

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 18/11/2002

(*) Retificação, despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 22/11/2002



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Secretaria de Educação Superior		UF: DF
ASSUNTO: Regularidade da cobrança taxas em de cursos de Pós-Graduação, <i>lato sensu</i> , com base no art.90, da Lei 9394		
RELATORES: Edson de Oliveira Nunes, Jacques Schwartzman e Roberto Cláudio Frota Bezerra		
PROCESSO(S) N.º(S): 23000.006324/2002-27		
PARECER N.º: CNE/CES 0364/2002	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 06/11/2002

I – HISTÓRICO

Trata o presente processo da cobrança de taxas em cursos de Pós-graduação *lato sensu*, realizada pelas Instituições Federais de Ensino Superior, cuja legalidade é questionada pelo Ministério Público Federal, com base no argumento segundo o qual o ensino público, ministrado em estabelecimentos oficiais, deve ser gratuito, conforme disposto no art. 206, item IV, da Constituição Federal. Em seguidos expedientes dirigidos à Secretaria de Educação Superior do MEC, indaga aquela autoridade se constitui preocupação do Ministério da Educação, através da SESu, proceder à regulação da cobrança realizada por estas Instituições.

Da Informação 57, de 17/7/2002, prestada pela Coordenação Geral de Legislação e Normas do Ensino Superior da SESu/MEC, ressaltamos que “*do art. 206, da Constituição Federal de 1988, infere-se que o ensino ministrado por instituições públicas, independente do sistema a que se vinculam e do nível da educação que ministram, deve ser gratuito. Este entendimento tem sido acatado, reiteradamente, pela Secretaria de Educação Superior*”.

II- RELATÓRIO

Com efeito, o citado art. 206 da Carta impõe “*a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*”, sem, contudo, estabelecer a precisa amplitude deste imperativo constitucional. Este Conselho vem se manifestando sob vários aspectos relativos à pós-graduação *lato sensu*, analisados recentemente em distintos Pareceres CNE/CES 281, de 4/9/2002, da Conselheira Roserley Neubauer, e 248/02, do Conselheiro José Carlos Almeida da Silva. O tema em tela, contudo, ainda não foi contemplado pelo CNE e, como ressalta a citada Informação, número 57, da SESu, “*reclama análise aprofundada acerca da regularidade da cobrança, realizada pelas Instituições Federais de Ensino Superior, de cursos de pós-graduação lato sensu. Além disso, é importante definir a natureza dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu e dos cursos de pós-graduação lato sensu para fins de aplicação do preceito constitucional antes mencionado*”.

Acertadamente, argumenta, na Informação 57, o Coordenador-Geral de Legislação e Normas do Ensino Superior, que “*deve-se ter em conta o significado e o alcance do vocábulo*

ensino, utilizado pela Constituição Federal de 1998, para impor a sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais.

No que tange à educação superior a atividade de ensino é caracterizada por duas ordens causais. De um lado, reside o fato de que a atividade de ensino, atividade-fim da universidade, caracteriza-se pela sua oferta regular e contínua (...) De outro, o ensino regular em cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu conduzem a diploma, conferem grau acadêmico aos seus concluintes e os habilitam ao exercício profissional”.

Não parece de todo evidente que se deva reduzir à condição de *ensino* regular o amplo elenco de atividades desenvolvidas em uma instituição de ensino superior. Muitas tarefas comumente associadas às funções acadêmicas desenvolvidas neste âmbito não se confundem com o ensino, na condição que geralmente se lhe atribui como instrumento de formação, conducente a diploma. Não terá sido este, certamente, o espírito que presidiu à afirmação do princípio constitucional da gratuidade em matéria de ensino nas instituições federais.

Considere-se, na situação sob exame, que a função *ensino*, ao lado das que são tradicionalmente reconhecidas como competência da universidade – pesquisa e extensão - tem como característica principal a oferta *regular* e *contínua* dos seus cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, sancionados pela emissão de diploma, cujo atributo legal é o grau acadêmico conferido aos alunos que hajam atendido às exigências acadêmicas pertinentes.

Os programas de mestrado e doutorado fazem parte do ensino posterior à graduação, com objetivos específicos de aprimoramento da formação científica ou cultural e dos conhecimentos e saberes daquele grau de ensino. Nesta linha contínua de formação – da graduação ao doutorado – o diploma corresponde à outorga de um grau acadêmico.

A graduação, na vertente do bacharelado ou da licenciatura, confere, por sua vez, diploma correspondente a grau acadêmico, referente a curso reconhecido, como prova da formação recebida por seu titular (LDB art. 48).

Ensina Newton Sucupira, em parecer que substancia doutrina fundadora dos cursos de pós-graduação no Brasil, que “*o desenvolvimento do saber e das técnicas aconselha introduzir na universidade uma espécie de diversificação vertical, [na qual] a pós-graduação, em sentido restrito, define o sistema de cursos que se superpõem à graduação com objetivos mais amplos e aprofundados de formação científica ou cultural. Cursos pós-graduados de especialização ou aperfeiçoamento podem ser eventuais, ao passo que a pós-graduação em sentido próprio é parte integrante do complexo universitário, necessária à realização de fins essenciais da universidade*”. ...[A] *pós-graduação possui uma sistemática formando estrato essencial e superior na hierarquia dos cursos que constituem o complexo universitário. Isto nos permite apresentar o seguinte conceito de pós-graduação sensu stricto: o ciclo de cursos regulares em seguimento à graduação, sistematicamente organizados, visando a desenvolver e a aprofundar a formação adquirida no âmbito da graduação e conduzindo à obtenção de grau acadêmico*”.

O recurso à doutrina, atualíssima, é fundamental para que possa oferecer adequada interpretação, à luz da realidade presente, do artigo 44 da LDB, principalmente de seu inciso III, que ensina que a educação superior abrangerá o nível de pós-graduação “*compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino*” .

Considere-se, fazendo uso de nominata própria à classificação taxionômica, que a **ordem** educacional escolar brasileira, ensina o artigo 21 da LDB, compõe-se de duas **famílias**, a) educação básica; b) educação superior. Escolheu o legislador declinar no próprio artigo 21 os **gêneros** constitutivos da **família** educação básica, quais sejam, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, certamente por desejá-los estáveis, férreos e impenetráveis à interpretação posterior. Optou, porém, o legislador, por não estatuir, no mesmo enunciado, os gêneros constitutivos da educação superior, reservando sua subdivisão para capítulo específico. Ensina o artigo 44, do capítulo sobre ensino superior, da LDB, que são os seguintes os gêneros constitutivos da família superior:

“I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.”

Os cursos de pós-graduação *lato sensu*, assim denominados em decorrência dos atributos que os diferenciam do que é, por essência e natureza, *stricto*, na dimensão dos conhecimentos e saberes desenvolvidos nos graus posteriores à graduação, são, em maioria, eventuais e caracterizam-se como *especialização* ou *aperfeiçoamento* “têm objetivo técnico-profissional, sem abranger o campo total do saber em que se insere a especialidade”, como assinala a Informação já citada, da Coordenação Geral de Legislação e Normas do Ensino Superior, da SESu.

Estes cursos *concedem certificados*, mas *não conferem graus acadêmicos*. Nesta distinção formal entre instrumentos que capacitam legalmente (diplomas e graus decorrentes) e os que *concedem certificados* de aproveitamento particulariza-se a destinação da qualificação que se lhes assegura. Os primeiros decorrem do direito que a Constituição reconhece aos cidadãos da gratuidade do ensino; os segundos, provêem necessidades individuais, não caracterizam qualquer processo contínuo ou regular de preparação formal, tampouco constituem requisitos obrigatórios e academicamente complementares à graduação.

Recorrendo à origem latina, depreende-se da contraposição das expressões utilizadas para a “demarcação” da amplitude dos estudos desenvolvidos em nível de pós-graduação – *stricto sensu* e *lato sensu* -, a nítida diferenciação do que se reconhece como “amplo” e genérico do que é “estrito”, breve, concentrado. Neste caso, a modalidade *stricto* ressuma freqüência, permanência e regularidade na sua realização; na forma antônima – *lato* -, confere-lhe o sentido de amplitude ou eventualidade.

Esclareçamos, então, o que parece naturalmente fluir da LDB. A **ordem** “educação escolar” se constitui de duas **famílias**, educação básica e educação superior. Estas famílias se subdividem em **gêneros**. O caso em tela exige discernir entre as **espécies** do gênero pós-graduação que, na lei atual, ao contrário da que lhe antecedia, é mais abrangente. É a própria lei, contudo, associada à doutrina narrada, que vai permitir a adequada separação das quatro

espécies componentes do gênero educação superior. São elas os programas de pós-graduação senso estrito e os cursos de especialização e outros, senso lato. Os primeiros, são aqueles regulares, na vertical diversificação do ensino superior, conducentes a diplomas; os segundos, são aqueles suplementares, não regulares, conducentes à certificação. Assim, o gênero pós-graduação, como já consagrava o Parecer CNE/CES 248/02, do Conselheiro José Carlos Almeida da Silva, compõe-se de espécies, umas regulares, outras suplementares, eventuais ou não, voltadas para ofertas e demandas específicas, de natureza essencialmente não acadêmica, mas sim prática.

A família “ensino superior” enseja a existência de gêneros distintos, uns regulares, outros complementares. Aqueles gêneros regulares, conducentes a diplomas, estão claramente inseridos no mandato constitucional de gratuidade, posto que integram a essência mesma da existência das instituições de ensino superior, sua razão de existir.

As outras espécies, não regulares, fazem parte de sua obrigação com a comunidade, por um lado, no caso da extensão, e de demandas especializadas e específicas de aperfeiçoamento profissional, por outro. Estão obrigadas as IFES e as entidades públicas de outros níveis de ensino, portanto, a oferecer gratuitamente, em obediência aos ditames constitucionais, seus cursos regulares, nos quais se auferem diplomas. E no que tange aos outros cursos, outras gêneros não regulares de educação superior, não somente podem as instituições cobrar por sua oferta quanto, mais ainda, decididamente, deveriam cobrar por ela, visto que não se espera que as universidades públicas destinem recursos públicos para tarefas que não façam parte de sua missão constitucional, para a qual, e somente para esta, está preceituada a gratuidade. Não devem, portanto, as casas públicas de ensino superior destinar suas dotações para oferta gratuita de especializações e aperfeiçoamentos. Ressalte-se, adicionando-se argumento material à lógica do raciocínio, que inexitem, nos orçamentos das universidades públicas, dotações para os cursos de especialização, também não havendo para eles a hipótese de financiamento pelas Agências de Fomento, fazendo impossível, de novo, agora por razões materiais, que se os ofereça gratuitamente.

Estas, dentre outras, as razões que determinam a inconveniência da gratuidade desta modalidade de formação, cabendo, ao contrário, às instituições públicas, as federais entre elas, a cobrança pelos serviços prestados.

A permanência da gratuidade importaria em ônus injustificável aos cofres públicos, caracterizando impertinente uso de recursos que, a rigor, teriam como prioridade a sua destinação para as funções essenciais da universidade, precisamente aquelas que se enquadram nos limites do preceito constitucional da gratuidade. Ignorar esta circunstância e as prioridades sociais a serem contempladas implicaria na transferência de recursos exíguos e, em certo sentido, inelásticos para a sustentação de atividades assessórias, em prejuízo das suas funções mais relevantes, ao contrário do que inspirou a nossa Constituição.

III- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta consulta traz à discussão a classificação dos cursos de pós-graduação no Brasil e a terminologia adotada entre nós para caracterizar as diversas modalidades como foram sendo criadas no País. A implantação significativa de cursos de mestrado, inclusive os profissionalizantes, de extração mais recente, e doutorado, na última década, assim também o oferecimento dos cursos de especialização e de aperfeiçoamento, especialmente pelas IES

privadas, trouxe, na prática e de forma marcante, a necessidade de fixar-se a diferença apresentada pelas terminologias então adotadas – “*stricto e lato sensu*”.

Como a graduação, os cursos de mestrado e doutorado acentuam o caráter de regularidade de que se revestem as atividades acadêmicas desenvolvidas em processos formais. Os cursos de extensão, como aquelas atividades inscritas com as características de especialização e de aperfeiçoamento, entretanto, incluem-se como prática do que mais recentemente se integrou à universidade, a educação permanente ou continuada.

De certa maneira, os cursos de especialização em todas as formas previstas, os de aperfeiçoamento e até os de extensão, fazem parte de um mesmo *grupo de educação continuada*, cujas características principais são a oferta descontínua, episódica e, na maioria dos casos, não acadêmica, conduzindo a certificado. “*Vale dizer, tais cursos contrastam com definição de ensino, aproximando-se, muito mais, do conceito de extensão*”, conforme argumenta a Informação SESU, número 57, anteriormente mencionada, o que tem levado, por decorrência, à compreensão de que se tratam de cursos livres que independem, exceto no caso de entidades não educacionais, de prévia autorização e de continuada supervisão

Ao contrário dos cursos de especialização que levam a certificado, a oferta dos programas de mestrado e de doutorado, em seguimento à graduação, visa a aprofundar a formação científica ou cultural. São regulados por diversos instrumentos deste Conselho, em consonância com a CAPES e se caracterizam pela regularidade da oferta, pela atividade acadêmica e de pesquisa e conduzem a diploma, conferindo grau acadêmico aos concluintes, e, por estas razões, se incluem no *grupo de cursos de pós-graduação, sentido estrito*.

Registre-se manifestação da CAPES sobre o tema: “*O Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), na acepção adotada pela CAPES, é o conjunto de cursos de mestrado — acadêmicos e profissionais — e de doutorado avaliados por esta agência e reconhecidos pelo CNE. Desta forma, o SNPG é constituído exclusivamente por cursos que, por demonstrarem nível de qualidade que atende às exigências da formação pós-graduada para obtenção de graus acadêmicos, podem expedir diplomas de validade nacional. “Trata-se, obviamente, de uma conceituação restritiva no sentido de que abrange apenas: a) cursos de pós-graduação stricto sensu e b) que tenham sido avaliados pela CAPES e aprovados e reconhecidos pelo CNE. Ou seja, o SNPG é visto como o sistema oficial da pós-graduação stricto sensu, onde os cursos são cadastrados, têm acompanhamento anual, avaliação trienal e têm suas características acadêmicas e administrativas divulgadas pela CAPES. “Cursos de especialização (pós-graduação lato sensu) não são avaliados nem acompanhados pela CAPES. “Portanto não integram o Sistema Nacional de Pós-Graduação.”*”

Com base na Informação apresentada pela SESu, objeto principal deste Parecer, e com base nos argumentos desenvolvidos ao longo deste Relatório, a Comissão acolhe as seguintes considerações trazidas pelo Coordenador-Geral de Legislação e Normas do Ensino Superior, exaradas em sua Informação, de número 57, de 17 de Julho de 2002, e aqui repetidas com diminuta adaptação

- i) “*o ensino de graduação e pós-graduação stricto sensu ministrado pelas Universidade públicas deve ser gratuito, em expresso cumprimento ao dispositivo constitucional;*
- ii) “*os cursos de especialização e aperfeiçoamento, ou seja, de pós-graduação lato sensu, não se configuram como atividade de ensino regular e, por conseguinte, tem-se por correta a cobrança efetuada pelas universidades*

públicas pelos instrumentos que, no exercício de sua autonomia constitucional definirem.

IV – VOTO DO RELATOR

Com base no exposto, parte integrante do presente voto, e nos termos do art. 90, da Lei 9.394/96 e da Informação CGLNES/SESU 57/02, à qual incorporamos a este, concluímos favoravelmente à regularidade da cobrança de taxas em cursos de pós-graduação *lato sensu*, ministrados pelas Instituições Federais de Ensino Superior.

Brasília (DF), 6 de novembro de 2002.

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Relator

Conselheiro Jacques Schwartzman

Conselheiro Roberto Cláudio Frota Bezerra

IV – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto dos membros da Comissão.

Sala das Sessões, em 6 de novembro de 2002.

Conselheiro Arthur Roquete de Macedo – Presidente

Conselheiro Lauro Ribas Zimmer – Vice-Presidente