



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

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 720 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7476/ 2022-7471

PARECER REFERENCIAL n. 00005/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.002875/2020-33

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (CONJUR/MEC)

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS. AÇÃO JUDICIAL. APRESENTAÇÃO DIPLOMA. PARTICIPAÇÃO REVALIDA

I. Parecer referencial. Consolidação de subsídios para defesa da União.

II. Ação judicial em que se discute a legalidade da apresentação de diploma de graduação em medicina, expedido por Instituição de Educação Superior Estrangeira, no ato da inscrição no "Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira" – REVALIDA 2020, consoante requisito presente no Edital n. 66, de 10 de setembro de 2020, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

III - Ilegitimidade passiva da União-MEC. Competência para implementação e operacionalização do Revalida é do INEP, autarquia federal com personalidade jurídica própria, distinta da União, que expediu o Edital REVALIDA 2020, cujo dispositivo vem sendo questionado. Impossibilidade de cumprimento da decisão judicial pela União, nos termos consignados pela SESU-Secretaria de Educação Superior do MEC.

IV - Legalidade e constitucionalidade quanto à exigência do diploma para participação no revalida. Questão pacificada no julgamento do IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do TRF- 1ª Região, que definiu a seguinte tese: "Não há ilegalidade ou abuso de poder na exigência, no ato da inscrição, de diploma devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação ou por órgão correspondente no país de conclusão do curso, para fins de participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida)".

V - Necessária observância ao princípio da segurança jurídica, evitando-se a ocorrência de resultado diverso em situações exatamente iguais, requerendo-se, portanto, a adoção pelos demais Tribunais Regionais Federais do país do entendimento já consolidado pelo TRF - 1ª Região.

VI - Previsão editalícia atende à legislação aplicável, em especial a Lei nº 13.959/2019, a Lei nº 9.394/96 e a Lei n. 13.979/2020, bem como, sob o prisma constitucional, o requisito concernente à apresentação de diploma para participação no REVALIDA é perfeitamente compatível com o inc. II e XIII, do art. 5º, da Constituição federal e com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade, impessoalidade, economicidade, eficiência, vinculação ao instrumento convocatório e legitimidade dos atos administrativos.

VII - Posição técnica do INEP no sentido de que "cada país dispõe de estruturação própria de seu ensino superior e de seus cursos de medicina, podendo-se observar que mesmo um certificado de conclusão do curso não será necessariamente indicativo de posterior obtenção do diploma".

VIII - Processos repetitivos. Sugestão de adoção de subsídios referenciais para futuras demandas. Remessa do feito à consideração da Coordenadora-Geral de Assuntos Contenciosos, e, em seguida, à Consultora Jurídica, solicitando encaminhamento do autos a PGU para fins de orientação nacional sobre a matéria.

Senhora Coordenadora-Geral Substituta,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de elaboração de parecer referencial visando compilar subsídios necessários à defesa da União em ações judiciais em que se discute a legalidade da apresentação de diploma de graduação em medicina, expedido por Instituição de Educação Superior Estrangeira, no ato da inscrição no "Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira" – REVALIDA 2020, consoante requisito presente no Edital n. 66, de 10 de setembro de 2020, publicado na data de 11/09/2020, na ed. 175 do DOU, Seção 3, p. 69 e ss., pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

2. Da cópia do Edital juntado em anexo à petição inicial nos autos da Ação Civil Pública nº 5004517-23.2020.4.04.7013/PR (NUP Sapiens 00732.002712/2020-51) extrai-se que o dispositivo questionado é o seguinte:

1.8 Os requisitos para participação no Revalida são:

(...)

1.8.2 possuir diploma de graduação em medicina expedido por Instituição de Educação Superior Estrangeira, reconhecida no país de origem pelo Ministério da Educação ou órgão equivalente, autenticado pela autoridade consular brasileira, ou pelo processo de Apostilamento da Haia, regulamentado pela Convenção de Apostila da Haia, tratado internacional promulgado pelo Brasil por intermédio do Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016.

3. Instada a se manifestar em processo de objeto análogo [NUP: 00732.002773/2020-18 (REF. 00470.003583/2020-46)], a SESU - Secretaria de Educação Superior do MEC emitiu o Ofício Nº 617/2020/CGNAE/GAB/SESU/SESU-MEC indicando que "a competência para prestar as informações é de atribuição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal com personalidade jurídica de direito público competente pela gestão do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras (Revalida)". Diante disso, sugeriu o encaminhamento do expediente para a citada autarquia para análise e providências cabíveis.

4. Considerando que esta CONJUR/MEC, em especial a Coordenação-Geral de Assuntos Contenciosos, tem recebido grande volume de pedidos de subsídios provenientes dos órgãos de contencioso da AGU sobre a matéria ora referida, propôs-se, no PARECER n. 01216/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, originário do NUP: 00732.002775/2020-15 (REF. 00470.003584/2020-91) (seq. 1 destes autos), que fosse avaliada a conveniência e oportunidade em adotar os subsídios prestados naquela manifestação como referenciais.

5. O citado Parecer foi aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00047/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da Coordenadora-Geral para Assuntos Contenciosos Substituta, bem como pelo DESPACHO n. 02832/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da Consultora Jurídica, sendo que este último solicitou a abertura do presente processo SAPIENS, para elaboração de Parecer Referencial sobre a matéria.

6. Assim, considerando que a Secretaria de Educação Superior - SESU/MEC já se manifestou sobre o tema, tendo em vista, ainda, o recebimento por esta CONJUR de recorrentes pedidos de subsídios em ações judiciais que discutem essa matéria, bem como a necessária observância ao princípio da eficiência, a presente manifestação tem por fim dispensar a prestação de subsídios de forma individualizada por esta CONJUR, quando as ações judiciais versarem sobre o objeto tratado nestes autos, nos termos do que autoriza a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União.

7. Ressalta-se que os presentes autos estão instruídos com o citado PARECER n. 01216/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, com os respectivos despachos de aprovação e com a Nota Técnica nº 7/2018/CGCQES/DAES-INEP.

8. Faz-se juntar aos autos, por ora, o citado Ofício Nº 617/2020/CGNAE/GAB/SESU/SESU-MEC.

9. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 DA ILEGITIMIDADE DA UNIÃO

10. Em síntese, nos processos judiciais em que solicitados subsídios quanto ao tema em questão, a parte autora tem questionado a legalidade da exigência de apresentação do diploma, no ato da inscrição, prevista no item 1.8.2. do Edital n. 66, de 10 de setembro de 2020 - o qual tornou pública a realização da 1ª Etapa referente ao "Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira"-REVALIDA 2020-, requerendo que a apresentação do diploma ocorra somente no momento da aprovação.

11. Conforme aduzido pela Secretaria de Educação Superior do MEC - SESU deve ser alegada a ilegitimidade passiva da União, tendo em vista que a ação judicial questiona **requisito previsto no Edital n. 66/2020, expedido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**, de modo que, por se tratar o INEP de autarquia federal, com **personalidade jurídica própria**, o questionamento de seus atos **não demanda a presença da União na lide**.

12. De outro lado, verifica-se que a área técnica pertinente demandada neste Ministério da Educação, a SESU, nem mesmo pôde fornecer elementos concretos aptos a contestar a demanda.

13. É certo que o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde estabeleceram procedimentos específicos, instituindo, por meio da Portaria Interministerial MEC/MS nº 278, de 11 de novembro de 2011, o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Universidades Estrangeiras - Revalida.

14. Contudo, de acordo com art. 3º da referida Portaria, **é atribuída ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a competência para a implementação do Revalida**, com a colaboração das universidades públicas participantes, nos seguintes termos: “O Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras será implementado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com a colaboração das universidades públicas participantes”.

15. Nessa esteira, tem-se que **todas as questões atinentes à operacionalização do Revalida, como, por exemplo, no caso presente, em que se discute dispositivo editalício, são de atribuição do INEP** não havendo, para tanto, competência da União, cuja atribuição é apenas regulamentar.

16. No ponto, imperioso notar que não se tem questionado nas ações sobre essa matéria dispositivo regulamentar, o que, certamente, atrairia a competência da União, **mas, especificamente, dispositivo do Edital expedido pelo INEP** para que este "dispense a exigência de apresentação de diplomas no ato da inscrição do REVALIDA 2020".

17. **Assim, verifica-se que a União nem mesmo teria atribuição ou meios para efetivar eventual cumprimento da decisão judicial, de modo que não tem interesse em causas desse jaez, devendo ser pleiteada sua exclusão da lide.**

II. 2 DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE QUANTO À EXIGÊNCIA DO DIPLOMA PARA PARTICIPAÇÃO NO REVALIDA - QUESTÃO PACIFICADA NO JULGAMENTO DO IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, DO TRF- 1ª REGIÃO

18. Quanto ao mérito, destaque-se que a questão referente ao momento da apresentação do diploma para fins de participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida), restou pacificada no julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, transitado em julgado em 05/08/2019, o qual restou ementado da seguinte forma:

PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR). DEFINIÇÃO DE TESE JURÍDICA. EXAME NACIONAL DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS MÉDICOS EXPEDIDOS POR INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO ESTRANGEIRAS (REVALIDA). MOMENTO DE APRESENTAÇÃO DO DIPLOMA PARA FINS DE INSCRIÇÃO NO REVALIDA.

1. O Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Estrangeiras (Revalida) é um exame aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que visa revalidar os diplomas estrangeiros, compatíveis com as exigências de formação correspondentes aos diplomas de médico expedidos por universidades brasileiras. A finalidade do exame é aferir a equivalência curricular e definição de aptidão para o exercício profissional da medicina no Brasil.
2. A legislação aplicável ao caso (art. 48 da Lei n. 9.394/1996) dispõe que “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional, como prova da formação recebida por seu titular. (...) § 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação”. No mesmo sentido dispõe a Portaria Interministerial 278 dos Ministérios da Educação e da Saúde, que instrumentaliza o procedimento comum e unificado para a revalidação dos diplomas estrangeiros.
3. É necessária a prévia existência do diploma para que se possa revalidá-lo. Vale dizer, não se pode revalidar o que ainda não existe, ou que ainda é uma mera expectativa de direito.
4. O Revalida não é o único ou exclusivo instrumento para que se possa revalidar o diploma estrangeiro, razão pela qual não existem prejuízos imediatos para os candidatos, que podem se submeter ao procedimento comum perante as instituições superiores de ensino (art. 7º da Portaria Interministerial n. 278).
5. O Revalida não é concurso público, razão pela qual não se aplica o paralelismo com a Súmula 266 do STJ.
6. A Administração necessita de prazos definidos para a conclusão dos procedimentos, em razão dos cronogramas de aplicação das provas, não podendo ficar à mercê do momento em que as instituições estrangeiras irão fornecer os documentos necessários para serem revalidados.
7. Não deve haver o desperdício de recursos públicos com a avaliação de candidato que ainda não possui o diploma para ser revalidado.

TESE JURÍDICA DEFINIDA: “Não há ilegalidade ou abuso de poder na exigência, no ato da inscrição, de diploma devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação ou por órgão correspondente no país de conclusão do curso, para fins de participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida)” (negritei).

(...)

19. À respeito, a Assessoria de Comunicação Social do INEP publicou a seguinte "Nota de Esclarecimento" acessível no *site* <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/nota-de-esclarecimento-revalida-2020-1>. Diante de sua pertinência, transcreve-se:

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) esclarece que, conforme previsto no edital do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida), para se inscrever no exame, o participante deverá ser portador e apresentar, no ato da inscrição, diploma de graduação em medicina expedido por instituição de educação superior estrangeira, reconhecida no país de origem pelo seu ministério da educação ou órgão equivalente, autenticado pela autoridade consular brasileira ou pelo processo da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, promulgado pelo Decreto n.º 8.660, de 29 de janeiro de 2016.

Sobre a legalidade e a legitimidade dessa exigência do edital do Revalida, a Justiça Federal já fixou tese jurídica, segundo a qual:

“Não há ilegalidade ou abuso de poder na exigência, no ato da inscrição, de diploma devidamente reconhecido pelo ministério da educação ou por órgão correspondente no país de conclusão do curso, para fins de participação no Revalida”. (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 3ª Seção, Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) n.º 0045947-19/2017.4.01.0000, julgado em 19 de fevereiro de 2019).

Seguindo as orientações jurídicas fixadas pela Justiça Federal, o Inep entende que:

1. *É necessária a prévia existência do diploma para que se possa revalidá-lo, pois não se pode revalidar o que ainda não existe ou o que ainda é uma mera expectativa de direito.*
2. *O Revalida não é o único ou exclusivo instrumento para que se possa revalidar o diploma estrangeiro, razão pela qual não existem prejuízos imediatos para os participantes, que podem se submeter ao procedimento comum perante as instituições superiores de ensino (art. 7º da Portaria Interministerial n.º 278).*

3. *O Revalida não é concurso público, razão pela qual não se aplica o paralelismo com a Súmula 266 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ).*
4. *A administração pública necessita de prazos definidos para a conclusão dos procedimentos, em razão dos cronogramas de aplicação das provas, não podendo ficar à mercê do momento em que as instituições estrangeiras irão fornecer os documentos necessários para serem revalidados.*
5. *Não deve haver desperdício de recursos públicos com a avaliação de participante que ainda não possui diploma para ser revalidado.*

A alegação de que a impossibilidade de obtenção do diploma de medicina se deve às restrições legais vigentes em outros países quanto ao funcionamento regular das universidades durante o período da pandemia de COVID-19 não será suficiente para excepcionar a aplicação estrita dessas orientações judiciais quanto à legalidade da exigência do diploma no ato da inscrição no Revalida.

20. Irretocável o posicionamento do TRF 1ª Região, sintetizado na Nota do INEP. Senão vejamos.

21. O art. 48, § 2º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 preconiza que "§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação".

22. Como visto, o dispositivo legal é claro ao estabelecer que "**Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados**", assim, não houve exorbitância aos limites do Poder Regulamentar, pois o Edital do INEP apenas explicita requisito já presente na lei. Ou seja, a Lei expressa que serão revalidados os diplomas, não se referido ou abrindo margem para revalidação de qualquer outro documento.

23. Digno de nota que art. 2º da Lei nº 13.959, de 18 de dezembro de 2019, que Institui o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida), **faz menção expressa ao citado art. 48 da Lei nº 9.394/96**, podendo-se afirmar, portanto, que a chamada Lei do Revalida **respalda a exigência de diploma para que seja propiciada a participação no referido Exame**, veja-se:

Art. 2º O Revalida tem os seguintes objetivos:

I - verificar a aquisição de conhecimentos, habilidades e competências requeridas para o exercício profissional adequado aos princípios e às necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS), em nível equivalente ao exigido nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina no Brasil; e

II - subsidiar o processo de revalidação de diplomas de que trata o [art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

24. Consoante assevera o Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro no Voto proferido no julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

Por isso, reitero, não se pode revalidar diploma ainda não expedido, ou seja, que ainda não existe.

De outra forma, tem-se que são os diplomas, e não os certificados de conclusão de curso ou qualquer outro documento equivalente, que serão revalidados pelas instituições brasileiras. O comando legal é claro e inequívoco.

Assim, não há que se falar na prática de qualquer ilegalidade pela Administração, ao exigir, como requisito indispensável para fins de ingresso no procedimento de revalidação de diplomas, a apresentação do próprio diploma a ser revalidado.

Discutir os critérios utilizados pela Administração para fins de definição de quais os documentos a serem exigidos para a inscrição no Revalida, ou o momento de sua apresentação, com respeito a eventuais entendimentos em sentido contrário, constitui indevida incursão do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo.

O limite da atuação jurisdicional deve estar adstrito a eventual ilegalidade do ato, hipótese ausente, no caso.

25. Com efeito, não se observa qualquer ilegalidade no dispositivo editalício ora debatido, devendo-se prestigiar o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**.

26. De outro vértice, do ponto de vista constitucional, tem-se que a regra do Edital observa o art. 5º, inc. II da Constituição Federal (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei), visto que, conforme demonstrado, o art. 2º da Lei nº 13.959/2019, ao referenciar o art. 48 da Lei nº 9.394/96, amparam legal e constitucionalmente a previsão editalícia.

27. De igual modo, a previsão editalícia discutida nos autos é perfeitamente compatível com o inc. XIII, do art. 5º, da Constituição Federal. No ponto, a Constituição brasileira estabelece ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Significa dizer que a lei poderá impor determinadas qualificações ou requisitos para o exercício do trabalho, ofício ou profissão. Para o exercício específico da medicina entendeu o legislador dispor sobre o exercício da medicina por intermédio da Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013.

28. O art. 6º da citada Lei nº 12.842/2013 indica que a denominação ‘médico’ é privativa do graduado em curso superior de Medicina reconhecido e deverá constar obrigatoriamente dos diplomas emitidos por instituições de educação superior credenciadas na forma do [art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 \(Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional\)](#), vedada a denominação ‘bacharel em Medicina’.

29. Como se vê, a norma que dispõe sobre o exercício da medicina faz expressa menção aos termos da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, por ser esse o normativo que contém o regramento geral que direciona e dá base à educação nacional. E sobre diplomas de cursos superiores, a LDB dispõe que os **diplomas reconhecidos, quando registrados**, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

30. Ademais, a LDB determina que a **revalidação de diplomas expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras é pré-requisito para o exercício de qualquer profissão no território nacional**, tanto para estrangeiros quanto para brasileiros, ou seja, sua única condição de validade, nos termos do art. 48, §§ 2º e 3º:

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior. (grifos nossos).

31. Feitas essas observações, tem-se que o exercício da medicina no Brasil é privativo de graduado em curso superior de Medicina com diploma registrado ou revalidado, sendo que, conforme demonstrado, **só é possível o início do procedimento de revalidação de diploma se o candidato, evidentemente, possui diploma expedido por instituições de ensino superior estrangeiras a ser revalidado**. Ou seja, não apenas em respeito ao princípio da legalidade, mas, até mesmo, por questão de lógica, só é possível que se inicie o procedimento de revalidação de diploma na hipótese de o candidato estar de posse de documento essencial.

32. Saliente-se, outrossim, que **não é razoável, nem econômico, nem eficiente** que vários procedimentos custosos para a máquina pública sejam efetuados, com vistas ao atendimento de mera expectativa de direito de recebimento ou expedição de diploma que sequer possa vir a se concretizar.

33. Por pertinência, no que se refere à aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade, faz-se menção ao referido Voto proferido pelo Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, no julgamento do IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, citando o Parecer Ministerial, conclui que **não é lícito imputar à Administração o ônus de arcar com vultuosas quantias apenas para satisfazer interesse particular de quem possui mera expectativa de direito de obtenção do diploma**. Veja-se:

Colho, porque elucidativos, os argumentos trazidos no parecer ministerial (fls. 690-691):

Especificamente quanto aos dispêndios financeiros, é importante observar que o exame é realizado em duas etapas. Enquanto a primeira consiste em realização de provas objetiva e subjetiva; a segunda, mais complexa, constitui-se numa avaliação de habilidades clínicas, que coloca o candidato numa simulação de atendimento clínico, no intuito de se verificar a sua habilidade prática, o que, evidentemente, demanda enorme esforço financeiro do governo para a sua consecução.

Por óbvio, a taxa paga a título de inscrição pelos candidatos não cobre os gastos do exame, os quais são subsidiados pelo governo. Somente para exemplificar, no último certame realizado no ano de 2016, a estimativa é de que o poder público teve que arcar com cerca de R\$ 7.600,00 (sete mil e seiscentos reais) por candidato na segunda fase do certame. Naquele ano, cerca de 2.380 (dois mil trezentos e oitenta) indivíduos participaram da segunda fase, totalizando-se um custo de mais de 18 milhões de reais somente nesta fase do exame.

Em 2016, a taxa paga pelos participantes, contabilizadas a primeira e a segunda etapa, foi de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), o que, se multiplicado pelo total de participantes apenas da segunda fase, daria uma quantia de 1.071.000 (um milhão e setenta e um mil reais).

Veja-se que, para o cálculo acima, foi computada a soma das quantias pagas nas duas fases do exame e, mesmo assim, as taxas pagas foram suficientes para cobrir apenas 5,5% do total gasto apenas na segunda fase, conforme a Nota Técnica n. 43/2014/CGCQES/DAES, encaminhada pelo INEP a esta PRR1, e que se encontra anexada a este parecer.

Deveras, trata-se de valor considerável a ser gasto com determinado indivíduo que, não possuindo diploma, pode vir a ser reprovado nesta etapa do certame.

Parece-me que aqui, assim como alega o INEP, inverte-se o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade em favor do poder público, de modo a se evitar que ele tenha de arcar com quantia considerável, se multiplicada pela quantidade de participantes, da qual sequer há garantia de aprovação dos candidatos e consequente revalidação do diploma.

Outrossim, há de se considerar que o Revalida é meio extraordinário de revalidação do diploma de Medicina, sendo facultado à pessoa portadora do diploma a utilização do meio usual, ou ordinário, de revalidá-lo perante as universidades públicas do país, desde que atendidas as regras internas da instituição de ensino, que gozam de autonomia institucional.

Assim, diante de tal argumento, que reputo de elevada relevância, não se pode fazer com que a Administração arque com elevados custos para subsidiar a participação de determinada pessoa que ainda não ostenta os requisitos necessários para a revalidação de diploma.

34. Consoante se verificou naqueles autos judiciais, **o valor despendido pelo Poder Público não cobre todas as despesas para realização do exame**, sendo assim, **não atende ao princípio da economicidade e da proporcionalidade que seja facultada a participação de candidatos que não detenham preliminarmente os requisitos necessários à obtenção da revalidação do diploma.**

35. Neste sentido, saliente-se que **há, sim, prejuízo à Administração** caso faculte a participação de candidato que ainda não detém o diploma, pois, como bem dito pelo citado Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro "inverte-se o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade em favor do poder público, de modo a se evitar que ele tenha de arcar com quantia considerável, se multiplicada pela quantidade de participantes, da qual sequer há garantia de aprovação dos candidatos e consequente revalidação do diploma".

36. De outro lado, **não se verifica prejuízo ao candidato**, vez que a validação do diploma estrangeiro pode ser efetuada por meio de procedimento ordinário de revalidação de diplomas estabelecido pela instituição de educação superior revalidadora, no exercício da autonomia universitária, respeitada a legislação pertinente sobre a matéria, **de forma que existe outra alternativa para os estudantes revalidarem diploma estrangeiro**, não se restringindo apenas à opção de aguardar novo Edital do Revalida.

37. A respeito, cabe fazer menção ao art. 7º do Portaria Interministerial MEC/MS nº 278, de 11 de novembro de 2011:

Art. 7º O processo regulado por esta Portaria **não exclui** a prerrogativa conferida às universidades públicas para proceder à revalidação de diplomas em conformidade com a Resolução CNE/CES nº 04/2001. (Grifou-se)

38. No que tange ao argumento de que a pandemia de Coronavírus justificaria o afastamento do comentado requisito editalício para o Revalida, vale frisar que a Lei n. 13.979, de 2020, embora tenha decretado o estado de calamidade pública e facultada a simplificação de diversos atos e procedimentos administrativos, não trouxe qualquer alteração quanto aos procedimentos referentes ao Revalida, não havendo, portanto, qualquer embasamento legal ou constitucional quanto ao pleiteado.

39. Necessário enfatizar, ademais, que não se pode aplicar ao caso o paralelismo com a Súmula 266 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ). No ponto, pela sua clareza e pertinência, transcreve-se o consignado na decisão

proferida no PROCESSO N. 1004519-40.2017.4.01.0000 – TRF 1ª Região, pelo Desembargador Federal Kássio Marques, veja-se:

O edital em análise, em seus itens 1.7 e 1.7.2, é expresso ao exigir a apresentação do diploma de médico no ato da inscrição.

Ocorre que a parte impetrante não possui referido diploma, mas somente o certificado de conclusão do curso.

Anoto que não há que se falar em paralelismo entre a impugnada exigência e o Enunciado 266 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, uma vez que não se trata de concurso público convencional ou exame vestibular, mas sim de um processo de seleção de médicos – formados no Brasil ou no Exterior – cuja condição de admissibilidade é exatamente que o candidato comprove já possuir habilitação para o exercício de sua profissão, exigência essa que se torna ainda mais pertinente em razão da candidata haver se formado em país estrangeiro.

Tampouco é lícito que se permita aos postulantes à participação no programa em análise suprimirem a exigência expressamente consignada no edital, sob pena de se criar um ambiente anti-isonômico, privilegiando a impetrante em detrimento daqueles tantos outros médicos que apresentaram a documentação completa.

Tal o contexto, não vislumbro a existência de qualquer ilegalidade que autorize a intervenção excepcional do Poder Judiciário na esfera de atuação da Administração Pública.

Ressalto que a tão só invocação à razoabilidade não pode servir de pálio ao vilipêndio dos princípios da legalidade e da isonomia, aos quais deve obediência a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme expressamente consignado no caput do art. 37 da Constituição Federal.

40. De fato, a Súmula 266 do STJ, a qual enuncia que "O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse e não na inscrição para o concurso público", refere-se claramente à concurso público, hipótese absolutamente diversa do procedimento do Revalida.

41. **O Revalida não possui natureza jurídica de concurso público**, pois não há concorrência entre os participantes, nem classificação entre eles, bem como o citado procedimento não se destina ao preenchimento de cargos, assim não é possível a aplicação da citada Súmula.

42. O intuito da Súmula 266 STJ é conceder à Administração a oportunidade de selecionar e dar posse aos candidatos melhores avaliados no concurso. Nesse passo, excluir de antemão aqueles que podem vir a ser melhor classificados não se revela, certamente, a melhor solução. Ademais, em regra, os valores cobrados dos candidatos cobrem as despesas do concurso.

43. Situação diversa se apresenta em relação ao Revalida, pois o referido exame se presta a atestar que os **diplomados em universidade estrangeira** estão aptos a exercer a profissão de médico em território brasileiro, em nível equivalente ao exigido dos médicos formados no Brasil. Vale dizer, não há classificação entre os candidatos, pois estes serão considerados aptos ou não aptos, diante da verificação da aquisição de conhecimentos e habilidades requeridas para o exercício profissional adequado. Assevere-se, ainda, conforme já mencionado, que o valor despendido pelo Poder Público não cobre todas as despesas para realização do exame.

44. Sendo assim, s.m.j, não é cabível a interpretação no sentido da possibilidade de aplicação da Súmula 266 do STJ destinada a concursos, a hipótese de natureza jurídica, objetivos e características totalmente diversas.

45. Não bastasse todas as questões acima apontadas que revelam a legalidade e constitucionalidade quanto à exigência do diploma para participação no revalida, imperioso destacar que decisões contrárias à tese definida no julgamento do IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do TRF da 1ª Região, causarão enorme insegurança jurídica, além de provocar diferença entre os candidatos que se encontram em situação análoga.

II. 3 DA NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

46. É sabido que, embora o TRF da 1ª Região tenha julgado definitivamente a questão, não se pode dizer o mesmo de demais Tribunais Regionais Federais de outras regiões em que a jurisprudência ainda se encontra díspare sobre a matéria.

47. À propósito, transcreve-se ementa de recente julgado da 6ª Turma do TRF 3ª Região:

ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO – REVALIDAÇÃO – DIPLOMA MÉDICO – APRESENTAÇÃO – SÚMULA Nº 266 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.1. No caso concreto, os apelados buscam a participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida), independentemente do cumprimento de requisito previsto no edital.2. A Portaria Normativa nº. 22 do MEC prevê a possibilidade de complementação da documentação. Nos casos de revalidação de diplomas médicos, contudo, a norma aplicável é a Portaria Interministerial MEC/MS nº 278, com exigência de porte do diploma no momento da candidatura ao processo. Trata-se de exigência compatível com a importância da atividade médica.3. O procedimento de revalidação de diploma visa atender a demanda de profissionais que buscam o exercício profissional em território brasileiro. Trata-se de política pública, à cargo do Poder Executivo. **Não cabe ao Poder Judiciário criar norma constitucional, ordinária ou regulamentar.**4. **O requisito, previsto em edital, atente à lei e à regulamentação pertinente. É regular o indeferimento da inscrição do pedido de revalidação em decorrência da falta de apresentação do diploma.**5. **Não é possível postergar a apresentação**, a partir de interpretação da Súmula nº 266 do Superior Tribunal de Justiça (“O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse e não na inscrição para o concurso público”). A súmula trata de habilitação para concurso público. A apresentação do diploma é requisito para a sua revalidação.6. Apelação provida. (TRF 3ª Região, 6ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 0001669-03.2017.4.03.6005, Rel. Juiz Federal Convocado LEILA PAIVA MORRISON, julgado em 21/02/2020, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 28/02/2020).

48. Não se coaduna ao princípio da segurança jurídica que, a depender do Tribunal em que julgada a ação, ou, até mesmo, a depender da Turma à qual seja distribuída o processo, **o resultado possa ser diverso em situações exatamente iguais.**

49. Tal flanco aberto no sistema judiciário abre porta à possíveis fraudes processuais, visando o locupletamento da parte, pois, uma vez conhecido o posicionamento favorável de certa Turma ou certo Tribunal, pode-se manobrar o ajuizamento da ação neste sentido, além de estimular o ingresso em massa em juízo e, conseqüentemente, o assoberbamento dos Tribunais.

50. De outro lado, decisões conflitantes dos Tribunais, além de aviltarem o princípio da segurança jurídica, abalam a própria função principal do Poder Judiciário, que corresponde, em última análise, à pacificação dos conflitos. Sobre o tema, transcreve-se trecho de artigo intitulado "A uniformização da jurisprudência e a segurança jurídica", do ministro aposentado do Tribunal Superior do Trabalho e professor e diretor da Faculdade de Direito da PUC-SP, [Pedro Paulo Teixeira Manus](#), publicada na Revista Consultor Jurídico, de 8 de fevereiro de 2019, acessível em <https://www.conjur.com.br/2019-fev-08/reflexoes-trabalhistas-uniformizacao-jurisprudencia-seguranca-juridica>:

A função institucional do Poder Judiciário é dizer o direito, proporcionando a segurança jurídica aos jurisdicionados. Eis aí o significado da palavra jurisdição, que é a dicção do juris, isto é, a dicção do direito.

Daí decorre uma necessidade imperiosa, que é a certeza oriunda das decisões judiciais, que é produto de reiteradas decisões no mesmo sentido, quando se trata das mesmas questões controvertidas. A disparidade das decisões judiciais significa a antítese desta certeza que todos buscamos, o que gera insegurança na sociedade e estimula o ingresso em juízo.

(...)

Daí decorre que, quando temos uma jurisprudência uniforme, a vida em sociedade passa a ter regramento mais claros, resultando numa vida social menos conflituosa, com uma demanda menor no âmbito do Poder Judiciário. Quando há disparidade entre decisões judiciais sobre o mesmo tema, temos uma situação inversa, de insegurança jurídica, provocando, ao contrário, maior número de demandas judiciais.

51. Ressalte-se, de outro vértice, que, ao que tudo indica, a questão de fundo não será julgada pelo Superior Tribunal de Justiça. Em pesquisa jurisprudencial realizada no site do STJ verifica-se que a matéria jamais chegou a ser apreciada no mérito, eis que os recursos especiais não são conhecidos, face ao apontamento no sentido de que não há ofensa à lei, mas tão somente discussão de ato normativo infralegal. A propósito, vide as decisões monocráticas proferidas nos AREsp 1.740.077/MT, 1.740.097/GO e 1.740.122/DF.

52. De igual modo, não se encontra no Supremo Tribunal Federal precedente atinente ao tema e, em algumas poucas decisões, há indicação de se tratar a matéria de ofensa reflexa à Constituição.

53. Deduz-se, portanto, que praticamente não há chance de pacificação da matéria no âmbito dos tribunais superiores, embora se trate de tema de abrangência nacional, a demandar maior segurança jurídica em seu tratamento.

54. Sendo assim, e considerando que a questão já se encontra pacificada no TRF 1ª Região, que engloba o maior número de Estados da Federação, e que dificilmente a questão será apreciada pelo STJ ou STF, deve ser ressaltada a imperiosa necessidade de que outros Tribunais Regionais Federais do país sigam a mesma vertente, entendendo pela legalidade da exigência, no ato da inscrição, de diploma devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação ou por órgão correspondente no país de conclusão do curso, para fins de participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida).

II. 4 CONSIDERAÇÕES DE ORDEM TÉCNICA QUE EMBASAM A EXIGÊNCIA PRELIMINAR DO DIPLOMA PARA PARTICIPAÇÃO NO REVALIDA

55. Nos autos da Ação Civil Pública nº 5004517-23.2020.4.04.7013/PR (NUP Sapiens 00732.002712/2020-51), em que se intentava o afastamento da previsão editalícia ora em comento, o juiz **indeferiu a tutela de urgência**, tendo por fundamento, além do julgamento do IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do TRF da 1ª Região, a **NOTA TÉCNICA Nº 7/2018/CGCQES/DAES**, a qual explicita que **"cada país dispõe de estruturação própria de seu ensino superior e de seus cursos de medicina, podendo-se observar que mesmo um certificado de conclusão do curso não será necessariamente indicativo de posterior obtenção do diploma".**

56. Confira-se excerto da referida nota (fls. 111/114 do arquivo em PDF):

*Diante da problemática explicitada, percebeu-se a necessidade de realização de um estudo sistematizado acerca das legislações de alguns dos países de origem dos diplomas apresentados no ato das inscrições no Revalida. Para tanto, procedeu-se com um levantamento para identificação daqueles países com maior número participantes com diplomas emitidos em seus territórios, tendo se destacado **Bolívia, Cuba, Paraguai e Argentina**. Os resultados do estudo serão brevemente descritos nos tópicos subsequentes, cabendo salientar que o mesmo foi realizado em entre os meses de outubro e novembro de 2017, abrangendo as leis e regulamentações dos referidos países.*

DA REPÚBLICA DA ARGENTINA

*A Argentina é membro do Mercosul, signatário do ARCU-SUL, acordo firmado para facilitação de tramitação de documentos acadêmicos entre seus membros, além de ser signatário da Convenção da Apostila da Haia. Foi criada pelo país a Comissão Nacional de valorização e reconhecimento universitário (CONEAU) que tem como objetivo criar diretrizes profissionais e educacionais nos cursos de nível superior. Com isso, o órgão editou a Resolução nº 1.314/2007 que versa sobre a formação e diretriz curricular do curso de medicina, que possui 5 requisitos obrigatórios: **Currículo Básico de cumprimento da carga horária mínima de (5.500 horas), a prática clínica básica, prática clínica reservada obrigatória e o trabalho final.***

Nesse sentido, a Lei nº 24.521, editada para a Educação Superior no país, esclarece que as instituições universitárias são responsáveis exclusivamente pela emissão de título de graduação de licenciatura e de títulos profissionais equivalentes até 120 dias corridos contando a partir do pedido, conforme artigo 40, sendo apenas validado no território argentino após reconhecidos pelo Ministério de Cultura e Educação. Segundo esse dispositivo, é nesse momento dado o direito de certificação da formação acadêmica e a habilitação para exercício profissional no respectivo território nacional, conforme artigo 41.

A Resolução do Ministério da Educação do país nº 2.385/2015 foi editada para regular a estrutura organizacional das carreiras de graduação e regular a expedição dos diplomas assegurando a veracidade e fé pública e o efetivo reconhecimento dos documentos. Assim, os artigos 12, 15 e 17 determinam que os diplomas e os certificados analíticos devem apresentar todas as informações necessárias e serão expedidos por autoridade competente.

*Conjuntamente com a referida resolução, foi editada a Lei nº 2.405-E/2017, também pelo Ministério de Educação argentino, que, em seu bojo, afirma que o diploma só será expedido após a apresentação do certificado analítico contendo as informações do plano de estudo com as notas obtidas e atestado a aprovação em cada disciplina cursada. Além disso, a referida Lei também afirma em seus arts. 1º a 4º que o certificado analítico é o suplemento do diploma, sendo esse o único documento que demonstra todas as informações do **estudante, objetivando a comprovação da conclusão efetiva do curso. A Lei ainda determina que deve ser apresentado o diploma conjuntamente com o certificado analítico para a efetivação comprovação da aprovação e conclusão em todas os requisitos da graduação de medicina. Essa disposição é comprovada por alguns documentos apresentados que afirmam que o estudante "(...) concluiu o currículo de graduação (...) encontra-se em trâmite o certificado analítico e diploma para acreditação."** [tradução livre], porém, a apresentação de documentos que afirmam apenas isso não traz qualquer referência ou citação*

se o participante foi aprovado em todas as disciplinas, não comprovando a aprovação e a conclusão do curso, como também não comprova que a universidade estrangeira tem o reconhecimento do Ministério de Educação argentino.

Nesse contexto, ressalta-se que as declarações (constâncias) apresentadas pelos participantes para a realização da inscrição afirmam o seguinte: “aluno está inscrito para realizar o exame final integrado do ciclo clínico do internato anual rotatório”, que afirma que o participante ainda está cursando o curso de medicina, ou que o “aluno está inscrito para realizar o exame final integrado do ciclo clínico do internato anual rotatório”. [tradução livre], ou, finalmente, certificado de que o participante está inscrito como “aluno regular do curso” [tradução livre].

Desta feita, é translúcido que nenhum dos documentos citados no item anterior afirma que o participante concluiu “e” foi aprovado no curso de medicina, tampouco valem como diploma. Além disso, a legislação é clara quando expressa que para a **comprovação de conclusão de curso só será efetivamente realizada com a apresentação do diploma e do certificado analítico**, sendo que para a inscrição do Revalida seria apenas necessária a apresentação do diploma.

DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA

A Bolívia é membro associado do Mercosul, em vias de tornar-se Estado parte, e também firmou o acordo de acreditação de títulos acadêmicos (ARCU-SUL), instituindo a Comissão Nacional de Acreditação de Carreiras Universitárias (CNACU), signatário da Convenção de Apostila de Haia, sendo órgão responsável em coordenar, unificar e impulsionar os processos de valorização e reconhecimento das carreiras, o Comitê Executivo da Universidade Boliviana (CEUB).

Esse órgão editou o Regulamento de Títulos e Grau que afirma que a **conclusão total, com aprovação integral no curso, será comprovada apenas com o diploma acadêmico, pois esse documento é o único que atesta que o aluno cumpriu satisfatoriamente o plano de curso (disciplinas teóricas) e as etapas da graduação que são 6: a tese, o projeto, o internato rotatório, o trabalho dirigido, o exame de título e a ciclo clínico**. Ressalta-se que todas as etapas citadas são obrigatórias devendo o aluno ser aprovado em cada uma, conforme artigos 2º, 3º, 4º, 5º do referido regulamento conjuntamente com os artigos 6º, 8º a 13 do Regulamento General de Tipos e Modalidades de Graduação que cita o objeto de cada etapa.

Além disso, verifica-se que os certificados e as constâncias apresentados pelos participantes no ato da inscrição têm o seguinte teor afirmativo: “O presente documento não constitui título acadêmico, tão somente constata que o aluno concluiu e foi aprovado no plano de curso.” [tradução livre] ou “essa declaração atesta que o aluno realizou e foi aprovado nas seguintes etapas: (...)” [tradução livre] ou “certifica que o aluno concluiu o plano de curso e está apto para realizar o exame de título.” [tradução livre].

É translúcido que em nenhum dos documentos apresentados atestam que o participante de fato concluiu toda a formação.

DA REPUBLICA DO PARAGUAI

O Paraguai é membro do Mercosul e também é signatário do Arcu-Sul, acordo desenvolvido para facilitar a tramitação e reconhecimento de documentos acadêmicos entre países signatários. A Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (ANEAES) é o órgão constituído para acreditar a qualidade acadêmica dos cursos superiores e também signatário da Convenção da Apostila da Haia.

O país editou a Lei nº 4.995/13 que estabelece limites de atuação e exercício da Educação Superior do país, estabelecendo no artigo 71 que **o título acadêmico se expede em favor do estudante que terminar o curso, concluindo o conteúdo programático e completando todos os requisitos acadêmicos exigidos**.

Ademais, editou-se a Resolução nº 08/07 que trata de um Modelo Nacional de Ensino Superior referente ao curso de medicina instituído pelo Conselho Diretivo, pertencente ao Ministério da Educação e Cultura, conjuntamente com a ANEAES, visando padronizar as universidades com o mesmo plano de curso e quantidade de requisitos mínimos. Assim, são 6 (seis) anos de curso com 5.500 horas cronológicas, sendo o **curso dividido em ciclo inicial básico, ciclo de formação pré-clínico, ciclo de formação clínica, internato e complementares**, conforme os números 4 e 5 do Modelo.

Nesse sentido, o teor dos documentos juntados no ato da inscrição afirmam o seguinte: “(...) está cursando o 6º ano (internato rotatório) na carreira de Medicina e Cirurgia.” [tradução livre], dessa forma, demonstra-se, cristalinamente, que o aluno ainda não concluiu o curso, não portando, portanto, o diploma.

Ademais, tem-se que a maioria dos certificados anexados no ato da inscrição possuem data de expedição de mais de um ano, fato que demonstra que a expedição do documento não está relacionada a um prazo hábil para a expedição do diploma, mas, sim, a sua própria inexistência.

Dessa forma, é visível que a legislação paraguaia apenas preveja que o documento hábil para comprovar a aprovação e conclusão do curso de medicina é o diploma, pois ele só é expedido quando for cumprido satisfatoriamente todos os requisitos previstos no Modelo Nacional de Reconhecimento da Educação Superior e, antes do devido complemento, nenhum documento expedido terá fé pública de conclusão de curso. Assim, não cabe a apresentação de certificado ou declaração (constância) no ato da inscrição do Revalida, uma vez que nem o país expediente reconhece esse tipo de documento para esse fim.

DA REPUBLICA DE CUBA

O Ministério de Educação Superior de Cuba editou a Resolução Ministerial nº 155/2015 que revogou a Resolução Ministerial nº 26/2004, no qual afirma em seu art. 1º **que o diploma é o único documento que concede credibilidade a conclusão do nível acadêmico, não cabendo qualquer interpretação ou dúvida sobre aceitar certificados ou declarações (constâncias), pois esses não possuem nem idoneidade no próprio país.**

[Destaques do original].

57. O INEP explicita, em sua "Cartilha de Orientação Jurídica, Brasília 2020" (vide NUP Sapiens: 00497.002990/2020-38, seq. 2, p. 62 a 155 do arquivo em PDF) que "os currículos de graduação em medicina de diversos países são diferentes dos brasileiros, havendo regras diversas para expedição dos respectivos diplomas". Afirma ainda o INEP que "já constatou em outras edições do Exame que muitos participantes apresentam certificados de conclusão de etapas de curso de medicina que, pela legislação desses países, **não representam a formação acadêmica completa, somente comprovada pela obtenção formal do diploma emitido pelo respectivo órgão governamental competente**".

58. A questão se apresenta, portanto, com suas nuances, inclusive com variações a depender do país em que o curso foi concluído, impossibilitando, assim, que o INEP dispense, **preliminarmente e de forma geral**, a apresentação de diplomas no ato da inscrição do REVALIDA 2020.

59. De todo modo, não seria adequado face ao princípio da igualdade, que o INEP indicasse regras díspares para participação no Revalida **a depender do país em que tenha sido concluído o curso**.

60. Diante dos estudos de legislações educacionais de outros países, promovidos pelo INEP, tem-se que os candidatos têm apresentado ao Judiciário certificados e/ou declarações **os quais não trazem grau de certeza sobre a efetiva conclusão do curso, podendo haver ainda alguma etapa a ser cumprida**.

61. **Pois bem. Diante do estudo promovido pelo INEP, expresso na Nota Técnica nº 7/2018/CGCOES/DAES, acima mencionada, verifica-se que um simples certificado ou declaração expedida pela instituição de ensino não comprova a conclusão total, com aprovação integral no curso de Medicina.**

62. Ademais, o item 1.8.2 do Edital não exige apenas como requisito "possuir diploma de graduação em medicina expedido por Instituição de Educação Superior Estrangeira", mas que esse diploma seja **"reconhecido no país de origem pelo Ministério da Educação ou órgão equivalente"**, bem como que seja **"autenticado pela autoridade consular brasileira**, ou pelo processo de Apostilamento da Haia, regulamentado pela Convenção de Apostila da Haia, tratado internacional promulgado pelo Brasil por intermédio do Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016".

63. Nessa esteira, a falta de exigência de diploma reconhecido e autenticado na fase inicial do procedimento do Revalida implica, por consectário, em outros riscos para a Administração, a saber: i) permite a participação de candidatos que porventura não tenham seus diplomas expedidos posteriormente; ii) como também possibilita a participação de candidatos que até recebam seu diploma, contudo estes podem vir a não ser reconhecidos pelo país de origem (pelo Ministério da Educação ou órgão equivalente); iii) ou, até mesmo, por algum motivo, os diplomas expedidos e reconhecidos no exterior podem vir a não ser autenticados pela autoridade consular brasileira.

64. Como dito anteriormente, o valor despendido pelo Poder Público não cobre todas as despesas para realização do exame, **desse modo, se revela imperioso que os escassos recursos públicos sejam direcionados de forma efetiva, evitando-se gastos desnecessários com candidatos que, desde o princípio, se apresentem inaptos a concluir todo o processo**.

65. Sobre o tema, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região proferiu decisão mantendo ato administrativo que não homologou a inscrição do Autor no Revalida, **em virtude de ausência de autenticação do diploma original pela autoridade consular brasileira**, exigência esta expressamente prevista no Edital, veja-se:

0120979-60.2016.4.02.5101 (TRF2 2016.51.01.120979-8)

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. INSCRIÇÃO NO EXAME NACIONAL DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS MÉDICOS EXPEDIDOS POR INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR ESTRANGEIRAS - REVALIDA. EDITAL EXIGE DIPLOMA ESTRANGEIRO AUTENTICADO POR AUTORIDADE CONSULAR BRASILEIRA. CANDIDATO APRESENTA A TRADUÇÃO DO DIPLOMA AUTENTICADA. NÃO

CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. 1 - Trata-se de apelação contra a sentença que julgou improcedente o pedido que consistia na suspensão dos efeitos do ato administrativo que não homologou a inscrição do Autor no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras (REVALIDA). 2 - **No caso concreto, verifica-se que a inscrição do Autor no REVALIDA, promovido pela parte ré através do Edital nº 22, de 02.08.2016, não foi homologada ante o descumprimento do item 2.4.3 do Edital, que prevê a necessidade de autenticação, pela autoridade consular brasileira, do diploma médico expedido pela Instituição Estrangeira.** Como fundamento para o seu pedido, argumenta o Autor que o seu diploma foi objeto de tradução pública juramentada para a língua portuguesa, e que a autenticação deste documento, no lugar do diploma em si, seria hábil a suprir a exigência editalícia, autorizando o prosseguimento no concurso. **Ocorre que, em se tratando de chancela consular para fins de controle de autenticidade de documentos, verifica-se que a autenticação de tradução de diploma, feita por tradutor juramentado estrangeiro e onde não constam as assinaturas do Reitor, do Decano da Faculdade, do Secretário Geral e do Presidente do Conselho da Diretoria não tem o condão de suprir a autenticação do diploma original, exigência esta expressamente prevista no Edital.** 3 - O edital é a peça básica do concurso, vinculando não só a Administração, mas também aos candidatos que dele tomam conhecimento prévio e, ao se inscreverem, aceitam as condições, estabelecidas pela comissão organizadora. Portanto, quando a Administração simplesmente cumpre as regras previamente estabelecidas no edital, não há que se admitir a irrisignação de candidato que, sem lograr êxito dentro dos critérios aceitos e válidos para todos, pretende obter judicialmente provimento que acabaria rompendo com a isonomia que deve prevalecer entre os participantes do concurso, sem contar o universo de pessoas que deixou de realizar a inscrição no REVALIDA por não preencher as exigências previstas no edital. 4. Sem qualquer repercussão a alegação de que o "apelante foi um dos poucos que meritoriamente lograram aprovação no Revalida (as provas foram feitas com base na decisão liminar, que ainda estava em vigor" e, portanto, "Exigir que o apelante submeta-se a novo 1 certame, já tendo sido aprovado no anterior, certame novo esse onde não mais será exigida a autenticação do diploma pela autoridade consular brasileira, fere o mais básico princípio da razoabilidade". Isto porque, o Apelante somente participou do REVALIDA por força de decisão liminar, ou seja, em caráter precário, restando assentado tanto no julgamento do Agravo de Instrumento que cassou a referida liminar, quanto na sentença ora recorrida, que não havia direito, na origem, à participação no processo seletivo, em vista do não atendimento do requisito de autenticação do diploma, diga-se, imposto a todos os candidatos e inteiramente legítimo no momento da publicação do edital que regulou o certame, ocorrida em 02.08.2016, ou seja, antes do início da produção de efeitos da Convenção da Apostila de Haia, em 14/08/2016. Outrossim, como já ressaltado pelo juízo a quo "o diploma expedido pela Universidad de Boyacá (fls. 72/74) foi reconhecido pelo Ministério da Educação da Bolívia em 10.04.2015, data muito anterior à promulgação da Convenção da Apostila de Haia. Assim, não há como se invocar na espécie a nova sistemática trazida pela referida Convenção". 5. Apelação desprovida.

Classe: Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho

Órgão julgador: 8ª TURMA ESPECIALIZADA Data de decisão 20/03/2018 Data de disponibilização 26/03/2018 Relator FLAVIO OLIVEIRA LUCAS

66. Em se tratando dos argumentos apresentados pela Procuradoria do INEP no Recurso Especial nº 1867985 - PR (2020/0068656-9), Relator: Ministro Francisco Falcão, tramitados no STJ, interessante salientar os seguintes:

*i) muitas Universidades Sul-americanas, notadamente as **Bolivianas e Paraguaias, expedem o diploma definitivo somente após a conclusão de estágios obrigatórios no sistema de saúde nacional e, comumente, a expedição desses diplomas depende da aprovação dos autores no Exame de Graduação (Exame de Grado) a ser realizado nesses países, sem o qual não há o reconhecimento da respectiva aptidão ao exercício da profissão médica e, portanto, do direito de obtenção do diploma de graduação, havendo clara dependência de um evento futuro e incerto, para que o formando tenha, em definitivo, seu diploma;***

(...)

iii) há exigência normativa de o candidato que pretenda se inscrever no exame REVALIDA seja portador de diploma de medicina expedido no exterior; em curso devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação ou órgão correspondente no país de conclusão, e legalizado por autoridade consular ou procedimento equivalente;

(...)

v) o fato de o exame REVALIDA não ser o único procedimento de revalidação de diplomas médicos obtidos no exterior;

vi) a necessidade de observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da vinculação ao edital, inclusive da sua ponderação quando da invocação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e,

vii) violação dos arts. 3º, I, e 48 da Lei n. 9.394 de 1996, do art. 41 da Lei n. 8.666 de 1993, e do art. 2º, "caput", da Lei n. 9.784 de 1999, sob a alegação da legalidade da exigência de apresentação do diploma médico expedido por instituição estrangeira, no momento da inscrição no certame, tendo em vista ser o exame elaborado/dirigido ao profissional médico como meio de atestar sua formação acadêmica no exterior; condição não preenchida pelos recorridos, cuja exigência, prevista em edital, não poderia deixar de ser observada, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao edital, bem assim da legalidade, impessoalidade e isonomia.

67. Portanto, seja sob o ponto de vista jurídico, seja sob o ponto de vista técnico, tem-se que não há afronta ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade a exigência editalícia quanto à apresentação do diploma para participar do Revalida, ao revés, o multicitado requisito atende aos referidos princípios, bem como atende aos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade, eficiência, vinculação ao instrumento convocatório e legitimidade dos atos administrativos.

68. Anote-se, por fim, uma singela porém importante observação. Verificou-se em um processo que a parte autora (candidato) havia requerido concessão de decisão liminar para possibilitar sua inscrição no Revalida sem apresentação preliminar do diploma, no entanto, os documentos juntados em citado processo demonstravam que a parte autora havia ingressado no sistema de inscrição **em data posterior à data determinada no Edital, razão pela qual sua inscrição não foi efetivada**. Neste sentido, além de todos os argumentos já explanados, é preciso advertir aos órgãos de contencioso que alertem o juízo sobre a tentativa de inscrição quando já expirado o prazo determinado para inscrição no Exame Revalida, antes mesmo de qualquer outra discussão de cunho meritório, se for o caso.

III. CONCLUSÃO

69. Pelo exposto, diante das razões acima delineadas, verifica-se que deve ser preliminarmente alegada a ilegitimidade passiva da União. No mérito, verifica-se inexistir respaldo jurídico a amparar a pretensão no sentido de que o INEP dispense a exigência de apresentação de diploma no ato da inscrição do REVALIDA 2020, tendo em vista ter sido demonstrado que a previsão editalícia atende à legislação aplicável, em especial a Lei nº 13.959/2019, a Lei nº 9.394/96 e a Lei n. 13.979/2020, bem como sob o prisma constitucional, o requisito concernente à apresentação de diploma para participação no REVALIDA é perfeitamente compatível com o inc. II e XIII, do art. 5º, da Constituição federal e com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade legalidade, impessoalidade, economicidade, eficiência, vinculação ao instrumento convocatório e legitimidade dos atos administrativos, razão pela qual deve-se pugnar pela improcedência das ações judiciais que questionam o citado dispositivo editalício.

70. Ademais, a questão restou pacificada no julgamento do IRDR 0045947-19.2017.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com definição da seguinte tese: “Não há ilegalidade ou abuso de poder na exigência, no ato da inscrição, de diploma devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação ou por órgão correspondente no país de conclusão do curso, para fins de participação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida)” .

71. Em atendimento ao princípio da segurança jurídica, deve-se requerer que os demais Tribunais Regionais Federais adotem o mesmo entendimento.

72. Quanto a eventual cumprimento de decisão judicial, informa a SESU que *a competência para cumprir a referida decisão é do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal com personalidade jurídica de direito público competente pela gestão do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras (Revalida)*.

73. Por fim, considerando que a Secretaria de Educação Superior - SESU/MEC já se manifestou sobre o tema, tendo em vista, ainda, o recebimento por esta CONJUR de recorrentes pedidos de subsídios em ações judiciais que discutem essa matéria, bem como a necessária observância ao princípio da eficiência, sugere-se que o presente parecer seja levado à apreciação da Coordenadora-Geral de Assuntos Contenciosos Substituta, e, em seguida, à Consultora Jurídica, para que sejam adotados os presentes subsídios como referenciais, solicitando-se o encaminhamento dos autos

do Departamento de Serviço Público - DSP da PGU, visando à formulação de orientação nacional às unidades da PGU quanto à matéria.

Brasília, 20 de outubro de 2020.

CARINA ROCHA SEABRA
Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732002875202033 e da chave de acesso bdf4ac34

Documento assinado eletronicamente por CARINA ROCHA SEABRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 517286897 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARINA ROCHA SEABRA. Data e Hora: 27-10-2020 11:08. Número de Série: 1223402853802472159. Emissor: AC CAIXA PF v2.
