

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Registro inicialmente que o feito se encontra pronto para o julgamento, tendo em vista que já foram prestadas as informações pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e apresentadas as manifestações, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/1999, da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.
2. Passo à análise do mérito.
3. O pedido deve ser julgado procedente, pois a Lei nº 245/2015, do Estado do Amazonas, invadiu competência privativa da União Federal para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/1988, art. 22, XXIV). A União legislou a respeito do reconhecimento de diplomas estrangeiros no Brasil e exigiu a sua validação por universidades brasileiras. A lei estadual impugnada, por sua vez, contrariou a regra fixada em nível nacional, pois na prática dispensou o processo de validação “quando destinados à docência e/ou pesquisa nas Instituições Estaduais de Ensino”.
4. A competência privativa da União para dispor sobre as *diretrizes* da educação implica o poder de legislar, com exclusividade, sobre a *orientação* e o *direcionamento* que devem conduzir as ações em matéria de educação. Já o poder de tratar das *bases* da educação refere-se à regulação, em caráter privativo, sobre os “alicerces que [lhe] servem de apoio”, sobre os elementos que lhe dão sustentação e que conferem coesão à sua organização [1]. No exercício dessa competência privativa, portanto, a União fixa diretrizes que devem ser observadas em todo o território nacional.
5. A Lei 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional – LDB, disciplinou o reconhecimento de títulos de pós-graduação *strictu sensu* obtidos em universidades estrangeiras. De acordo com seu o art. 48, § 3º, tais diplomas precisam ser reconhecidos por universidades que possuam cursos na mesma área e em nível semelhante ou superior. Confira-se a redação do dispositivo:

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

[...]

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.

6. No que diz respeito aos títulos oriundos de países do Mercosul, o Brasil promulgou o *Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul*, por meio do Decreto nº 5.518/2005. Esse acordo estabelece que os Estados Partes fixarão os critérios para a sua implementação (art. 1º), devendo o interessado apresentar toda a documentação que comprove as condições nele exigidas (art. 6º). O Brasil fixou esses critérios por meio da Resolução nº 03/2011, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES). Esse ato regulamentar esclarece que *(i)* a admissão de títulos acadêmicos dentro do bloco se dá para parcerias multinacionais *de caráter temporário*; *(ii)* o acordo não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades acadêmicas, mas apenas aos estrangeiros que venham a desenvolvê-las e *(iii) o exercício permanente de atividades acadêmicas depende do reconhecimento do título de pós-graduação, que deve ser solicitado a uma universidade, em linha com o que estabelece o art. 48, §3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Confiram-se dispositivos do acordo e da Resolução CNE/CES nº 03/2011:

"ACORDO DE ADMISSÃO DE TÍTULOS E GRAUS UNIVERSITÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ACADÊMICAS NOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL

Os Governos da República da Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, a seguir denominados "Estados Partes", em virtude dos princípios, fins e objetivos do Tratado de Assunção, assinado em março de 1991, (...)

Acordam:

Artigo Primeiro

Os Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, admitirão, unicamente para o exercício de atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior no Brasil, nas universidades e institutos superiores no Paraguai, nas instituições universitárias na Argentina e no Uruguai, os títulos de graduação e de

pós-graduação reconhecidos e credenciados nos Estados Partes, s egundo procedimentos e critérios a serem estabelecidos para a implementação deste Acordo . (...) ” (grifos acrescentados)

- Resolução nº 03/2011, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES):

“Art. 1º O Decreto Legislativo nº 800/2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518/2005, instituiu a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades de pesquisa e docência nos Estados Partes do MERCOSUL, para parcerias multinacionais, de caráter temporário .

Art. 2º A admissão de títulos e graus acadêmicos, instituída pelo Decreto Legislativo nº 800/2003, promulgado pelo Decreto nº 5.518 /2005, que instituiu a admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades de pesquisa e docência nos Estados Partes do MERCOSUL, para parcerias multinacionais, de caráter temporário, não se aplica aos nacionais do país onde sejam realizadas as atividades de docência e pesquisa , conforme regulamentado no Conselho do Mercado Comum pela Decisão MERCOSUL/CMC/DEC nº 29/2009.

Art. 3º A admissão do título universitário obtido nos Estados Partes do MERCOSUL, para o exercício de atividades de pesquisa e docência, em caráter temporário, no País, 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

Art. 4º A admissão do título de pós-graduação stricto sensu, mestrado e doutorado, não é automática e deve ser solicitada a uma universidade, reconhecida pelo sistema de ensino oficial, e que conceda título equivalente, especificando as atividades de docência e pesquisa a serem exercidas, sua duração e instituição receptora.”
(grifos acrescentados)

11. Já no que diz respeito aos títulos de pós graduação obtidos em universidades de Portugal, o Brasil promulgou o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa por meio do Decreto nº 3.927/2001. Nos termos do art. 40 do Tratado, “a competência para conceder o reconhecimento de um grau ou título acadêmico pertence, no Brasil às Universidades”.

12. Nenhum dos acordos internacionais celebrados pelo Brasil dispensou o reconhecimento, pelas universidades brasileiras, dos diplomas

de mestrado e doutorado obtidos no exterior. Ao contrário do que sustenta a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, portanto, a lei impugnada não está em consonância com a legislação federal.

13. A Lei nº 245/2015 do Estado do Amazonas simplesmente afasta a revalidação, ao vedar à Administração Pública Direta e Indireta Estadual “negar efeito aos títulos de pós graduação *stricto sensu*, obtidos de forma integralmente presencial em Universidades nos países do Mercosul e em Portugal”. Desse modo, o Estado invadiu a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, estabelecendo uma exceção não prevista na legislação federal.

14. Essa matéria já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado da constitucionalidade em diferentes precedentes, entre eles as ADIs 4.720, 5.168 e 5.091, de relatoria da Ministra Cármem Lúcia, e as ADIs 5.091, 5.341 e 6.073, de relatoria do Ministro Edson Fachin. No julgamento dessas ações, o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que leis estaduais que tratam sobre revalidação de diploma obtido por instituições de ensino superior de países estrangeiros invadem a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF). Nesse sentido, confirmaram-se os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 2.873/2014 DO ESTADO DO ACRE. AFASTAMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMA OBTIDO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.”

1. O afastamento, por lei estadual, das exigências de revalidação de diploma obtido em instituições de ensino superior dos países membros do MERCOSUL para a concessão de benefícios e progressões a servidores públicos invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CRFB).

2. Do mesmo modo, a extensão da possibilidade de utilização de títulos oriundos de instituições de ensino de países pertencentes ao MERCOSUL não validados no Brasil para além das atividades de docência e pesquisa vai de encontro ao estabelecido no Decreto 5.518 /2005.

3. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 5341, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. Em 05.11.2019, Dje 10.12.2019)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EDUCAÇÃO SUPERIOR. RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSO EXPEDIDOS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE PORTUGAL E DOS ESTADOS DO MERCOSUL. LEI ALAGOANA N. 7.613/2014. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A internalização de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeira há de ter tratamento uniforme em todo o Estado brasileiro, devendo ser regulamentada por normas de caráter nacional.

2. A Lei alagoana n. 7.613/2014 macula-se por inconstitucionalidade formal, pela usurpação de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República).

3. A União tratou de matéria relativa aos requisitos para a validação de títulos de pós-graduação stricto sensu emitidos por instituições de ensino superior de Portugal e dos Estados do Mercosul no art. 48 da Lei n. 9.394/1996, nos Decretos ns. 3.927/2001 e 5.518 /2005, nos Decretos Legislativos ns. 165/2001 e 800/2005 e na Resolução n. 3/2011 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES) do Ministério da Educação.

3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei alagoana n. 7.613/2014.

(ADI 5168, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, j. Em 30.06.2017, DJe 23.08.2017)

15. No exame da matéria, o Supremo Tribunal Federal destacou que a internalização de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras é matéria de interesse geral e impõe tratamento uniforme em todo país. Admitir que os Estados disponham de maneira diferente pode, inclusive, colocar em risco a estrutura da política nacional de educação. Reconheço, portanto, a inconstitucionalidade da lei impugnada.

16. Por fim, analiso o pedido de modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade que foi formulado pela Assembleia Legislativa amazonense. Na sua manifestação, ela destacou que a lei questionada, vigente desde 2015, concedeu benefícios legais, progressão funcional e gratificação por titulação a servidores públicos da área de educação e detentores de diplomas oriundos de universidades estrangeiras.

17. Não me parece, contudo, que estejam presentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifiquem a modulação de efeitos desta decisão. No momento da promulgação da lei amazonense – em 31 de março de 2015 – já havia uma sinalização clara deste Tribunal a respeito da incompatibilidade do seu conteúdo com a Constituição Federal. Em 4 de fevereiro de 2015, o Plenário referendou a medida cautelar na ADI 5.091, para suspender os efeitos de lei estadual de conteúdo semelhante, que tratava da aceitação de diplomas estrangeiros para a progressão funcional de servidores públicos estaduais (ADI 5.091 MC-Ref, Min. Dias Toffoli, j. em 04.02.2015, DJe 04.03.2015). Portanto, além de se estar diante de um víncio de constitucionalidade formal claro, já havia manifestação da Suprema Corte nesse sentido, de maneira que não há violação à segurança jurídica.

18. Não obstante, registro que não é possível exigir a devolução dos valores percebidos por tais servidores públicos, cuja confiança legítima deve ser tutelada. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente no sentido de que “o caráter alimentar das verbas recebidas de boa-fé, por significativo lapsus temporal, assim como a confiança justificada e segurança jurídica dos atos praticados pelo poder público estadual, impõe restrição aos efeitos da declaração de constitucionalidade, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos até a publicação do acórdão” (ADI 4.545, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 05.12.2019, DJe 07.04.2020).

19. Diante do exposto, julgo **procedente** o pedido para declarar inconstitucional a Lei nº 245/2015, do Estado do Amazonas. Fixo a seguinte tese de julgamento: “*É inconstitucional lei estadual que dispõe sobre a aceitação de diplomas expedidos por universidades estrangeiras*”.

É como voto.

notas :

[1] MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito educacional e educação no século XXI*. Brasília: Unesco, 1997. p. 91.

Plenário Virtual - minuta de voto - 27/08/2021 00:00