo a infringir as garantias constitucionais.

Se, de um lado, argumenta-se que a suspensão do Edital acentuará a crise da saúde em virtude da morosidade gerada na formação de inúmeros profissionais de saúde, do outro se pode argumentar que a oneração excessiva das IES privadas implica em desestímulo destas a celebrar acordos/convênios de mútua cooperação como esses firmados com a SESAB, fato que reduz significativamente o número de vagas para estágio obrigatório e, conseqüentemente, a formação de outros milhares de profissionais. Afinal, a experiência prática é pré-requisito para concluir a graduação, déficit esse que também ocasiona o mesmo agravamento da crise sanitária.

Noutro giro, refute-se, também, a tese de que a Administração não tem condições de arcar com esses custos e precisa que as IES privadas os restituam, na medida em que é mais do que notório o fato de que tais despesas sempre estiveram presentes nos planejamentos financeiros das autoridades públicas.

Arcando com tais custos, inclusive, a Administração Pública cumpre, ainda que indiretamente, seu dever de prover à sociedade educação e saúde, nos termos do art. 196 c/c art. 205 da Magna Carta, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Com efeito, ao prover as condições necessárias que possibilitam a regular formação dos graduandos em cursos de saúde, o Estado, em última análise, repise-se, também está adimplindo seus deveres constitucionais de promover saúde e educação, não podendo furtar-se ao cumprimento dessas obrigações, transferindo-as às IES privadas este ônus.

Registre-se, ainda, que a alegação do Impetrado de que o presente caso é regido pela Lei nº 11.788/2008 não encontra guarida na jurisprudência consolidada deste Tribunal de Justiça, assentada no entendimento de que é aplicável a Lei nº 13.019/2014, já que – embora até possa ser considerada, no todo,



mais genérica do que a alegada pelo Impetrado –, é nesta que consta previsão específica aplicável ao caso em exame: veda-se expressamente a exigência de contraprestação financeira como requisito para celebração da parceria.

Ao fazê-lo, portanto, viola-se a previsão contida no art. 35, §1º da Lei nº 13.019/2014, o qual prevê o seguinte:

Art. 35, § 1º. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.
(grifos acrescidos)

A supracitada norma, inclusive, revela-se coesa e harmônica com o próprio conceito de acordo de cooperação, insculpido no art. 2º, VIII-A, da mesma legislação, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Tanto isso é verdade que foi interpretando esses mesmos dispositivos supratranscritos que este E. Tribunal, em julgamento de casos análogos ao presente, entendeu pela impossibilidade de se exigir contraprestação financeira das IES privadas. Confira-se os seguintes julgados, um deles inclusive colacionado na manifestação ministerial de **id.7959082**:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA INDEFERIDO NA ORIGEM. AÇÃO ORDINÁRIA. UNIFACS. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DAS CONTRAPARTIDAS PREVISTAS EM TERMO DE CONVÊNIO. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA HOSPITALAR PARA ESTÁGIOS SUPERVISIONADOS OBRIGATÓRIOS. EXIGÊNCIA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA COMO REQUISITO PARA CELEBRAÇÃO DA PARCERIA. DEVE O ESTADO SE ABSTER DE CANCELAR O CONVÊNIO. DESCABIMENTO AO MENOS ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DA DEMANDA ORIGINÁRIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº. 8031463-08.2020.8.05.0000, tendo como Agravante a FACS SERVIÇOS EDUCACIONAIS LTDA., sendo Agravado o ESTADO DA BAHIA. Acordam os Desembargadores integrantes da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, à unanimidade de



votos, em CONHECER e DAR PROVIMENTO ao recurso, JULGANDO PREJUDICADO O AGRAVO INTERNO.

(TJ-BA - AI: 80314630820208050000, Relator: LIDIVALDO REAICHE RAIMUNDO BRITTO, PRIMEIRA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/04/2021)

(...)

“Vale ressaltar, que o convênio firmado entre as IES e os estabelecimentos de saúde vinculados à SESAB, em verdade, assemelha-se a um acordo de mútua cooperação, em que as Instituições de Ensino encaminham seus discentes, já em fase de conclusão de curso na área de saúde (Medicina, odontologia, Enfermagem, fisioterapia, dentre outros), para realização de estágio probatório. **Essa é a definição contida no art. 2º, VIII, da Lei nº 13.019/2014,** que dispõe sobre regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em ambiente de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

(...)

Já o art. 35, § 1º daquele mesmo dispositivo legal expressamente prevê que para esse tipo de parceria “Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento”.

(...)

Desse modo, resta demonstrado, ao menos em sede de cognição sumária, própria deste momento processual, que **o Edital de Chamamento Público nº 008/2018, não observou os ditames legais para seleção de instituições de ensino interessadas em vagas de estágio obrigatório de graduação, conforme previsto na lei nº 13.019/2014.”**

(TJ-BA - Produção Antecipada de Provas: 80242225120188050000, Relator: SANDRA INES MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO, Seção Cível de Direito Público, Data de Publicação: 06/06/2019)

No mesmo sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

(...)

Da leitura dos autos, é possível identificar a existência de interesse público na viabilização das atividades de estágio obrigatório a serem desenvolvidas por estudantes que pretendem a obtenção de diplomas universitários e dependem, para tanto, do convênio firmado com os estabelecimentos



estaduais de saúde. **Todavia, também é de interesse da coletividade que o ato administrativo por meio do qual o Estado formaliza tais convênios seja válido e observe as regras do ordenamento jurídico brasileiro.**

A propósito, ao contrário do que alega o requerente, a decisão questionada fundou-se no exame da legalidade do ato administrativo impugnado pelo mandado de segurança na origem, matéria sujeita à apreciação do Poder Judiciário, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial. Nessa perspectiva, **deve preponderar, na espécie, o exame do caso realizado pelo desembargador relator do mandado de segurança, que entendeu que, “conforme disposto no art. 35, § 1º, da Lei nº 13.019/2014, não caberia [...] a exigência de contrapartida financeira como requisito para celebração da parceria, apenas permitindo-se a exigência de contrapartida em bens ou serviços, o que já ocorria no regime anterior de convênio a que estava submetida a Impetrante”** (fl. 67).

(...)

(STJ, SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.059 – BA 2019/0018966-2, **RELATOR : MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**, Data de Julgamento: 29/01/2019)

(grifos acrescidos)

Oportuno consignar, ainda, trecho do Parecer da Douta Procuradoria de Justiça, cuja manifestação corrobora com o entendimento aqui defendido, senão vejamos:

(...)

Em epítome, a violação ao direito líquido e certo da impetrante reside nos seguintes pontos: o instrumento convocatório para a realização de estágio em estabelecimento de saúde contém restrições não amparadas por via legal, adota critérios desconhecidos para adotar o descrimen entre instituições públicas e privadas e, por fim, não obstante a natureza de acordo de cooperação (Lei nº 13.019/2014), há vedação legal para a exigência de contrapartida financeira como requisito para a celebração da parceria, razão pela qual deve a ação em cuidado ser julgada procedente.

(id.7959082, fl.38)

Destarte, seja por força de toda a fundamentação retro, seja pela necessidade de observância do art. 926 do CPC, o qual impõe aos tribunais o dever de “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, somente se pode concluir que deve ser rechaçada a exigência da contraprestação financeira exigida das IES privadas e prevista no item 11 do Edital nº 002/2019, sem prejuízo das demais previsões do instrumento convocatório, pois a necessidade aqui verificada não é a de suspendê-lo em sua inteireza, acarretando uma morosa e indesejada reelaboração, mas sim a de apenas excluir o aludido item e, para tanto, a concessão parcial da segurança é medida que se impõe.

Por fim, importante consignar que o reconhecimento pelo Judiciário do direito buscado nos autos é providência legítima, que corrige ato ilegal praticado pela Administração Pública e não ultrapassa os limites democráticos de controle entre os Poderes, pelo que não há falar em violação ao princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º, da Constituição Federal, tampouco em mácula ao princípio da supremacia do interesse público, os quais jamais podem ser utilizados como subterfúgio para a prática de



condutas ilegais, abusos e tolhimento de direitos legalmente amparados, como é a hipótese do caso em apreço.

Ante o exposto, com fulcro no parecer ministerial e em toda a fundamentação retro, voto no sentido de **REJEITAR A PRELIMINAR** suscitada e, no mérito, **CONCEDER PARCIALMENTE A SEGURANÇA** vindicada, para determinar a inaplicabilidade do item 11 do Edital impugnado, que prevê a necessidade de contraprestação financeira pelas IES privadas.

Em tempo, deixo de condenar o Impetrado ao pagamento das custas processuais, face a isenção legal esculpida no art. 10, inciso IV, da Lei Estadual nº 12.373/2011, calhando lembrar que não cabe condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, de acordo com o art. 25, da Lei do Mandado de Segurança.

Sala das Sessões, de de 2021.

Maria do Rosário Passos da Silva Calixto
Juíza de Direito Substituta de 2º Grau - Relatora

