



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

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

**NOTA n. 01680/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU**

**NUP: 23081.064803/2021-78**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM**

**ASSUNTOS: Consulta acerca da exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades presenciais de universidades federais.**

**Sra. Consultora Jurídica,**

1. Tratam os autos de consulta formulada pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Maria ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, para fins de uniformização de entendimento quanto à exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades presenciais daquela instituição, considerando-se a situação de servidores e discentes.

2. Na NOTA n. 00272/2021/PROJUR/PFUFISM/PGF/AGU, a Procuradoria Federal junto à UFSM manifestou-se pela ausência de juridicidade na exigência de comprovação de vacinação dos servidores e empregados públicos da instituição para o retorno ao trabalho presencial, sem prejuízo da avaliação técnica do tema em relação aos discentes, nos termos dos itens 13 e 14 da manifestação. E, através do DESPACHO n. 00166/2021/PROJUR/PFUFISM/PGF/AGU, diante da relevância e da repercussão do tema no âmbito das autarquias e fundações públicas federais educacionais, entendeu necessária a remessa dos autos para análise do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, haja vista a necessidade de uniformidade nas manifestações consultivas pelas Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino.

3. O Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, através do DESPACHO n. 00166/2021/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU, informou a existência de manifestações a respeito do assunto emitidas por outras Procuradorias Federais, a exemplo da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal da Paraíba e da Procuradoria Federal junto à Universidade de Brasília.

4. Deste modo, em face do posicionamento divergente entre as IFES, e considerando a transversalidade do assunto, solicitou manifestação desta CONJUR-MEC, em razão dos aspectos educacionais alusivos à divergência instaurada, observado o disposto no artigo 33 da Lei nº 13.844, de 2019, e, especialmente, o estabelecido na Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

5. Instada a se manifestar, a Secretaria de Educação Superior - SESu/MEC, exarou a NOTA TÉCNICA Nº

100/2021/CGNAE/GAB/SESU/SESU, em que informa as medidas adotadas pela Pasta para a implementação do retorno seguro dos alunos, professores e outros profissionais da educação da rede federal (Doc. Sei 2888746).

6. Pois bem. Diante da situação de pandemia causada pelo coronavírus - Covid – 19, desde o início de 2020, o Poder Público acionou os protocolos de saúde previstos para casos de emergência em saúde pública, que preveem medidas de redução de circulação de pessoas e contato social como medida de mitigação do risco de disseminação da doença.

7. Naquele momento, as instituições de ensino públicas e privadas foram orientadas a suspender todas as suas atividades presenciais, como uma medida de enfrentamento à pandemia.

8. Diante desse cenário, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, o qual foi seguido pela edição da Medida Provisória nº 617/2020, de 1º de abril de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, a qual permitiu, excepcionalmente, a flexibilização da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE 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 não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.

9. Nessa trilha, no âmbito do Ministério da Educação, foram adotadas uma série de medidas, dentre elas a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus, por parte das instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino.

10. Neste contexto, considerando que pandemia de Covid-19 e seus efeitos perduram até os dias atuais e medidas educacionais excepcionais continuam sendo implementadas, e a fim de subsidiar o planejamento de retorno efetivo às aulas presenciais, o Conselho Nacional de Educação – CNE, através da Resolução CNE/CP Nº 2, de 5 de agosto de 2021, instituiu as Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

11. De acordo com a referida Resolução, o retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, devem observar as diretrizes estaduais, distrital e municipais estabelecidas para o enfrentamento da pandemia, bem como os referenciais e protocolos sanitários estabelecidos pelos organismos de saúde federais, estaduais, distrital e municipais, sob a responsabilidade das redes e instituições escolares de todos os níveis, estabelecendo o resguardo das condições de aprendizado de estudantes, professores, gestores escolares e demais profissionais da educação e funcionários; as determinações dos setores responsáveis pela saúde pública sobre as condições adequadas e procedimentos de biossegurança sanitária a serem adotados pelas redes de ensino e instituições escolares públicas, privadas, comunitárias e confessionais; o bem-estar físico, mental e social dos profissionais da educação; a realização de procedimento avaliativo diagnóstico sobre o padrão de aprendizagem abrangendo estudantes por ano/série, de modo a organizar programas de recuperação, na forma remota e/ou presencial, com base nos resultados de avaliação diagnóstica; e a participação das famílias dos estudantes no processo de retorno presencial, esclarecendo as medidas adotadas e compartilhando com elas os cuidados e controles necessários decorrentes da pandemia da Covid-19, respeitada a autonomia dos entes.

12. Nesse cenário, conforme a manifestação técnica da Secretaria de Educação Superior, o Protocolo de Biossegurança, elaborado por uma equipe multidisciplinar composta por médicos, biomédicos, biólogos e uma sanitarista, publicado no Portal do Coronavírus para Monitoramento das IFES, é a principal medida adotada pelo MEC para promover o retorno seguro dos alunos, professores e outros profissionais da educação da rede federal, uma vez que visa se antecipar e orientar às instituições de ensino quanto ao retorno das atividades presenciais. O documento toma por base as orientações cedidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e do Ministério da Saúde para o afrouxamento controlado das medidas de distanciamento e os ajustes das medidas sociais e de saúde pública que deverão ocorrer, sendo monitorados seus efeitos e impactos na comunidade acadêmica e de toda a sociedade.

13. Assim, no interesse pela retomada das aulas presenciais, as instituições de ensino podem valer-se do Protocolo de Biossegurança para pautar as decisões sobre o retorno presencial, cabendo à SESu expedir recomendações às instituições de ensino para manterem o foco nas medidas coletivas, como organizar as equipes para trabalharem de forma escalonada, com medida de distanciamento social; organizar a rotina de limpeza do ambiente de trabalho e dos equipamentos; manter, sempre que possível, portas e janelas abertas para ventilação do ambiente; aferir a temperatura de servidores, estudantes e colaboradores na entrada da instituição e de salas e ambientes fechados; entre outras ações previstas no documento.

14. Destaca a área técnica que tais ações se inserem na esfera de sua autonomia universitária para decidir sobre quando e de sua viabilidade para a retomada segura das atividades presenciais, e que o Ministério da Educação vem atuando no sentido de propiciar meios legais que ofereçam suporte ao processo decisório das Universidades Federais para o retorno das atividades didáticas.

15. Por fim, conclui que, considerando as particularidades de cada instituição, as diretrizes de biossegurança e, ainda, o planejamento de cada unidade, o retorno das atividades presenciais de forma segura terá o apoio daquela Secretaria e deverá respeitar as determinações das autoridades de saúde locais, considerando a heterogeneidade do comportamento da pandemia no país, e a decisão das próprias instituições, dada sua autonomia administrativa prevista na Constituição Federal.

16. Pois bem. Dentro dessa perspectiva de retorno às atividades presenciais, que deve ser decidida no âmbito da autonomia administrativa de cada instituição, o ponto de divergência apontado pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal refere-se à exigência de vacinação contra a Covid-19 pela comunidade acadêmica das IFES (servidores, docentes e discentes), como condicionante ao retorno das atividades presenciais da instituição.

17. A Lei nº 13.379, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, objetivando a proteção da coletividade, estabelece, como uma das medidas de enfrentamento, que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, a determinação de realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas.

18. Sobre o assunto, tramitaram no Supremo Tribunal Federal duas ações diretas de inconstitucionalidade – ADIS 6586 E 6587, em que se questionou, em síntese, a se a vacinação pode ser compulsória e a qual ou quais entes federativos compete adotar medidas relativas à vacinação no combate à pandemia da Covid-19, restando fixada a seguinte tese de julgamento:

“(I) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, porquanto facultada sempre a recusa do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas, (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (II) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”.

19. Assim, aplicando-se a tese jurídica na análise da situação dos autos, entende-se que não é possível a imposição da obrigatoriedade da vacinação da comunidade acadêmica como requisito para o retorno às atividades presenciais. Todavia, é possível, desde que haja previsão na lei ou desta decorra, a imposição de medidas indiretas que visem à sua implementação, como a restrição ao exercício de atividades ou à frequência de determinados lugares àqueles

que não estejam vacinados.

20. Por outro lado, estando apto a receber a imunização contra a Covid-19, a recusa em se vacinar não poderá ser utilizada como impedimento ao retorno às atividades presenciais das IFES, pelos servidores e discentes.

21. A autonomia conferida às IFES, nos termos do artigo 207, da Carta Magna, consiste no poder de autodeterminação e elaboração de normas relativas à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios, o qual deverá ser exercido nos limites da Constituição e das leis atinentes à matéria.

22. O fato de gozar de autonomia não retira da autarquia a qualidade de integrantes da administração indireta, nem afasta, em consequência, a sua subordinação ao princípio constitucional da legalidade que rege à Administração Pública como um todo, sob pena de ser confundido com soberania.

23. Deste modo, não é possível às IFES estabelecer a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades presenciais, competindo-lhes a implementação dos protocolos sanitários, a observância das diretrizes estabelecidas pela Resolução CNE/CP Nº 2, de 5 de agosto de 2021, dentre outras medidas estabelecidas pelas autoridades locais, para a implementação do retorno seguro das atividades presenciais.

24. Ante o exposto, orienta-se a abertura de tarefa, via Sapiens, ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, para conhecimento da presente manifestação e adoção das providências decorrentes.

À consideração superior.

Brasília, 15 de outubro de 2021.

CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO  
Advogada da União  
Coordenadora-Geral para Assuntos Administrativos

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23081064803202178 e da chave de acesso f11171a1

---

Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 746632212 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO. Data e Hora: 15-10-2021 17:53. Número de Série: 13505385. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---