



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

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7455

NOTA n. 00529/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23123.001417/2021-31

INTERESSADOS: SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO SEMESP

ASSUNTOS: Consulta.

Senhora Coordenadora-Geral para Assuntos Finalísticos,

1. Trata-se do DESPACHO nº 1274/2021/CGA/GAB/SE/SE-MEC, da Secretaria-Executiva desta Pasta, por meio do qual encaminha a esta Consultoria Jurídica o Ofício nº 038/2021 ([2564593](#)), do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo, no qual solicita informações sobre a autenticidade de Parecer, supostamente desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (Conjur/MEC), concernente à possibilidade de antecipação de colação de grau de cursos superiores da área da saúde.

2. De acordo com o narrado em referido Ofício:

Está circulando entre as instituições de ensino superior com cursos na área da saúde Parecer, supostamente originário da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (MEC) sobre a possibilidade de antecipação de colação de grau.

O Parecer fundamenta a possibilidade de antecipação na colação de grau dos cursos na área da saúde na Lei n.º 14.040, de 18 de agosto de 2020 e analisa a Portaria MEC nº 383, de 9 de abril de 2020 e, ao final mantém a possibilidade de antecipação.

Considerando-se que o parecer em circulação não está redigido em papel timbrado e não possui assinatura digital nele consignada de qualquer dos membros da área jurídica ou executiva do egrégio Ministério, se fez necessário o presente para questionar a veracidade de referido parecer, bem como aproveitar a oportunidade para solicitar normativa favorável a antecipação, caso o documento em circulação não seja verídico

3. Pois bem.

4. Inicialmente, cumpre salientar que, no Ofício em destaque, o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo não junta o Parecer a que faz referência e que supostamente seria desta Consultoria, de modo que não se mostra possível atestar a veracidade de documento a que não se obteve acesso.

5. Sem embargo, cumpre esclarecer que esta Consultoria, de fato, exarou, nos autos do Processo nº 23000.005970/2021-30, a NOTA n. 00482/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 19 de março de 2021, aprovada pelo DESPACHO n. 00666/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00667/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, os quais seguem anexos, respondendo a consulta específica encaminhada mediante o OFÍCIO Nº 375/2021/CGLNRS/GAB/SERES/SERES-MEC, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES desta Pasta. Referido processo continha mensagem do Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto (Doc. SEI nº 2539740), por meio da qual indagava a respeito da vigência da Portaria nº 383, de 9 de abril de 2020 e de seus efeitos,

tendo em vista o término do prazo de 31 de dezembro de 2020 previsto no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, do Congresso Nacional.

6. Na oportunidade entendeu-se, em síntese, que a Portaria MEC nº 383, de 9 de abril de 2020, permaneceria em vigor, tendo em vista que seu artigo 1º^[1] 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.**

7. Nesse sentido, esclareceu-se que, considerando que a situação de emergência em saúde pública decorrente da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), decretada pela Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, tendo como base a própria Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, permanece em vigor, também estaria vigente a Portaria MEC nº 383, de 9 de abril de 2020.

8. **Entretanto, no presente momento, entende essa Consultoria que a matéria demanda maiores esclarecimentos para a completa compreensão do que fora esposado, haja vista que se reconhece a possibilidade de entendimentos diversos sobre a questão.**

9. Explica-se.

10. A Portaria MEC nº 383, de 9 de abril de 2020, foi editada tendo como fundamentos a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus - Covid-19 responsável pelo surto do ano de 2019, e a Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, que estabelecia normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento à pandemia da Covid-19.

11. Ao tratar da possibilidade de antecipação da colação de grau dos alunos regularmente matriculados no último período dos cursos de Medicina, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia, a Portaria **vinculou a autorização à duração da situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus - Covid-19, pois este era o marco temporal a que se fazia referência na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e na Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020 (note-se que à época da edição da Portaria já estava em vigor o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que decretava o estado de calamidade pública exclusivamente para fins fiscais).**

12. Observa-se que a MP nº 934, de 1º de abril de 2020, tinha como fulcro estabelecer normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para **enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e assim dispõe:**

Art. 1º O estabelecimento de ensino de educação básica fica dispensado, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no [inciso I do caput e no § 1º do art. 24 e no inciso II do caput do art. 31 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.

Parágrafo único. A dispensa de que trata o **caput** se aplicará para o ano letivo afetado pelas medidas para **enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.**

Art. 2º As instituições de educação superior ficam dispensadas, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, nos termos do disposto no [caput e no § 3º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 1996](#), para o ano letivo afetado pelas medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a [Lei nº 13.979, de 2020](#), observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o **caput**, a instituição de educação superior poderá abreviar a duração dos cursos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia, desde que o aluno, observadas as regras a serem editadas pelo respectivo sistema de ensino, cumpra, no mínimo:

I - setenta e cinco por cento da carga horária do internato do curso de medicina; ou
II - setenta e cinco por cento da carga horária do estágio curricular obrigatório dos cursos de enfermagem, farmácia e fisioterapia.
(grifou-se)

13. Todavia, não se desconhece que a Lei de conversão da MP 934 (Lei nº 14.040 de 18 de agosto de 2020) promoveu alterações em seu texto para fazer referência expressa ao Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, senão vejamos:

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.

(grifou-se)

14. É também cediço que a Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, promoveu alterações na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dentre elas determinou a inclusão do art. 8º, que vinculou a vigência da Lei nº 13.979, de 2020, à vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, *litteris*:

Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto estiver vigente o [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), observado o disposto no art. 4º-H desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020](#))

15. Ocorre que, em decisão proferida em sede de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/ Distrito Federal, o Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, conferiu interpretação conforme ao art. 8º da Lei nº 13.979, de 2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

16. Em sua decisão, o Exmo. Sr. Ministro é de clareza solar ao determinar que **as medidas extraordinárias previstas em referida legislação que possuam fulcro profilático e terapêutico de preservação à vida e à saúde não podem estar atreladas ao fim do decreto de calamidade, que fora editado unicamente para fins fiscais.**

17. Nesse sentido, peço vênica para citar os principais pontos:

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 “vigora enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020” (art. 8º).

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.

(...)

Sim, porque a **Carta Magna estabelece que, ao lado da União, cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar aos seus administrados os direitos fundamentais à vida e à saúde contemplados nos arts. 5º, 6º e 196 do texto constitucional**. O direito à vida, é escusado dizer, corresponde ao direito, universalmente reconhecido à pessoa humana, de viver e permanecer vivo, livre de quaisquer agravos, materiais ou morais, significando, especialmente, sob pena de ficar esvaziado de seu conteúdo essencial, o direito a uma “existência digna”, conceito mencionado no art. 170 de nossa Lei Maior. Já a saúde, de acordo com o acima citado art. 196, “é um 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”. No tocante a tais valores, os constituintes de 1988 prestaram homenagem à antiga máxima do direito público romano segundo a qual *salus populi suprema lex esto*.

Voltando à Lei objeto da presente ação, vale lembrar que sanitaristas, epidemiologistas e infectologistas nacionais e estrangeiros, como é público e notório, assim como a própria Organização Mundial de Saúde, têm recomendado enfaticamente a adoção e manutenção de medidas preventivas e curativas semelhantes àquelas previstas na Lei nº 13.979/2020, como providências cientificamente comprovadas para debelar ou, quando menos, retardar o avanço devastador do novo coronavírus.

Ocorre que a pandemia, longe de ter arrefecido o seu ímpeto, na verdade dá mostras de encontrar-se em franco recrudescimento, aparentando estar progredindo, inclusive em razão do surgimento de novas cepas do vírus, possivelmente mais contagiosas.

(...)

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.

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 abrigadas na Lei nº 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.**

(Grifou-se)

18. Desta feita, pode-se entender que as medidas diretamente destinadas à preservação da vida e da saúde da população devem permanecer válidas enquanto vigorar a situação de emergência em saúde pública no país, diferentemente das medidas que pudessem ter algum impacto fiscal, pois estas estariam vinculadas ao fim dos efeitos da declaração de estado de calamidade pública, decretado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

19. Assim sendo, ainda que o entendimento acima referenciado diga respeito à Lei nº 13.979, de 2020, o fundamento é o mesmo em relação à Lei nº 14.040, de 2020, de modo que não pode ser desconsiderado, no entender dessa Consultoria. Vejamos.

20. O art. 8º da Lei nº 13.979, de 2020, supramencionado, define a norma como sendo temporária, ao determinar sua vigência de forma expressa, diferentemente da Lei nº 14.040, de 2020, que restou silente quanto a este ponto.

21. Dentre as previsões da Lei nº 14.040, de 2020, consta o art. 3º, que permite a antecipação da conclusão dos cursos superiores de medicina, farmácia, enfermagem, fisioterapia e odontologia, desde que observados os requisitos determinados, *in verbis*:

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.

22. Ora, a antecipação da colação de grau dos cursos da área de saúde é medida tomada em virtude da pandemia do coronavírus e está diretamente ligada à necessidade de garantia do direito à vida e à saúde, portanto, **deve receber interpretação conforme à Constituição** para permanecer vigente, principalmente considerando o agravamento da crise sanitária no país.

23. Nesse ponto, repisa-se o que foi asseverado pelo Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski:

"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" (grifei).

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 nº 934, de 1º de abril de 2020, e a própria Lei nº 13.979, de 2020, na sua versão originária, só possuíam como marco temporal a declaração de emergência em saúde pública.

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.

26. Nesse sentido, convém citar as lições de Paulo Otero, em sua obra *Legalidade e Administração Pública*^[2]: “*a lei revela-se insuficiente, obscura e ineficaz para fazer face às novas necessidades coletivas e o próprio conteúdo das normas jurídicas perde precisão, determinação e congruência, encontrando-se a legalidade eivada de interesses contraditórios e povoada de uma intrínseca conflitualidade normativa*”.

27. De mais a mais, esta Consultoria reconhece a existência de entendimentos e de interpretações diversas sobre a questão, ante a sua sensibilidade, de modo que, visando conferir maior segurança jurídica, sugere-se a avaliação pelo Ministério da Educação da pertinência da edição de nova Medida Provisória que pacifique o tema.

28. **Diante do exposto, proponho a restituição dos autos à Secretaria-Executiva desta Pasta, para ciência da presente manifestação e providências que entender cabíveis.**

À consideração superior.

Brasília, 29 de março 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) 23123001417202131 e da chave de acesso 7e539da1

Notas

- ^{1.} *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. (Grifou-se)*
- ^{2.} *OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade.** Lisboa: Editora Almedina, 2003.*

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 602729372 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEBORA LARA SOMAVILLA. Data e Hora: 29-03-2021 15:03. Número de Série: 13814952. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
