



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 399, de 2011, do Senador Roberto Requião, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação), para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento automático de diplomas oriundos de cursos de instituições de ensino superior estrangeiras de reconhecida excelência acadêmica.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

Chega ao exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 399, de 2011, de autoria do Senador Roberto Requião, que pretende alterar o art. 48 da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB).

O projeto visa a possibilitar que diplomas obtidos no exterior em cursos de graduação ou de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em instituições de “reconhecida excelência acadêmica” possam ter revalidação ou reconhecimento automático. Para tanto, o PLS prevê que o poder público divulgue, periodicamente, a lista dos cursos e instituições estrangeiras cuja excelência acadêmica seja devidamente reconhecida.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

A cláusula de vigência estabelece que a lei em que o projeto se transformar comece a vigorar na data de sua publicação.

Antes de chegar a esta Comissão, onde terá decisão terminativa, o PLS foi extensamente debatido pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), em duas audiências públicas, uma delas realizada em conjunto com a CE. As audiências contaram com a presença de representantes das seguintes organizações: Ministério da Educação (MEC); Associação Nacional de Pós-Graduados em Instituições Estrangeiras de Ensino Superior (ANPGIEES); Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG); Academia Nacional de Medicina (ANM); Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Conselho Nacional de Educação (CNE); e Associação Brasileira de Pós-Graduandos no Mercosul (ABPós MERCOSUL).

Ademais, o Senado tem recebido diversas manifestações de cidadãos e entidades interessadas na tramitação do PLS nº 399, de 2011.

Na CRE, a matéria foi relatada pelo Senador Cristovam Buarque e aprovada em 26 de setembro de 2013, com as Emendas nºs 1 e 2-CRE. As emendas ensejaram as seguintes modificações no projeto original:

- os processos de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros permaneceram submetidos à avaliação pelas universidades brasileiras (apenas universidades públicas, no caso de diplomas de mestrado ou doutorado), devendo ser observados, adicionalmente, o funcionamento regular das instituições expedidoras, parâmetros de qualidade definidos em colaboração com órgão responsável pela avaliação dos cursos de graduação reconhecidos no País e prazo de noventa dias úteis para a tramitação dos pedidos;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

- a revalidação automática ou o reconhecimento automático foram assegurados a diplomas de cursos presenciais, expedidos por instituições estrangeiras em funcionamento regular, cuja excelência tenha sido reconhecida e divulgada por meio de listagem elaborada pelo Poder Executivo;
- foi definida periodicidade anual para a divulgação da lista de cursos e instituições de excelência pelo Poder Executivo, devendo a primeira edição ser divulgada após doze meses de publicação da lei em que o projeto se transformar;
- o direito à revalidação ou reconhecimento dos diplomas estrangeiros foi assegurado àqueles que tenham processos em tramitação nas universidades brasileiras até a data de publicação da lei.

Nesta Comissão, após a apresentação de nosso relatório, no início da atual sessão legislativa, a matéria foi objeto de subemenda de autoria do Senador Cristovam Buarque, destinada a estabelecer prazo máximo de seis meses para a conclusão dos processos de reconhecimento.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que versem acerca de diretrizes e bases da educação nacional e formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, entre outros temas correlatos. A análise do PLS nº 399, de 2011, portanto, enquadra-se nas competências regimentalmente atribuídas a este colegiado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Além de se pronunciar sobre o mérito da matéria, a CE deverá também manifestar-se a respeito de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, considerando o caráter terminativo da decisão, nos termos do art. 91, inciso I, do Risf.

O tema da validade dos diplomas obtidos no estrangeiro vem ganhando importância em razão da internacionalização da educação superior nos últimos anos, como parte do processo de globalização. Seja por não encontrarem oportunidades educacionais adequadas em solo pátrio, seja por buscarem ampliar seus horizontes acadêmicos, número cada vez maior de estudantes brasileiros se dirige a instituições de ensino superior sediadas no exterior para concluírem estudos de graduação e de pós-graduação. Parte desses alunos é, inclusive, financiada por bolsas de agências de fomento, que incrementaram o envio de estudantes brasileiros para universidades de todos os continentes por meio do programa Ciência sem Fronteiras.

Além disso, quantidades crescentes de profissionais estrangeiros – estimulados por programas governamentais ou por iniciativa individual – têm procurado se estabelecer no Brasil, preenchendo lacunas em setores em que se verifica carência de mão de obra qualificada.

Em todos os casos, a legislação exige a revalidação ou reconhecimento dos diplomas estrangeiros, que, nos termos estabelecidos pelo art. 48 da LDB, compete às universidades nacionais que tenham cursos equivalentes ou afins, respeitados os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. O tema foi regulamentado por resoluções do Conselho Nacional de Educação, que estabelecem parâmetros e procedimentos para a tramitação dos processos.

Contudo, não podemos ignorar denúncias de que, em muitas universidades, os processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas são excessivamente morosos, caros e pouco transparentes.



SENADO FEDERAL **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Na prática, as universidades encontram dificuldade para dar vazão aos numerosos pedidos recebidos, ante a necessidade de constituir comissões que analisem cada processo de revalidação ou reconhecimento em minúcias, para atestar a equivalência com os títulos e diplomas expedidos pelas próprias instituições nacionais.

Nesse contexto, o PLS nº 399, de 2011, é motivado por preocupações relevantes, relacionadas à necessidade de dar agilidade, mediante a revalidação ou reconhecimento automático, a apreciação de diplomas estrangeiros oriundos de instituições cuja excelência acadêmica seja inquestionável. Porém, o debate que se seguiu à apreciação da matéria nesta Casa ilustra os riscos que o projeto, em sua redação original, enseja.

O Brasil avançou – e muito – na construção de um sistema de avaliação da educação superior, especialmente na pós-graduação. Em âmbito nacional, existem critérios claros para apontar quais são os cursos de excelência acadêmica. Mas esse nem sempre é o caso de diversos países de onde provêm os diplomas que se pretendem revalidar ou reconhecer, que não contam com parâmetros de avaliação equivalentes aos nossos.

Os diversos *rankings* acadêmicos internacionais, por sua vez, baseiam-se em critérios muito diferentes e orientam-se por razões estranhas à equivalência de cursos, o que dificulta sua utilização imediata como parâmetro para identificar a excelência acadêmica em nível internacional. Além disso, nem todos os cursos das instituições mais renomadas podem ser considerados excelentes, assim como pode haver cursos de qualidade indiscutível em instituições menos conhecidas.

O próprio termo “automático”, ao qualificar o tipo de revalidação ou reconhecimento sugerido para os cursos de excelência, é questionável. No limite, ele poderia significar a total ausência de controle sobre a validade nacional de títulos e diplomas estrangeiros. Por isso mesmo, o próprio autor do PLS, Senador Roberto Requião, reconheceu, no decorrer das audiências públicas na CRE, a necessidade de substituí-lo por terminologia mais adequada ao propósito pretendido.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

As emendas aprovadas pela CRE atenderam, em parte, a essas preocupações, explicitando que o processo de revalidação ou reconhecimento de diplomas estrangeiros não oriundos de instituições de excelência continuaria submetido à avaliação das universidades brasileiras, com o mérito acréscimo de que sejam observados parâmetros de qualidade definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos superiores. Mas mantiveram a previsão de revalidação ou reconhecimento automático, ainda que restrita a diplomas de cursos presenciais, nos casos de excelência “reconhecida e divulgada por meio de listagem elaborada pelo Poder Executivo”.

Outrossim, o texto da CRE, ao estabelecer prazo de noventa dias para a tramitação dos processos de revalidação ou reconhecimento, viola o preceito constitucional da autonomia universitária, uma vez que se trata de norma processual voltada a regular atividade administrativa conduzida pelas próprias universidades.

Gera, ainda, interpretações dúbias, ao assegurar “direito à revalidação” a todos os que tenham cumprido as exigências expressas nas normas vigentes até a publicação da lei em que o projeto se transformar. Esse dispositivo poderia ser interpretado como a extensão do direito à revalidação ou reconhecimento automático a todos os alunos que se encontram com processos em análise nas universidades brasileiras, independentemente da qualidade dos cursos de onde provêm seus diplomas.

Por tudo isso, julgamos que alguns dos avanços obtidos na CRE devem ser incorporados ao PLS, mas é necessário rever parte das modificações ali introduzidas.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

A matéria tem suscitado grande mobilização de portadores de diplomas estrangeiros, que sonham em ver seus diplomas revalidados no País, e de instituições acadêmicas e científicas, ciosas de seu papel de zelar pela qualidade da educação superior brasileira e pelo sistema de avaliação implantado na pós-graduação. Vê-se, daí, o grande senso de oportunidade do autor, que vislumbrou problema social relevante, a demandar a ação do poder público, levando o Conselho Nacional de Educação (CNE) a instituir subgrupo destinado a debater o tema e atualizar as resoluções que dispõem sobre a revalidação e o reconhecimento dos diplomas estrangeiros.

Desse modo, a partir dos debates nas audiências públicas e do diálogo entre o CNE, a SBPC e esta Casa, desenvolvemos proposta para aperfeiçoar o processo de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros, dando-lhe maior objetividade e celeridade, sem descurar do rigor aplicado na avaliação dos cursos ministrados no País. Fazemos, também, adequações terminológicas à LDB, além de incorporar, com alterações, parte das mudanças introduzidas na CRE. É com esses objetivos que apresentamos emenda substitutiva ao PLS nº 399, de 2011.

De modo geral, nosso substitutivo:

- mantém a previsão de que a revalidação ou o reconhecimento de diplomas e títulos estrangeiros sejam feitos pelas universidades – apenas as públicas, no caso dos diplomas de graduação –, mediante processo de avaliação que observe parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com os órgãos responsáveis pela avaliação dos cursos nacionais;
- determina que os processos de revalidação ou reconhecimento dos diplomas expedidos por instituições, cursos ou programas estrangeiros de excelência atestada e declarada pelo órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação tenham tramitação simplificada, dispensado o processo de avaliação individual dos diplomas nesses casos;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

- estipula a divulgação anual da relação de cursos, instituições e programas de ensino estrangeiros de excelência, bem como da instrução de procedimentos e orientações para a tramitação célere dos processos de revalidação ou reconhecimento de seus diplomas;
- dispõe que a primeira edição da lista de excelência seja divulgada após um ano de publicação da lei em que o projeto se transformar.

Com essas alterações, sanamos vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade na proposição, além de aperfeiçoar sua técnica legislativa, de modo que esta Comissão possa acolhê-la no mérito.

Quanto à subemenda proposta pelo ilustre Senador Cristovam Buarque, reputamos, como já mencionado, que a definição legal de prazos para a conclusão dos processos de revalidação ou reconhecimento de títulos invade a esfera da autonomia administrativa das universidades, assegurada por princípio constitucional. Parece-nos mais recomendável, para esse propósito, que os prazos sejam definidos conjuntamente pelas próprias universidades e os órgãos responsáveis pela avaliação dos cursos, como já prevê o substitutivo. Por isso, deixamos de acatá-la nesta oportunidade.

III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela **REJEIÇÃO** da subemenda do Senador Cristovam Buarque e pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 399, de 2011, e das Emendas nºs 1 e 2-CRE, na forma da seguinte:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

EMENDA N° - CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 399, DE 2011

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a revalidação e o reconhecimento de diplomas de graduação, Mestrado e Doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 48.

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por instituições estrangeiras de ensino superior, em funcionamento regular, serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, mediante processo de avaliação que observe os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação, bem como parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos de graduação reconhecidos no País.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos mediante processo de avaliação realizado por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, observados parâmetros de qualidade e prazos definidos em colaboração com o órgão responsável pela avaliação dos cursos de pós-graduação reconhecidos no País.

§ 4º Os processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas de graduação, Mestrado e Doutorado, expedidos por



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

instituições, cursos ou programas estrangeiros cuja excelência seja atestada e declarada pelo órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação, terão tramitação simplificada, conforme regulamento.

§ 5º Para o cumprimento do disposto no § 4º, o órgão responsável pela coordenação da política nacional de educação divulgará, anualmente, relação de cursos, instituições e programas de ensino estrangeiros de excelência, acompanhada de instrução de procedimentos e orientações para a tramitação célere dos processos de revalidação ou reconhecimento de seus diplomas.

§ 6º Nos processos de revalidação ou reconhecimento de diplomas realizados conforme o § 5º, será dispensado o processo de avaliação individual previsto nos §§ 2º e 3º.” (NR)

Art. 2º A primeira edição da relação prevista no § 5º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deverá ser divulgada em até doze meses contados da data de início da vigência desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator