

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 7/6/2004



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

| | | |
|--|--------------------------|----------------------------------|
| INTERESSADO: Tercílio Carlini Sobrinho | | UF: RJ |
| ASSUNTO: Consulta quanto a prevalência de Acordo de Cooperação Mútua Judiciária entre a República Brasileira e a República Francesa sobre a exigência, no Brasil, de reconhecimento de diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> obtidos em universidade francesa | | |
| RELATOR(A): José Carlos Almeida da Silva | | |
| PROCESSO(S) N.º(S): 23000.005849/2003-26 | | |
| PARECER N.º: CNE/CES 0284/2003 | COLEGIADO: CES | APROVADO EM: 6/11/2003 |

I – RELATÓRIO

Tercílio Carlini Sobrinho formulou consulta junto ao Senhor Ministro das Relações Exteriores e também ao da Educação, quanto a prevalência de Acordo de Cooperação Mútua Judiciária entre a República Brasileira e a República Francesa sobre a exigência, no Brasil, de reconhecimento de diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos em universidade francesa.

O Interessado informa, ainda, nos Autos, que algumas universidades observam as normas brasileiras na espécie; outras, não. Procedendo tal informação, certamente providências serão adotadas para que não se discrimine onde a norma não o fez e se assegure o princípio da igualdade de todos perante a norma, insculpidos em sede constitucional, não se vendo razão plausível alguma para que os portadores de diplomas de mestres e doutores obtidos no exterior, considerando-os de alto nível, tenham qualquer relutância de vê-los valorosamente reconhecidos no Brasil, como título hábil para sua comprovação acadêmica e devotado exercício profissional.

O processo foi examinado pela Senhora Chefe da Assessoria Internacional do Ministério da Educação, submetendo-se o pleito, em seguida, à Advocacia Geral da União – Procuradoria Federal-CAPES, que postulou a juntada dos documentos necessários à formação do entendimento na espécie, em face das peculiaridades da legislação brasileira.

Atendida a solicitação, o Senhor Procurador Chefe da Procuradoria Federal-CAPES, Doutor José Tavares dos Santos, emitiu, 8/8/2003, o Parecer PF-CAPES/JT/058, no qual reconhece que o pedido formulado no processo ora relatado não encontra abrigo no Acordo invocado, celebrado em Paris em 28/5/96, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, promulgado pelo Decreto 3.598, de 12/9/2000, considerando que o citado pacto internacional não prevalece sobre a exigência brasileira do reconhecimento de diplomas de pós-graduação obtidos em universidades estrangeiras, na forma prevista pela LDB 9.394/96.

Em seu entendimento, o Acordo invocado não alcança o reconhecimento de diploma de pós-graduação expedido por instituição francesa, como se observa no item 13 do aludido Parecer, onde o Senhor Procurador-Chefe transcreve os §§ 2º e 3º do art. 48 da LDB 9.394/96, enfocando a nítida distinção entre o termo “legalização”, constante do Acordo, e “reconhecimento”, de que trata o § 3º do artigo remetido, acrescentando os itens 14 a 17 que a seguir se transcrevem:

“14. Note-se que o § 3º ressalta a necessidade de elevada qualificação técnica da Universidade, como condição para a análise do diploma estrangeiro, enquanto o parágrafo que lhe precede, direcionado à graduação, fixa o alcance do pacto internacional que poderá dispensar o reconhecimento. Este esclarecimento dá relevância à parte final do preceito, pois a observância dos acordos internacionais é princípio comezinho. O pacto com tal estatura prepondera sempre sobre a legislação nacional.

*“15. Mas, para validade nacional do diploma no Brasil é procedida à análise da equivalência dos estudos, o que não se alcança com a simples verificação da autenticidade documental, que, aliás, é pressuposto da apreciação com vistas ao reconhecimento. Deve-se observar que o pacto internacional que se proponha a elidir esse exame **deverá conter expressamente disposição que considere equivalentes determinados diplomas dos respectivos sistemas de ensino, matéria alheia ao acordo em estudo** (destaque do Relator).*

*“16. A específica finalidade do Acordo suscitado não se refere a títulos e diplomas em nenhum momento, inclusive, **porque não tem como desiderato o tratamento da continuidade de estudos ou o exercício profissional**. Daí porque as autoridades dos sistemas educacionais sequer participaram dos estudos precedentes ao pacto, tampouco subscreveram o ato de promulgação.*

*“17. Concluimos, então, que o Acordo não se aplica aos diplomas em comento. O próprio art. 23 não os inclui entre os **atos públicos, sequer para os fins peculiares ao pacto – cooperação em matéria judiciária**” (destaque do Relator). Não altera este entendimento a observância feita pelo interessado que os diplomas franceses são emitidos em via única e eventual efeito de **segunda via** seria obtido (naquele País, acrescente-se) por certidão de notário acerca de documento previamente apresentado. O cerne da questão não é a autenticidade do documento como já se frisou.*

“18. Discordamos, data venia, do entendimento do Requerente, que estaria havendo inobservância do pacto internacional quando se exige reconhecimento dos diplomas de pós-graduação stricto sensu conferidos por universidades francesas”.

E o ilustre Parecerista concluiu o Parecer de sua lavra, sugerindo a manifestação do CNE sobre a matéria, objetivando estabelecer entendimento administrativo uniforme na espécie, “litteris”:

(...)

“19. O Interessado afirma que a interpretação da Pasta das Relações Exteriores é diversa da trilhada neste Parecer, o que, a se confirmar, exigirá a uniformização administrativa. Sugerimos, portanto, que o Conselho Nacional de Educação, nos termos do art. 9º, § 2º, alínea “h”, da Lei nº 4.024, de 20/12/61, modificada pela Lei nº 9.131, de 24/11/95, se manifeste sobre a matéria, fixando o entendimento desta Pasta”.

Vindo o processo a este Relator, acolhendo, de logo, o entendimento do ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Federal-CAPES, convém salientar, preliminarmente, que não consta dos Autos qualquer manifestação escrita oriunda da Pasta das Relações Exteriores, a confirmar o entendimento divergente informado pelo Interessado.

Ademais, o art. 1º da Lei 9.131/95, dando nova redação ao art. 6º da LDB 4.024/61, definiu que o Ministério da Educação exerce as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação, “litteris”:

*“Art. 6º. O Ministério da Educação (...) exerce as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, **zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.** (destaque do Relator)*

“§ 1º. No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação (...) contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.

(...)

“Art. 7º. O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação (...), de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

”§ 1º. Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

(...)

“f) analisar e emitir parecer sobre as questões relativas à aplicação da legislação educacional no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino.

(...)

“Art. 9º. As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.

(...)

“§ 2º. São atribuições da Câmara de Educação Superior:

(...)

“g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborado pelo Ministério da Educação (...), com base na avaliação dos cursos;

“h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior”.

O Art. 2º da mencionada Lei 9.131, de 24/11/95, assim estabelece:

“Art. 2º. As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação (...)”.

Não bastassem os dispositivos legais remanescentes da LDB 4.024/61, com o acréscimo do art. 2º da Lei 9.131/95, transcrito, a Lei Federal 9.394, de 20/12/96, resultante do art. 22, inciso XXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil, que cometeu à União competência privativa para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”, consagrou no art. 9º que incumbe à União:

(...)

“VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e de pós-graduação;

“VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre esse nível de ensino;

“IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seus sistemas de ensino.

“§ 1º. Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente criado por lei”.

Tudo quanto transcrito deixa indubitável que, na forma da Carta Magna Brasileira, o projeto político educacional é da estrita competência da União que, nesta matéria, está representada pelo Ministério da Educação, observado o ordenamento jurídico na espécie, em particular a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujo art. 48, em seu § 3º, confere disciplinamento próprio ao que se denomina “reconhecimento”, no Brasil, de “diplomas de mestrado e de doutorado expedidos por universidades estrangeiras”, “litteris”:

“Art. 48. 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 e de equiparação.

*§ 3º. Os diplomas de mestrado e de doutorado expedidos por universidades estrangeiras **só** (destaque do Relator) 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**” (destaque do Relator).*

Aduza-se ainda que o advérbio “só” exclui a possibilidade de fazer-se de outro modo, e que a “interpretação” não pode alterar o princípio de que “ninguém estar obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, como consta do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

Impõe-se, mesmo, concluir, de maneira uniforme e inequívoca, no âmbito da educação brasileira e dos sistemas de ensino, instituições jurídicas responsáveis pelo processo formal da educação nacional: “Diplomas de mestrado e de doutorado expedidos por universidades estrangeiras “só” poderão ser reconhecidos por universidades...” no Brasil, na forma indicada na Lei, vedado proceder-se de outro modo porque visivelmente “*contra legem*” e, portanto, contra o disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Está claro que a referida Lei não inibe, e não poderia fazê-lo, a aplicação do art. 4º da referida Constituição, quando trata dos princípios que informam as suas relações internacionais. Isto, porém, não retira do Estado Brasileiro a prerrogativa de auto-organizar-se, sem xenofobias mas sem abdicar da sua autodeterminação e de sua soberania, ainda quando estabeleçam atos de cooperação, ali expressamente concebidos.

Disto resulta o respeito que se deve ter à ordem jurídica de cada povo, de cada país, conseqüentemente, do Brasil, como Estado Democrático de Direito, porque assim se define constitucionalmente, exigindo-se a estrita observância às normas de ordem pública e àquelas específicas que, por sua natureza mesma, conformam o Direito Público Interno, de que é parte o conjunto de normas do Direito Educacional Brasileiro, dentre elas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sedimentando-se esse ramo do Direito Público em inúmeros dispositivos constitucionais, a exemplo, dos arts. 18, 22, 24, 205, 206 e seguintes, da mencionada Carta Política.

Com efeito, a Constituição, como se vê nos arts. 18 e 211, assegura aos Entes Federados a autonomia político-administrativa para que se organizem por leis próprias, respeitada em tudo a Constituição. Não fez de outro modo a União ao editar a Lei de Diretrizes e Bases 4.024/61, com as alterações oriundas da Lei 9.131/95, e a Lei 9.394/96, as quais, com absoluta certeza, não conflitam com o *Acordo de Cooperação Mútua Judiciária em Matéria Civil* entre o Governo da República Federativa e o Governo da República Francesa, celebrado em Paris, em 28/5/96, promulgado pelo Decreto 3.598, de 12/9/2000.

Ademais, com clareza meridiana, logo no início do Acordo, os Países Acordantes definem o seu objeto e declaram expressamente que: ***“A fim de intensificar suas relações no campo da cooperação judiciária, decidiram estabelecer o presente Acordo:***

“Artigo 1

“1. Cada um dos dois Estados compromete-se a prestar ao outro cooperação mútua judiciária em matéria civil. Para os fins do presente Acordo, a matéria civil compreende o Direito Civil, o Direito de Família, o Direito Comercial e o Direito Trabalhista.

“2. Os Ministérios da Justiça dos dois Estados são designados como autoridades centrais encarregadas de satisfazer as obrigações definidas no presente Acordo. As comunicações entre as autoridades centrais poderão ser substituídas pela via diplomática”.

Os dispositivos transcritos, por si sós, já excluem matéria de Direito Público Interno Brasileiro, como é o caso de matéria regida pelo Direito Educacional, que não foi abrangido

no item 1 do Artigo 1 do Acordo, nem o seu controle e normatização foram conferidas ao Ministério da Justiça.

Portanto, o Acordo invocado pelo Requerente versa sobre **“Cooperação Mútua Judiciária em Matéria Civil”** (sic), razão pela qual os Capítulos constantes do Acordo, porque coerentes, tratam do “acesso à justiça”, “transmissão e entrega dos atos”, “obtenção de provas”, “reconhecimento e execução das decisões judiciais”, “proteção de menores”, “dispensa de legislação”, “estado civil” e “disposições finais”, contendo, todos os artigos, o direcionamento específico à “Cooperação Mútua Judiciária”, ficando revogadas as Convenções anteriores, inclusive a de 30/1/81 que incluía, àquela época, “cooperação judiciária em matéria... administrativa”, também.

O art. 23 invocado pelo Requerente não tem qualquer aplicação a diplomas de graduação e de pós-graduação obtidos em instituição estrangeira. Desta forma, tratando de “atos públicos”, de qualquer um dos dois Estados, naqueles ali mencionados no item 2, alíneas “a” a “d”, em nenhum momento foram incluídos diplomas de graduação ou de pós-graduação decorrentes dos peculiares sistemas de ensino, organizados, respectivamente, pela República Francesa e pela República Federativa do Brasil. Ambas mantiveram sua autodeterminação, autogoverno, indisponível em relação às leis que informam, em cada Estado Acordante, o projeto político educacional e o exercício da profissão, especialmente as regulamentadas no Brasil.

Não é sem razão que o art. 5º, inciso XIII, da Constituição Brasileira, estabelece textualmente:

“XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Se todos os brasileiros são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se-lhes e aos estrangeiros residentes no Brasil a inviolabilidade dos direitos constantes da ordem jurídica pátria, não faz qualquer sentido se exigir dos brasileiros a avaliação qualitativa do Sistema Nacional de Educação, nos termos da Lei Geral, uma para todos, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e, ao mesmo tempo, se isentar o brasileiro que estudou no exterior de ver seus estudos avaliados em termos dos padrões de qualidade exigidos no Brasil pelos arts. 206, inciso VII, e 209, inciso II, da Constituição Brasileira, e pelas disposições do ordenamento infraconstitucional, que integram o nosso Direito Público Interno.

Nesta mesma linha de entendimento, repita-se, a própria LDB 9.394/96, em seu art. 48, §§ 2º e 3º, define o procedimento no âmbito nacional: os diplomas de graduação e de pós-graduação emitidos por instituições estrangeiras se submeterão aos procedimentos de revalidação e reconhecimento, respectivamente, assegurando-se-lhes o registro, que supõem declaração de equivalência aos estudos realizados no Brasil, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, com as competências definidas em lei, de acordo com os dispositivos transcritos, e “só” desse modo “poderão” ser reconhecidos com a efetiva equivalência aos ministrados pelas universidades brasileiras.

Neste passo, o Parecer 142/2001, homologado por Sua Excelência o Ministro da Educação em 15/3/2001, bem como a Resolução CNE/CES 1/2001, cujo art. 4º e seus parágrafos têm o seguinte teor e que se encontram plenamente em vigor:

*“Art. 4º. Os diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação **stricto sensu** obtidos de instituições de ensino superior estrangeiras, para terem validade nacional, devem ser reconhecidos e registrados por universidades brasileiras que possuam cursos de graduação de pós-graduação reconhecidos e avaliados na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior ou em área afim.*

“§ 1º. A universidade poderá, em caso excepcionais, solicitar parecer de instituição de ensino especializada na área de conhecimento na qual foi obtido o título.

“§ 2º. A universidade deve pronunciar-se sobre o pedido de reconhecimento no prazo de 6 (seis) meses da data da recepção do mesmo, fazendo o devido registro ou devolvendo a solicitação ao interessado, com a justificativa cabível.

“§3º. Esgotadas as possibilidades de acolhimento do pedido de reconhecimento pelas universidades, cabe recurso à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação”.

Do quanto exposto, duas conclusões são óbvias:

1) os cursos de graduação deverão ser revalidados no Brasil, nos termos do art. 48, § 2º, da Lei 9.394/96, em respeito ao princípio da legalidade, no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o tratado invocado pelo Consulente não confere expressamente a automática validade, no Brasil, dos diplomas de graduação obtidos na França, para que sejam dispensados da revalidação estabelecida na LDB e na Resolução 1/2002, observados o processo e o procedimento disciplinados naquele ato normativo;

2) os diplomas de conclusão de cursos pós-graduação *stricto sensu*, obtidos em instituições de ensino superior estrangeiras, deverão ser reconhecidos na forma do disposto no art. 48, § 3º, da LDB 9.394/96, e no art. 4º transcrito, da Resolução 1/2001, em universidade brasileira, desde que integrem a mesma área de conhecimento e que se declare a equivalência dos estudos realizados no exterior, no mínimo aos ministrados naquela universidade, como é pacífica a jurisprudência desta Câmara em diversos pareceres, à semelhança do recente Parecer 109, de 2/6/2003, homologado por Sua Excelência o Ministro de Estado da Educação em 8/8/2003, publicado no D.O.U. de 12/8/2003, Seção I, pág. 6.

Isto significa, como bem frisara o ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Federal-CAPES, que o “reconhecimento” não é um ato automático em razão do Acordo de Cooperação Mútua Judiciária em Matéria Civil, sob o controle do Ministério das Relações Exteriores e nos seus estritos termos, nem, muito menos, se confunde com “reconhecimento de firma” das autoridades estrangeiras signatárias daqueles títulos, mas em ato declaratório de que os estudos realizados na França são de nível equivalente ou superior aos realizados no Brasil, para que deles resulte o registro do diploma, como prova da formação recebida pelos seu titular, e somente a partir do atendimento a essa condição, podem esses títulos ser aceitos pelas instituições que regulamentam, fiscalizam e controlam o exercício das profissões regulamentadas, com a observância das leis brasileiras na espécie, como determina o art. 5º, inciso XIII (transcrito), da Constituição Federal.

Não se diga que o termo “reconhecidos”, no § 3º do art. 48 da Lei, seja um ato cartorial tão simples, posto que a lei aduz as expressões “reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior”, o que significa processo de revalidação, para que possam produzir efeitos no Brasil, por isto que diplomas de pós-graduação obtidos no exterior em convênio com instituições brasileiras somente serão aceitos se esses convênios forem previamente aprovados pelo Poder Público no Brasil, como, aliás, está explícito na Resolução CNE/CES 2/2001, a qual estabelece que esses cursos, a partir daquela Resolução, não podem mais admitir novos alunos.

Sem dúvida, não poderia ser outro o entendimento do quanto até então exposto, desde quando, em cada país, deve ser respeitado o seu ordenamento jurídico próprio, interno, de forma que, no Brasil, por lei, os cursos de graduação e pós-graduação concluídos no exterior deverão ter seus diplomas revalidados e reconhecidos, respectivamente, e devidamente registrados no Brasil, na forma da lei, para que assim possam produzir os devidos efeitos, conforme precedentes jurisprudenciais desta Câmara.

II – VOTO DO(A) RELATOR(A)

Voto, acolhendo o Parecer PF-CAPES/JT/058, de 8/8/2003, no sentido de que se responda ao Consulente nos seguintes termos:

1) que não existe prevalência do Acordo de Cooperação Mútua Judiciária, celebrado entre o Brasil e a França, em Paris, em 28/5/96, e promulgado pelo Decreto 3.598, de 12/9/2000, sobre a exigência, no Brasil, do reconhecimento de diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos em universidades estrangeiras, inclusive em instituição educacional francesa, tendo em vista o disposto nas Leis 9.131/95 e 9.394/96;

2) que, na forma do disposto no art. 48, § 3º, da Lei 9.394/96, os diplomas de conclusão de cursos de pós-graduação expedidos em instituições estrangeiras deverão ser reconhecidos, no Brasil, na forma ali estabelecida, observado também o previsto no art. 4º da Resolução CNE/CES 1/2001, para que possa produzir seus legais efeitos.

Brasília-DF, 6 de novembro 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 6 de novembro de 2003.

Conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão – Presidente

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Vice-Presidente