



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORES FEDERAIS

PARECER n. 00077/2021/PROFED/PFFUFMS/PGF/AGU

NUP: 23104.010817/2021-66

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: ANTECIPAÇÃO DE COLAÇÃO DE GRAU PARA CURSOS DE GRADUAÇÃO DA ÁREA DE SAÚDE. DECRETO LEGISLATIVO Nº 06/2020. LEI Nº 14.040/2020. PORTARIA MEC Nº 383/2020. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6625/STF. ENTENDIMENTO EXARADO NA NOTA Nº 00529/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO PARA O ANO LETIVO DE 2021.

I- RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PROGRAD/UFMS) quanto a possibilidade de extensão para o ano letivo de 2021 da antecipação de colação de grau para os estudantes dos cursos de Medicina, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia, como ação de combate à pandemia da Covid-19, nos termos da Portaria MEC nº 383/2020.

2. Em síntese, a dúvida jurídica centra-se na interpretação acerca da vigência da Portaria nº 383, de 9 de abril de 2020, frente ao término de vigência do Decreto Legislativo nº 06/2020, de reconhecimento do estado de calamidade pública no Brasil.

3. A consulta foi formulada com pedido de análise diretamente ao Procurador-Chefe desta Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, nos termos do artigo 4º, da IN 00002/2021/DIR/PFFUFMS/PGF/AGU, enquadrada como consulta de especial prioridade.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente cumpre destacar que o exame desta Procuradoria Federal junto à UFMS se dá nos termos do art. 11, c/c artigo 18, da Lei Complementar nº 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União), e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, e considerando-se a delimitação legal de competência institucional deste Órgão Consultivo.

5. Cabe registrar que esta Procuradoria Federal não tem competência para apreciar a conveniência e oportunidade para a prática do ato que se pretende consumir. Ao órgão jurídico consultivo compete a análise quanto ao atendimento das normas legais vigentes e orientação quanto à aplicação da lei.

6. Importa sublinhar que as recomendações têm por objetivo resguardar a autoridade assessorada, não tendo o condão de vinculá-la, sendo a presente manifestação jurídica emitida com base no Manual de Boa Prática Consultiva nº 05: “*Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público.*”

7. Adentrando ao mérito propriamente dito da presente consulta, a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, estabeleceu normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública. Seus artigos 1º e 3º, assim dispuseram:

- *Art. 1º Esta Lei estabelece normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.*
- *Parágrafo único. O Conselho Nacional de Educação (CNE) editará diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto nesta Lei.*
- *(...)*
- *Art. 3º As instituições de educação superior ficam dispensadas, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, nos termos do **caput** e do [§ 3º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), para o ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, desde que:*
 - *I – seja mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso; e*
 - *II – não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.*
- *§ 1º Poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária exigida.*
- *§ 2º Na hipótese de que trata o **caput** deste artigo, a instituição de educação superior poderá antecipar a conclusão dos cursos superiores de medicina, farmácia, enfermagem, fisioterapia e odontologia, desde que o aluno, observadas as normas a serem editadas pelo respectivo sistema de ensino e pelos órgãos superiores da instituição, cumpra, no mínimo:*
 - *I – 75 % (setenta e cinco por cento) da carga horária do internato do curso de medicina; ou*
 - *II – 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária dos estágios curriculares obrigatórios dos cursos de enfermagem, farmácia, fisioterapia e odontologia.*
- *§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a ampliar, ouvido o CNE, a lista de cursos referida no inciso II do § 2º deste artigo, nos mesmos termos previstos nesta Lei, para outros cursos superiores da área da saúde, desde que diretamente relacionados ao combate à pandemia da Covid-19.*

8. Sobre a antecipação da colação de grau para os alunos dos cursos de Medicina, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia, como ação de combate à pandemia do novo coronavírus, foi editada a Portaria do Ministério da Educação nº 383, de 9 de abril de 2020, ainda sob a égide da MP nº 934, nos seguintes termos, do que interessa à presente consulta:

- *Art. 1º Ficam **autorizadas** as instituições de ensino pertencentes ao sistema federal de ensino, definidas no art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, em caráter excepcional, a anteciparem a colação de grau dos alunos regularmente matriculados no último período dos cursos de Medicina, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia, desde que completada setenta e cinco por cento da carga horária prevista para o período de internato médico ou estágio supervisionado, enquanto durar a situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus - Covid-19, na forma especificada nesta Portaria.*
- *§ 1º Considera-se o internato médico o período de dois anos de estágio curricular obrigatório de formação em serviço dos estudantes de Medicina.*
- *§ 2º Considera-se estágio obrigatório para os cursos de Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia a atividade supervisionada equivalente a vinte por cento da carga horária total do curso.*

9. A dúvida objeto da presente consulta diz respeito à vigência dos citados permissivos legais, diante do fim da vigência do decreto que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

10. Notoriamente, o término da vigência do referido decreto reduziu os recursos disponíveis para financiar políticas de assistência social, ações emergenciais na saúde, entre outras iniciativas que estavam atreladas ao prazo de vigência do estado de calamidade pública. A prorrogação da citada norma é matéria ainda em discussão pelo Congresso Nacional, de modo que, diante do atual recrudescimento da pandemia, necessário estender alguns de seus efeitos, até que a questão seja efetivamente apreciada.

11. Nesse sentido, embora a vigência da Lei nº 14.040/20 esteja vinculada ao Decreto Legislativo nº 6/20, que teve sua vigência expirada em 31/12/2020, há que se reconhecer que a verdadeira intenção dos legisladores foi a de adotar normas educacionais excepcionais pelo tempo necessário à superação da fase acentuada da pandemia. Situação que, de acordo com as atuais evidências, ainda está longe de ser alcançada.

12. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6625, o Supremo Tribunal Federal apreciou a extensão de vigência dos dispositivos contidos na Lei nº 13.979/2020, cuja vigência estaria limitada ao dia 31/12/2021, sendo relevante destacar os seguintes excertos da decisão monocrática proferida pelo Eminentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski:

- *A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual “dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, estabeleceu, de modo inusitado, em seu derradeiro artigo, que ela “vigorará enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020” (art. 8º).*

- o *O referido Decreto Legislativo nº 6/2020, por sua vez, reconheceu o estado de calamidade pública no País, para fins exclusivamente fiscais, com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (art. 1º), nos termos de solicitação do Presidente da República, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.*
- o (...)
- o *Pois bem. Goffredo Telles Junior, ao estudar o fenômeno da vigência das leis, no plano doutrinário, ensina que o seu término ocorre ou por autodeterminação ou por revogação. Esta última se dá quando uma lei posterior revoga a anterior. É o que normalmente acontece no dia-a-dia legislativo. Já a situação sob exame nestes autos enquadra-se na segunda hipótese, desdobrável em distintos casos, dentre os quais se destaca o fim da vigência resultante “da volta à normalidade de uma situação de crise, conjuntura anormal que a lei acudiu com medidas de exceção”. A título exemplificativo, cita “a lei sobre providências especiais, para um estado de emergência ou de calamidade pública”. Assim, conclui que: “Superada a crise, as medidas de exceção deixam de ser necessárias: a própria lei as suprime, e sua vigência se exaure”.*
- o *No mesmo sentido, Tércio Sampaio Ferraz Junior, ao debruçar-se sobre o tema, assenta que uma norma pode perder a validade por caducidade, sem que tenha de ser necessariamente revogada. Isso ocorre pela superveniência de uma razão temporal, tipicamente quando ela deixa de existir ao término de seu prazo de vigência, ou de uma condição de fato, verbi gratia quando uma lei “editada para fazer frente à calamidade que, deixando de existir, torna inválida a norma”. Na sequência, porém, adverte:*
- o *“Em ambas as hipóteses, a superveniência da situação terminal é prevista na própria norma. Mas, do ângulo da decidibilidade, há diferença: quando a condição é um dado certo (uma data) não há o que discutir. Quando envolve imprecisão, exige argumentação (por exemplo: quando deixa de existir a calamidade prevista, com todas as suas sequelas?)”.*
- o *Na espécie, embora a vigência da Lei nº 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo nº 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, repita-se, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, próprio da presente fase processual, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença.*
- o *Tal fato, porém, segundo demonstram as evidências empíricas, ainda está longe de materializar-se. Pelo contrário, a insidiosa moléstia causada pelo novo coronavírus segue infectando e matando pessoas, em ritmo acelerado, especialmente as mais idosas, acometidas por comorbidades ou fisicamente debilitadas. Por isso, a prudência - amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública - aconselha **que as medidas excepcionais abrangidas na Lei nº 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.** (...) (grifamos)*

13. Na esteira de tal entendimento, infere-se que as soluções excepcionais veiculadas na Lei nº 14.040/20 e na Portaria do Ministério da Educação nº

383/2020 prosseguem integrando o conjunto de medidas educacionais que podem ser viabilizadas para fins de enfrentamento à pandemia.

14. Impende enfatizar, ainda, que o Conselho Nacional de Educação - CNE fixou os critérios para implementação da Lei nº 14.040/20, por meio da RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2, publicada em 11 de dezembro de 2020 no Diário Oficial da União:

- *Art. 1º A presente Resolução tem por objeto a definição de Diretrizes Nacionais orientadoras dos sistemas de ensino para a implementação do disposto na Lei nº 14.040/2020 pelas instituições e redes escolares de Educação Básica e Instituições de Educação Superior, públicas, privadas, comunitárias e confessionais.*
- *Parágrafo único. As Diretrizes têm como referências a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020; o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; os arts. 206 e 209 da Constituição Federal; o art. 4º-A e os arts. 12 a 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) e os Pareceres CNE/CP nº 5/2020, CNE/CP nº 9/2020 e CNE/CP nº 11/2020*
- (...)
- *Art. 24. Na Educação Superior, o processo educativo visa ao desenvolvimento de competências previstas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e nos projetos pedagógicos e currículos dos cursos das instituições de ensino.*
- *Parágrafo único. As Instituições de Educação Superior (IES) possuem autonomia para definir seus calendários acadêmicos, desde que respeitada a pertinente legislação, e observadas as DCNs e as regras estabelecidas em seus regimentos internos ou estatutos.*
- *Art. 25. No período de estado de calamidade pública, em caráter excepcional, as IES ficam dispensadas da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, de acordo com o art. 3º, caput, da Lei nº 14.040/2020 e os Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e CNE/CP nº 11/2020, desde que observadas as DCNs e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, e desde que mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso, e que não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão. (...)*

15. Ainda que a mencionada resolução não tenha tratado sobre a antecipação da conclusão de cursos superiores (art. 3º, § 2º, da Lei nº 14.040), sua edição sinaliza o entendimento de que ainda há a necessidade de manutenção das medidas excepcionais para enfrentamento da pandemia no âmbito dos sistemas de ensino, instituições e redes escolares.

16. Não fosse o bastante, a própria Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (CONJUR/MEC), órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, também foi instada a se manifestar acerca da possibilidade em discussão, assim se manifestando, inicialmente, por meio da NOTA 00482/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, nos seguintes termos:

- *“A Portaria MEC nº 383, de 9 de abril de 2020, permaneceria em vigor, tendo em vista que seu artigo 1º condicionava a autorização para as instituições de ensino pertencentes ao sistema federal de ensino, em caráter excepcional, anteciparem a colação de grau dos alunos regularmente matriculados no último período dos cursos de Medicina, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia, desde que*

completados setenta e cinco por cento da carga horária prevista para o período de internato médico ou estágio supervisionado, à duração da situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus - Covid-19.”

17. Posteriormente, voltou a se manifestar por meio da NOTA N° 00529/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da seguinte forma, concluindo definitivamente pela possibilidade de aplicação das normas da Portaria do Ministério da Educação n° 383/2020 para o ano letivo de 2021, as quais permaneceria, vigentes, ao menos para esses efeitos:

- o “24. De fato, não se pode negar que a mens legis seria de manutenção das medidas diretamente ligadas à garantia da vida e da saúde pública pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque, conforme supra esclarecido, a MP n° 934, de 1° de abril de 2020, e a própria Lei n° 13.979, de 2020, na sua versão originária, só possuíam como marco temporal a declaração de emergência em saúde pública.
- o
- o 25. Entendimento diverso significaria ater-se, de forma acrítica, à literalidade da norma, fechando os olhos para os direitos e garantias constitucionais em risco na realidade social atualmente vivenciada com o vertiginoso agravamento da emergência de saúde pública em nosso país. Em outras palavras, seria admitir a predominância da letra fria da lei sobre a finalidade a que se destina ou sobre a realidade dinâmica da sociedade, o que, salvo melhor juízo, não deve ser acolhido.”

18. Assim, apesar do fim da vigência formal da Lei n° 14.040/2020 e, por consequência, da Portaria do Ministério da Educação n° 383/2020, entendemos, ao menos do ponto de vista jurídico, ser possível sua aplicação no ano letivo de 2021, seja pela mera possibilidade de extensão dos seus efeitos, seja por permanecer materialmente vigente, apesar do decurso do prazo nela estabelecido, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal e da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, ao qual adere esta Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

3 – CONCLUSÃO

19. Por todo o exposto, **este órgão consultivo se manifesta pela possibilidade de extensão das normas da Portaria do Ministério da Educação n° 383/2020 para o ano letivo de 2021**, sendo plenamente possível, do ponto de vista jurídico, a antecipação de colação de grau para os estudantes dos cursos de Medicina, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia, como ação de combate à pandemia da Covid-19, desde que cumpridos todos os requisitos exigidos, estando assim respaldada a Administração para agir desta forma, à seu exclusivo juízo técnico.

20. À Secretaria desta Procuradoria Federal para a adoção das providências cabíveis, com urgência, especialmente a autuação e remessa ao setor técnico consultante, com as nossas homenagens.

Campo Grande, 04 de maio de 2021.

FELIPE AUGUSTO RONDON DE OLIVEIRA
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO
À UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23104010817202166 e da chave de acesso 07352e52