

FÓRUM DE PROCURADORES-CHEFES DAS IFES – Reunião Técnica (04/07/2012)

TEMA 1: Reconhecimento *interna corporis* de título de pós-graduação obtido no exterior, requisitos para sua validação no Brasil e efeitos dele decorrentes.

Palestra apresentada pelo Procurador Federal Flavio Hiroshi Kubota, lotado e em exercício no Departamento de Consultoria – DEPCONSU/PGF.

Prezados Drs. Flávio Pereira Gomes e Simone Baccarini Nogueira, Senhores Procuradores-Chefes das IFES, Senhor Diretor do DEPCONSU/PGF, demais presentes, boa tarde!

Gostaria de agradecer o convite do Dr. Gustavo Carneiro de Albuquerque para participar desse evento. Ressalto que as considerações que eu vou fazer resultam de minha análise pessoal sobre o tema, e não da posição institucional da PGF, a qual depende da análise e aprovação pelo Procurador-Geral Federal por força do disposto na Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.

Como se trata de uma Reunião Técnica, vou centrar minha atenção em relação aos aspectos técnicos do tema, mas tenho ciência de que toda essa discussão e divergência possui um forte contexto político.

Em razão do pouco tempo disponível, a explanação vai ser breve, pautada, primeiro, pela análise da legislação, depois, pela análise da jurisprudência, pela menção a alguns pareceres administrativos do Conselho Nacional de Educação – CNE e, a seguir, pela análise da doutrina aplicável ao tema. Por fim, apresentei as considerações finais relativas ao tema.

LEGISLAÇÃO

O art. 22, inc. XXIV, da CRFB dispõe que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Possui *status* de lei ordinária e de lei nacional, aplicando-se aos demais entes da federação. Trata-se do único dispositivo legal acerca da questão de revalidação de diplomas de pós-graduação obtidos no exterior, que está prevista expressamente no art. 48, *caput* e §§ 2º e 3º, da LDB, e apresenta a seguinte redação:

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 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. (nosso grifo)

Vale ressaltar que se trata do único dispositivo que deriva de lei em sentido formal, submetida ao devido processo legislativo. Logo, todas as demais disposições que tratam do tema são normativas mas não legislativas, ou seja, necessariamente devem estar em conformidade com o disposto no art. 48 da LDB. Como o art. 48 da LDB é bastante genérico, existe um espaço normativo grande em relação ao tema, mas que deve necessariamente estar em conformidade em relação ao que está disposto na LDB.

No âmbito infralegal, a previsão geral sobre o tema está previsto no art. 4º da Resolução CNE/CES Nº 1, de 3 de abril de 2001:

O *caput* do art. 4º da Resolução CNE/CES Nº 1/2001 apenas reproduz o que está contido no art. 48 da LDB, no sentido de que os diplomas de pós-graduação *stricto sensu* obtidos no exterior, ou seja, de mestrado e de doutorado, para terem validade nacional, devem ser reconhecidos e registrados por universidades brasileiras com cursos reconhecidos e avaliados na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Portanto, o art. 48 da LDB e o art. 4º da Resolução CNE/CES Nº 1/2001 são os dispositivos a serem aplicados em relação à revalidação de todo e qualquer diploma de pós-graduação *stricto sensu* obtido no exterior, sejam eles provenientes ou não de países membros do MERCOSUL.

Em relação ao MERCOSUL, o Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005, promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL, ou seja, incorpora o referido Acordo ao ordenamento jurídico brasileiro. Esse Acordo possui natureza jurídica de convênio internacional.

O art. 1º do Acordo estabelece que os Estados Partes podem admitir, UNICAMENTE para o exercício de atividades de docência e pesquisa, nas instituições de ensino superior no Brasil, os títulos de pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes.

O art. 3º do Acordo estabelece que os títulos de pós-graduação deverão estar devidamente validados pela legislação vigente nos Estados Partes.

E o art. 5º estabelece que o referido Acordo SOMENTE confere o direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior no Brasil, devendo o reconhecimento de títulos, para qualquer outro efeito, reger-se pelas normas específicas dos Estados Partes. No caso do Brasil, pela legislação brasileira.

O Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, órgão do MERCOSUL que tem competência para a regulamentação de convênios internacionais desse tipo, proferiu a Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 29/09, em 07 dez. 2009, em decorrência de problemas de interpretação e de aplicação em relação ao que havia sido estabelecido pelo referido Acordo de Admissão de Títulos incorporado pelo Decreto nº 5.518/2005.

A Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 29/09, esclarece que o mencionado Acordo tem por finalidade garantir e promover o intercâmbio de professores e pesquisadores, UNICAMENTE para o exercício de atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior dos Estados Partes. E determina no art. 1 – item 3, de forma bastante clara, que somente serão admitidos para os fins do Acordo os títulos de Graduação, Pós-Graduação oficialmente reconhecidos pelo país em que foram emitidos. Ademais, determina no art. 2 que a admissão de títulos e de graus acadêmicos, para os fins do Acordo, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa.

Posteriormente, foi publicada a Resolução CNE/CES nº 3, de 1º de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, obtidos nos Estados Partes do MERCOSUL, e que tornou ainda mais clara, sob o aspecto do direito positivado, a questão de revalidação de diplomas de pós-graduação obtidos no âmbito do MERCOSUL.

Em síntese, a Resolução CNE/CES nº 3/2011 determina, de forma muito clara no art. 2º, que a admissão de títulos e graus acadêmicos não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa, conforme a Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 29/09. Estabelece ainda no art. 3º que a admissão de título universitário obtido nos Estados Partes do MERCOSUL, para o exercício de atividades de pesquisa e docência, em caráter TEMPORÁRIO no Brasil, não implica a sua validação ou reconhecimento e não legitima o exercício PERMANENTE de atividades acadêmicas, para o qual se exige o reconhecimento do título. Determina no art. 4º que a admissão de título de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, não é automática. O art. 6º da Resolução CNE/CES nº 3/2011 estabelece que a admissão do título universitário de mestrado e doutorado obtido nos Estados Partes do MERCOSUL, outorgada por universidade brasileira, SOMENTE confere o direito ao exercício das atividades de docência e pesquisa nas instituições nela referidas e pelo período nela estipulado, ou seja, trata-se de hipótese de reconhecimento *interna corporis*. E o art. 7º da Resolução CNE/CES nº 3/2011 finaliza dispondo que a validade nacional de título de mestrado e doutorado obtido por brasileiros nos Estados Partes do MERCOSUL exige reconhecimento conforme a legislação vigente, ou seja, aplica-se a mesma legislação, independentemente de o título de mestrado e doutorado ser ou não oriundo de Estado Parte do MERCOSUL.

Em síntese, pela análise sistemática e cronológica da legislação sobre o tema, verifica-se que ela é muito clara em relação a essa questão do reconhecimento de títulos obtidos no exterior, sejam eles provenientes ou não de Estados Partes do MERCOSUL, e que não há maiores problemas interpretativos. Em todos os casos, devem ser aplicadas as regras contidas no art. 48 da LDB e no art. 4º da Resolução CNE/CES Nº 1/2001.

JURISPRUDÊNCIA

Na jurisprudência, prevalece o entendimento no sentido de que “não merece guarida o argumento de que os títulos acadêmicos oriundos de países integrantes do MERCOSUL prescindem de procedimento de revalidação pelas universidades públicas” (REsp nº 971.962/RS, rel. Min. Herman Benjamin, j. em 25 nov. 2008, publicado no D.J. de 13.03.2009). Nessa decisão, é mencionado que “fica evidente que o Acordo não afasta a obediência ao processo de revalidação, muito pelo contrário, deixa expressa a necessidade de obediência aos ‘procedimentos e critérios’ próprios.”

Em caso também semelhante, por ocasião do julgamento do REsp. 939.880/RS, o rel. do processo, Min. Mauro Campbell, proferiu o seu voto no seguinte sentido:

(...) Chega-se ao entendimento de que a Convenção não outorga este direito à revalidação ou ao reconhecimento automático pela mera leitura do dispositivo supostamente violado neste Recurso Especial. (...)

Frise-se, ainda, que em nenhuma passagem a Convenção estabelece o reconhecimento imediato de diplomas estrangeiros, sem um procedimento de revalidação. (j. em 23.09.2008, publicado no D.J.e. de 29.10.2008)

No mesmo sentido, vale citar ainda a recente decisão proferida no REsp 1.182.993/RS, rel. Min. Humberto Martins, j. em 03 maio 2011, publicado no D.J.e. de 10.05.2011, na qual foi ratificado o entendimento da necessidade da revalidação, no Brasil, de qualquer diploma obtido fora do país, aplicando-se esta exigência igualmente aos títulos obtidos em países membros do MERCOSUL.

PARECERES ADMINISTRATIVOS DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CNE

O Conselho Nacional de Educação – CNE, órgão do Ministério da Educação – MEC, vem se posicionando no mesmo sentido da jurisprudência anteriormente mencionada, de que “a validade nacional do título universitário, obtido por brasileiros nos Estados Partes do MERCOSUL, exige reconhecimento conforme a legislação vigente.” Nesse sentido: Pareceres CNE/CES nº 106/2007, nº 227/2007, nº 118/2010.

DOCTRINA

Durante minha pesquisa, consegui localizar quatro artigos relacionados com o tema, todos referentes à questão do reconhecimento de títulos de mestrado e doutorado provenientes dos países do MERCOSUL.

O primeiro deles, do Dr. Marcos Augusto Maliska, com o título “Educação e integração regional: análise do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul.” Publicado na *Revista da AGU*, n. 21, 2009. No referido artigo, é mencionado o seguinte:

Não obstante o Acordo prever procedimento diferenciado quanto à admissão do título no País, ou seja, mediante processo de ‘validação’ sem análise de mérito, a ressalva quanto à salvaguarda dos padrões de qualidade acaba por retirar do Acordo a sua eficácia jurídica principal e condicioná-la à aferição do mérito que, na prática, acaba por igualá-la ao procedimento comum de revalidação.

Outros dois artigos são de autoria do Prof. Valerio de Oliveira Mazzuoli, que são os seguintes:

- “Mestrados e doutorados concluídos no exterior. Efeitos jurídicos no Brasil. Tratado internacional sobre a matéria no MERCOSUL. Impossibilidade de reconhecimento pela IES sem a anterior revalidação nacional, nos termos da Lei n. 9.394/96. Ilegalidade na aceitação do título pela IES sem comprovação da prévia revalidação nacional.” Publicado na *Revista Forense*, vol. 404, jul./ago. 2009.

Obs: refere-se a um Parecer elaborado em atenção à solicitação do Processo n. 23108.021680/09-6 da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UFMT.

- “A questão do reconhecimento de títulos de mestrado e doutorado provenientes dos países do MERCOSUL.” Publicado na *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 17 – jan./jun. 2011.

Obs: conteúdo praticamente idêntico em relação ao outro artigo do Prof. Valerio Mazzuoli.

As conclusões contidas em ambos os artigos do Prof. Valerio Mazzuoli são as seguintes:

1ª) O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.518/2005, cuida de hipótese de parcerias multinacionais de caráter temporário e para a exclusiva finalidade de intercâmbio acadêmico, que nada tem a ver com o caso dos brasileiros que obtêm títulos de mestrado ou doutorado em IES de Estados Partes do MERCOSUL e que pretendem aplicá-los de imediato no Brasil sem a anterior revalidação por IES oficial brasileira, nos termos e condições estabelecidas em lei;

2ª) O citado Acordo de Admissão de Títulos não aboliu o procedimento de revalidação ou reconhecimento de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 48 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;

3ª) Não há qualquer incompatibilidade ou antinomia entre o referido Acordo de Admissão de Títulos e a Lei nº 9.394/1996 uma vez que o próprio Acordo ressalva, em seu art. 5º, a regência dos casos por ele não estabelecidos pelas normas específicas dos Estados Partes;

4ª) É **ILEGAL** o reconhecimento, por parte das IES brasileiras, dos títulos de mestrado ou doutorado obtidos de países membros do MERCOSUL (ou de qualquer outro país do mundo) não instruídos com prova da anterior revalidação do título por IES brasileira credenciada pela CAPES que ofereça em seu programa de pós-graduação curso de mestrado ou doutorado na mesma área de conhecimento.

Em relação a essa **ILEGALIDADE**, o Prof. Valerio Mazzuoli afirma, de forma categórica, que “o que as IES não podem é ‘reconhecer’ um título estrangeiro (seja para qual finalidade for, como admissão em concurso docente, progressão funcional, aumento remuneratório etc) sem a prévia revalidação do título por instituição oficial brasileira credenciada pela CAPES. A revalidação de títulos no Brasil é exigida para títulos provenientes de qualquer país do mundo, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 48 da Lei nº 9.394/1996, independentemente da Universidade da qual proveio, seja Yale, Harvard, Sorbonne, Heildelberg, Tóquio etc”.

Em relação especificamente à admissão em concurso de docente, ressalta que os candidatos a concurso de docente das IES brasileiras para cargos que exijam título de mestre ou de doutor não poderão ter seus títulos estrangeiros aceitos pela comissão examinadora sem a devida comprovação de revalidação dos mesmos, nos termos da citada Lei nº 9.394/1996.

O quarto artigo é do Prof. Lenio Luiz Streck, com o título “Para além do jeitinho brasileiro de ser ‘Doutor’”, de 14 de jun. de 2012, disponível no *site* Consultor Jurídico (<http://www.conjur.com.br/2012-jun-14/senso-incomum-alem-jeitinho-brasileiro-doutor>). Também se refere à questão do reconhecimento de títulos de mestrado e doutorado provenientes dos países do MERCOSUL.

Não se trata de propriamente de um artigo jurídico do ponto de vista formal. Trata-se mais de um alerta e desabafo pessoal do Prof. Lenio Streck sobre o tema, em certo tom de tragicomédia, com a finalidade de conferir publicidade ao que está acontecendo atualmente. Deixei para analisar este artigo propositadamente no final, pois provavelmente seu conteúdo deve servir de estímulo aos debates com o público.

Nesse artigo, o Prof. Lenio Streck tece uma série de considerações com base em dossiê elaborado por Martonio Barreto Lima – que é o coordenador da área de Direito na CAPES – e Marcelo Varella – que participa do Comitê de Avaliação da Área. Algumas considerações serão expostas, em síntese, a seguir:

- Há mais brasileiros cursando doutorado em Direito na Argentina do que no Brasil. Ele cita o *case da Universidad Del Museo Social*, que possui milhares de brasileiros matriculados em doutorado e sequer possui credenciamento no sistema de pós-graduação da Argentina. Em consequência, os diplomas conferidos pela respectiva instituição não poderão ser revalidados no Brasil;

- Existência de doutorados modulares voltados basicamente para brasileiros, e que não guardam similaridade com o formato de doutorado existente no Brasil. O referido dossiê Barreto-Varella analisa e questiona a adequação, ou não, ao padrão legal exigido no Brasil dos cursos intensivos de doutorado em Direito oferecidos pela *Universidad de Buenos Aires*, instituição de histórica excelência acadêmica e de destaque no cenário científico e de reputação mundial, mas cujos cursos intensivos de doutorado não estariam adequados à legislação brasileira;

- Questões relacionadas ao preço, cujo valor médio no Brasil é bastante superior, e em relação ao nível de exigência, bem mais elevado no Brasil;

- Cita o necessário esforço em busca da qualidade, afirmando que “essa história de fazer doutorado nas férias, assistindo poucas aulas e em grandes grupos, sem os cuidados mínimos que um estudo acadêmico requer, não recomenda bem o Brasil. Não é um bom exemplo para os jovens estudantes. Não é recomendado incentivar as pessoas a descumprir a lei. Para que serve o MEC e a CAPES?”;

- Perguntas finais apresentadas pelo Prof. Lenio Streck:

1ª) “Se um brasileiro ‘normal’ para ser doutor, necessita fazer mestrado para depois fazer doutorado, esfalfelando-se em pesadas disciplinas e sob uma orientação criteriosa e presente do seu orientador que, certamente, para buscar a qualidade na orientação, não será responsável por 80 ou mais orientados; e se o orientando precisa apresentar uma tese inovadora e tecnicamente aprofundada, o que não dá para se fazer em um opúsculo de poucas páginas, por que esse mesmo Brasil tem que aceitar que alguém ‘atrasse’ o sistema e busque facilidades para, depois, o título (diploma) valer o mesmo?”

2ª) “E se tantos reclamos há em relação à baixa qualidade da formação dos bacharéis, por qual razão admitiríamos igual proceder na pós-graduação com aceitação de diplomas de duvidosa procedência? Ao invés de melhorarmos a graduação, pioramos a pós-graduação?”

O Prof. Lenio Streck afirma que “o janelismo acadêmico é a tradução perfeita do ‘jeitinho’ na Academia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista estritamente jurídico, não se vislumbra qualquer complexidade ou dificuldade para se interpretar as disposições legais e normativas referentes à questão de revalidação de diplomas de pós-graduação obtidos no exterior, provenientes ou não de países membros do MERCOSUL.

Provavelmente, a explicação para toda essa celeuma jurídica se deve ao contexto político na qual as IFES estão inseridas.

Aproveitando o ensejo da comemoração dos 10 anos da PGF, gostaria de mencionar o que consta no artigo “PGF completa 10 anos de serviços a favor do Brasil”, de 28 jun. 2012, disponível no *site* Consultor Jurídico (<http://www.conjur.com.br/2012-jun-28/jose-weber-procuradoria-geral-federal-completa-10-anos-servico-pais>), do Dr. José Weber Holanda Alves, o primeiro Procurador-Geral Federal e atualmente ocupante do cargo de Adjunto do Advogado-Geral da União:

(...)

Além das dificuldades operacionais, orçamentárias e de pessoal, havia uma grande resistência ao novo modelo PGF por parte de alguns dirigentes de autarquias/fundações.

As maiores resistências à implantação da PGF foram dos reitores das universidades e dos presidentes das agências reguladoras.

(...)

Pelo que foi visto ao longo desta explanação, apesar dos seus 10 anos de existência, os desafios de consolidação da PGF continuam.

MUITO OBRIGADO!