

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 1/7/2003

(*) Portaria/MEC nº 1.646, publicada no Diário Oficial da União de 1/7/2003



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

| | | |
|---|--------------------------|----------------------------------|
| INTERESSADO: Associação Universitária Santa Úrsula | | UF: RJ |
| ASSUNTO: Consulta sobre registro de diploma do curso de pós-graduação <i>stricto sensu</i> – Mestrado em Educação Matemática | | |
| RELATOR(A): José Carlos Almeida da Silva | | |
| PROCESSO(S) N.º(S): 23001.000190/2002-21 | | |
| PARECER N.º: CNE/CES 0084/2003 | COLEGIADO: CES | APROVADO EM: 09/4/2003 |

I – RELATÓRIO

A Universidade Santa Úrsula formulou à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação consulta sobre registro de diploma do curso de pós-graduação *stricto sensu* – Mestrado em Educação Matemática, exarando-a nos seguintes termos:

“Esta Universidade poderá registrar os diplomas do total dos estudantes acima relacionados, outorgando validade nacional do título, aí considerada a retroatividade de que tratam os Pareceres CNE/CES 118/99 e CNE/CES 1.344/01, aprovados por unanimidade por essa Câmara de Ensino Superior e homologados pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação?”.

O pleito foi submetido à análise da Procuradoria-Geral da CAPES, que emitiu o Parecer PJR/RR/049, de 26/11/2002, concluindo desfavoravelmente ao pedido formulado pela Universidade Santa Úrsula, por invocação do princípio da irretroatividade da norma de Direito Público, segundo o qual, em regra, a norma e o ato administrativo não retroagem e que “os atos jurídicos produzem efeitos a partir de sua edição, salvo se contiverem estipulação em contrário”.

Não existe mesmo, na espécie, norma autorizadora da retroação dos efeitos jurídicos do ato de reconhecimento, como, aliás, já se pronunciara aquela mesma Procuradoria no Parecer PJR 005/JT – da CAPES, em 29/1/2002, aprovado pelo Presidente daquela Entidade. No entanto, é inerente ao próprio processo de avaliação de qualidade abrigar estudos já realizados em cursos regulares.

Todas as normas relacionadas com o então “credenciamento” e atual “reconhecimento” de cursos supõem que os estudos tenham existido, em razão de ato de autorização ou de criação, emanados da autoridade competente, e os cursos tenham funcionado regularmente por algum período indispensável à mensuração e a avaliação dos

resultados alcançados, o que significa que a certificação da qualidade resulta da avaliação sobre atos pretéritos, que enseja projetar uma expectativa por determinado tempo futuro, por isto que os atos de reconhecimento estabelecem uma duração determinada após a qual deverá a instituição promover as medidas necessárias à renovação do reconhecimento, para mais outro período se assim decidir a instância competente.

Desta forma, o ato de reconhecimento abriga os estudos realizados no passado bem como aqueles que sejam realizados nos anos subseqüentes, abrangidos na determinação do prazo de vigência constante do mencionado ato, sabendo-se que, quando da vigência da Lei 5.540/68, a validade nacional desses cursos, como já se disse, resultavam do ato de credenciamento, como se constata do art. 24 da referida lei, litteris:

“Art. 24. O Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos neles realizados terem os cursos respectivos credenciados por aquele órgão”
(destaque-se).

À luz das normas então existentes, com mais ênfase a partir da nova LDB 9.394/96, situa-se na CAPES a competência para avaliação dos cursos de pós-graduação e emissão do pronunciamento relacionado com o seu “credenciamento”, agora “reconhecimento”, recomendando-o ou não para efeito da emissão do correspondente ato ministerial.

Está evidente que o enfoque da retroatividade do ato jurídico de reconhecimento, pelo fato de este ser emitido para abrigar estudos avaliados porque lhe foram anteriores, não parece ser pertinente, posto que a legalidade dos estudos resulta do ato jurídico de autorização de funcionamento do curso ou de criação, conforme o caso, enquanto o “credenciamento” tornava válido o diploma no território nacional, por expressa determinação legal, como ocorre agora com o ato de “reconhecimento”, consoante a nova LDB 9.394/96.

Assim, uma coisa seria pleitear a retroação dos efeitos do ato jurídico de reconhecimento, e outra coisa é a própria natureza desse ato acolher o padrão de qualidade de estudos já realizados até a data de sua emissão e daqueles outros que ocorram no prazo ali assinado para a sua vigência ou para a eficácia do reconhecimento, após o qual é necessária a sua renovação.

Ademais, por expressa disposição normativa, durante o período de avaliação para efeito de renovação de reconhecimento, prevalece a eficácia do ato anterior, até porque, sob sua vigência, deve ser instaurado o processo de renovação do reconhecimento, o que não justifica presumir perda, declínio ou confirmação dos padrões de qualidade anteriormente conhecidos, do mesmo modo que o resultado da nova avaliação que se processa não pode prejudicar o registro do diploma daqueles que concluíram o curso sob a vigência do ato precedente ou enquanto durasse o novo processo avaliativo, ainda que o registro do diploma fique dependendo do resultado positivo mínimo de qualidade expresso por conceito ou grau, nos termos da norma em vigor, como é o entendimento do art. 1º, § 1º, da Portaria 2.264, de 19/12/97, litteris:

“O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, no uso de suas atribuições, considerando o disposto na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a

necessidade de definir os requisitos para a validade nacional dos títulos de pós-graduação stricto sensu, resolve:

“Art. 1º. Conferir validade nacional aos títulos de mestre e doutor, expedidos por instituição de ensino superior que tenha obtido, para o curso respectivo, na última avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, conceito indicador de qualidade consoante critérios definidos pela instituição avaliadora.

§ 1º. Ressalvados os cursos novos, o resultado da avaliação somente produzirá o efeito de que trata este artigo, após homologação ministerial do relatório respectivo, ouvido o Conselho Nacional de Educação, nos termos do art. 9º, da Lei nº 4.024, de 20/12/61, na redação conferida pela Lei nº 9.131, de 24/11/95”.

Verifica-se, então, que “o efeito de que trata este artigo” se vincula ao termo inicial da eficácia, como validade nacional, dos títulos ou diplomas de mestre ou doutor já expedidos por instituições em decorrência de estudos passados, concluídos, dado que o registro desses diplomas, para aquele “efeito”, ficou dependendo da última avaliação positiva realizado pela CAPES, do que não resulta inválidos os estudos realizados, porque eles legalmente existiram.

Nesse sentido, convém destacar que, na forma do Parecer Técnico-Jurídico PJR/JP/056, de 16/12/2002, emitido sobre o pleito da Faculdade de Odontologia da USP, mesmo o “funcionamento experimental exigia o acompanhamento oficial”, de tal forma que, nos termos do art. 5º, § 1º, da Resolução CFE 5, de 10/3/83,

“Os alunos admitidos durante este período experimental deverão ser formalmente informados de que a validade nacional de seus diplomas estará condicionada ao credenciamento do curso...”.

Certamente, o dispositivo transcrito não pretendeu retirar daqueles alunos o direito à certificação de seus estudos, à sua validade legal, ou ainda à obtenção do diploma registrado na Universidade, mas definir que o termo inicial da eficácia ou validade do diploma dar-se-á com o ato de credenciamento, como rezava o art. 27 da Lei 5.540/68, “litteris”:

“Art. 27. Os diplomas expedidos por universidade federal ou estadual nas condições do artigo. 15 da Lei nº 4.024 (), de 20 de dezembro de 1961, correspondentes a cursos reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação, **bem como os de cursos credenciados de pós-graduação serão registrados na própria universidade (...), com validade em todo o território nacional.**(grifo nosso)*

*“§ 1º. O Ministério da Educação e Cultura designará as universidades federais que deverão proceder ao registro de diplomas correspondentes aos cursos referidos neste artigo, **expedidos por universidades particulares ou por estabelecimentos isolados de ensino superior, importando o registro em idênticos direitos**”.(grifo nosso)*

Desta maneira, tendo sido credenciados os cursos de mestrado e doutorado em instituições particulares de ensino, sempre acompanhados e avaliados pelo Poder Público Federal, mais especificamente pelo CFE/CAPES e, posteriormente, CNE/CAPES, não se pode negar o registro dos diplomas enquanto esses cursos, no exercício do poder/dever “*in vigilando*” do Estado, estiveram ou estiverem em funcionamento, sob pena de responsabilidade não só do agente particular como também do Estado, como é evidente.

Ademais, o Código Consumista, vigente a partir de 1990, não isenta as instituições particulares e públicas de ensino da responsabilidade pelos serviços que prestam, sabendo-se que desses serviços resultam sempre relação de consumo, por isto que instituições e Poder Público respondem pela regularidade ou não da oferta educacional, qualquer que seja a sua modalidade, grau ou nível. Com efeito, na hipótese do art. 209 da Constituição Federal, de 1988, o ensino é livre a iniciativa privada, desde que respeitadas as normas gerais nacionais, que os cursos sejam regularmente autorizados para que legais sejam e cuja qualidade, no seu funcionamento, esteja sob o controle do Poder Público, em face dos princípios insculpidos no art. 206 da mencionada Carta Magna.

Conseqüentemente, o funcionamento dos cursos de pós-graduação guarda estreita responsabilização do Poder Público também, não se podendo, simplesmente, dizer que os diplomas podem ser registrados ou não ou que os seus titulares a eles não fazem jus por alguma restrição, nos aspectos avaliativos, feita pelo órgão competente, se não foi adotada, tempestivamente, qualquer medida que obstasse a ***continuidade de seu funcionamento***. De qualquer modo, remanesce o direito do consumidor em relação aos serviços legalmente prestados pela Instituição supervisionada oficialmente pelo Poder Público!

O principal problema, portanto, relacionado com o pleito da Universidade Santa Úrsula, não reside, propriamente, na invocação do princípio da retroatividade ou não dos atos jurídicos, em especial atos administrativos emitidos pelo Poder Público, mas em que a relação encaminhada pela Universidade contempla diplomados no período de 7/12/93 a 10/9/2000 (fls. 3/4 - 1º Vol. – Processo 23001.000190/2002-21), durante o qual o curso esteve em funcionamento, reprise-se, sob acompanhamento e avaliação oficiais, obtendo os seguintes conceitos da CAPES, inclusive anteriormente à atual sistemática:

- a) Triênio 1987/89: Conceito “SC”;
- b) Biênio 1990/91: Conceito “E”;
- c) Biênio 1992/93: Conceito “E”;
- d) Biênio 1994/95: Conceito “D”;
- e) Biênio 1996/97: Conceito “2”;
- f) Triênio 1998/2000: Conceito “3”.

Neste caso, não somente a sistemática de avaliação era diferente da então existente, como também, enquanto em vigor a Lei 5.540/68, a exigência básica residia em que os cursos de pós-graduação fossem “credenciados” pelo MEC/CAPES e que esta circunstância (ato de credenciamento) estivesse comprovada por apostilamento nos diplomas, como condição para que fossem registrados e tivessem validade em todo o território nacional (Arts. 24 e 27, respectivos parágrafos, da Lei 5.540/68, também invocados no Parecer PJR/JT-013, de 10/3/99).

Segundo o remetido parecer técnico-jurídico, com o advento da nova LDB 9.394/96, as instituições integrantes do Sistema Federal de Ensino teriam de submeter-se às normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, pela CAPES e pelo Ministério da Educação, adequando-se às suas exigências e se submetendo aos procedimentos estabelecidos

em ato próprio, o que implica em que a Universidade Santa Úrsula teria de observar, com as correspondentes conseqüências, os resultados das avaliações feitas pela CAPES com os conceitos acima indicados para cada biênio ou triênio, como condicionantes do registro dos respectivos diplomas e conseqüente validade nacional.

Ora, ou os cursos da Universidade Santa Úrsula, apesar desses conceitos, foram mantidos em funcionamento pelo MEC/CAPES, credenciados ou como se credenciados fossem (agora “reconhecidos”) e, neste caso, estaria o Sistema Federal de Ensino assumindo a responsabilidade pelos diplomas emitidos por um curso de pós-graduação que não revelara padrão de qualidade, mas não tivera, por ato competente, encerradas as suas atividades, ou então assim permanecerem por iniciativa exclusiva da Universidade Santa Úrsula, em face do ato expresso de sua interrupção, resultando assim sua exclusiva responsabilidade quanto à emissão de diplomas que não podem ser registrados.

Convém salientar que os administrados não podem ser penalizados por ato omissivo (“*in vigilando*”) do Poder Público, uma vez que, como se enfocou anteriormente, mas convém frisar, nos termos do art. 209, inciso II, combinado com o art. 206, inciso VII, ambos da Constituição Federal, a avaliação de qualidade é ato de controle do Poder Público. Se este não avaliou o curso ou se, avaliando-o, manteve-o em funcionamento inobstante o regramento contido no art. 46 e seu § 1º da Lei 9.394/96, na forma também dos Decretos Regulamentares 2.207/97 e 3.860, de 9/7/2001, certamente que responde pelo resultado e, conseqüentemente, os diplomas devem ser registrados, para que os seus titulares não sejam punidos por situação a que não deu causa.

Ocorre que dos Autos consta, de forma indubitosa, que o curso foi acompanhado pela CAPES, no período de 1987 a 2000, com avaliação por triênios ou biênios discriminados no Parecer PJR/RR/049, de 26/11/2002, e, apesar de conceitos insatisfatórios até 1997, continuou sendo oferecido, até que no triênio 1988 a 2000, alcançou conceito 3, com avaliação positiva homologada, à época, embora somente publicado em setembro de 2002, aduzindo-se ainda que na avaliação anterior obteve grau 2 (biênio 96/97), encontrando-se, desta maneira, nas mesmas condições dos relatados pelos Pareceres CES/CNE 118/99 e 1.344/2001, cujos votos a seguir se transcrevem por sua absoluta pertinência ao pleito ora relatado, ambos versando de ***Consulta sobre registro de diploma de pós-graduação stricto sensu***:

- Parecer CNE/CES 118/99, aprovado em 29/1/99 – Documenta 448, págs. 649/50:

“Tendo em vista que a sistemática de avaliação da pós-graduação conduzida pela CAPES adquiriu legitimidade e respeitabilidade em seus vinte anos de experiência, oferecendo referências suficientes para o ajuizamento da pertinência e qualidade dos títulos concedidos por cursos de pós-graduação, e considerando que as alterações na sistemática de avaliação implantadas neste ano conferiram maior capacidade de discriminação de excelência no sistema de pós-graduação stricto sensu, manifesto-me favoravelmente ao reconhecimento dos programas de pós-graduação de mestrado e doutorado que obtiveram graus “3” a “7”, conforme relação anexa.”

“Opino, também, no sentido de que sejam considerados válidos os títulos obtidos por alunos que ingressaram em cursos com conceito inferior a “C”, pela sistemática de avaliação anterior, e que agora hajam alcançado os graus de “3” a “7”, bem como daqueles que ingressaram em cursos de conceitos “A”, “B” e “C” ou com

designação “CN” (Curso Novo) e que obtiveram na última avaliação graus “1” ou “2”.

- Parecer CES/CNE 1.344/2001, aprovado em 12/12/2001 – Documenta 483, págs. 202 a 204:

“Esta Câmara já se manifestou a respeito, quando do Parecer CNE/CES nº 118/99, de autoria do eminente Relator Conselheiro Efreim de Aguiar Maranhão, aprovado por unanimidade e posteriormente homologado pelo Senhor Ministro de Estado da Educação.

“Dirimindo a dúvida, o Parecer CNE/CES nº 118/99 considera válidos os títulos obtidos por alunos que ingressaram em cursos com conceito inferior a ‘C’ pela sistemática de avaliação anterior, e que agora hajam alcançado os graus de ‘3’ a ‘7’, bem como daqueles que ingressaram em cursos com conceitos “A”, “B” e “C” ou com designação “CN” (Curso Novo) e que obtiveram na última avaliação graus ‘1’ ou ‘2’.

“Assim sendo, sou de parecer favorável a que assim se responda à consulta da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)”.

Assim sendo, considerando a reiterada jurisprudência deste Conselho em situações absolutamente similares, não se pode adotar entendimento discrepante, porque descabido, posto que o curso foi mantido em funcionamento durante todo o período em que esteve sob a supervisão da CAPES, antes da edição dos atos normativos vigentes, além da comprovada avaliação obtendo graus 2 e 3, respectivamente, no biênio 96/97 e triênio 98/2000, atendendo assim a critérios ensejadores de seu reconhecimento, pelo menos para aqueles que já promoveram a dissertação de suas teses, e que se encontram relacionados no processo ora relatado, às fls. 3 e 4.

II – VOTO DO(A) RELATOR(A)

Diante do exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Universidade Santa Úrsula seja respondida nos termos deste Parecer, mantendo-se o mesmo entendimento a respeito, expresso nos votos dos Pareceres CNE/CES 118/99 e 1.344/2001, favoravelmente ao reconhecimento do curso para efeito de emissão e registro dos diplomas de pós-graduação obtidos no curso de mestrado em Educação Matemática naquela Universidade, exclusivamente para os pós-graduados relacionados nominalmente no Processo 23001.000190/2002-21.

Voto também no sentido de que a implantação de novo curso ou de nova turma esteja condicionada à aprovação pela CAPES dos projetos respectivos, feita previamente a avaliação das condições de oferta, para resguardar o padrão de qualidade.

Brasília-DF, em 9 de abril de 2003.

Conselheiro José Carlos Almeida da Silva – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto do(a) Relator(a).

Sala das Sessões, em 9 de abril de 2003.

Conselheiro Arthur Roquete de Macedo – Presidente

Conselheiro Lauro Ribas Zimmer – Vice-Presidente