



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 363420/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a Lei Promulgada 245, de 31.3.2015, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre a admissão de *“diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) originários de cursos ofertados de forma integralmente presencial nos países do Mercado Comum do Sul – Mercosul, e em Portugal”*.¹

1 Acompanham a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de peças do Procedimento Administrativo 1.13.000.001823/2019-67.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Fica vedado 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, desde que regulamentados nesses países, nos termos do parágrafo único do art. 4º, art. 5º, caput, inciso XIII e §§ 1º e 2º da Constituição Federal, do Decreto Legislativo Federal n. 800, de 23 de outubro de 2003, do Decreto Presidencial n. 5.518, de 23 de agosto de 2005, e do Tratado de Amizade celebrado entre Brasil e Portugal, de 22 de abril de 2000, promulgado pelo Decreto Legislativo n. 3.927, publicado em 19 de setembro de 2001, quando destinados à docência e/ou pesquisa nas Instituições Estaduais de Ensino.

Art. 2º Aplica-se o disposto previsto no art. 1º nos seguintes casos:

I - concessão de progressão funcional por titulação;

II - gratificação pela titulação;

III - concessão de benefícios legais decorrentes da obtenção da titulação respectiva.

Parágrafo único. Os editais de concurso público para seleção de docentes e pesquisadores não conterão exigências que possam ferir o disposto nesta lei.

Art. 3º Não se aplica o disposto nesta lei aos títulos obtidos em instituições de ensino localizadas fora dos territórios dos países-membros do Mercado Comum do Sul – Mercosul, e de Portugal.

§ 1º Aplicam-se as vedações dispostas no caput aos títulos obtidos por meio de ensino não presencial, mesmo que em território de país-membro do Mercosul e em Portugal.

§ 2º Não serão admitidos títulos oriundos de cursos de pós-graduação ofertados por instituições de ensino superior estrangeiras, com aulas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no Brasil, mesmo que em parceria com instituições brasileiras, sem a devida autorização do Poder Público competente.

Art. 4º São nulas de pleno direito as exigências de revalidação que possam causar prejuízos aos detentores de Títulos obtidos em Instituições de Ensino Superior dos países-membros do Mercado Comum do Sul – Mercosul, e em Portugal, em face daqueles equivalentes obtidos no Brasil, cujo tratamento venha caracterizar obstáculo ao exercício da docência, pesquisa ou, mesmo, seleção para ingresso nessas carreiras, no âmbito da Administração Pública Estadual.

Art. 5º O Poder executivo regulamentará a presente Lei, no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se demonstrará, a lei sob testilha viola os **arts. 22, inciso XXIV** (competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional), **24, IX, § 1º** (competência da União para editar normas gerais de ensino), da Constituição Federal.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao dispor sobre o pacto federativo, a Constituição Federal de 1988 outorgou privativamente à União a edição de leis sobre diretrizes e bases da educação nacional e inseriu na competência concorrente a legislação referente a educação e ensino. É o que estabelecem os arts. 22, XXIV, e 24, XI, da CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

(...)

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar
concorrentemente sobre:*

(...)

*IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia,
pesquisa, desenvolvimento e inovação; (...).*

Repartição de competências é característica essencial do Estado Federal. A definição constitucional de atribuições entre os entes da Federação é pressuposto que permite coexistência harmoniosa.

De acordo com os §§ 1º a 3º do art. 24 da CF, cabe à União elaborar normas gerais sobre as matérias ali previstas, e aos estados e ao Distrito Federal, suplementá-las ou, na ausência destas, exercer a competência legislativa plena.

José Afonso da Silva explica que a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional confunde-se com a competência para legislar sobre normas gerais de educação e ensino:

(...) a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto no art. 24, IX, c/c o § 1º, declara caber-lhe legislar sobre normas gerais de educação. Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

bases da educação nacional e legislar sobre normas gerais de educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; mas também não poderiam deixar de incluir na competência concorrente legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais.²

Internalização de títulos acadêmicos demanda tratamento uniforme em todo o território nacional, porquanto traduz interesse geral. Não se afigura razoável que títulos oriundos das mesmas instituições sejam passíveis de revalidação em certas unidades da federação, e em outras não. O tema, portanto, há de ser regulado por norma de caráter geral.

Editou a União a Lei 9.394, de 20.12.1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), a qual estabeleceu disciplina concernente à exigência de revalidação de diploma oriundo de instituições de ensino estrangeiras:

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.

² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 280.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 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.

No campo da legislação nacional, foi editado o Decreto 5.518, de 23.8.2005, que promulgou o *Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul*.

O instrumento em questão autorizou, “unicamente para o exercício de atividades de docência e pesquisa nas instituições de ensino superior no Brasil”, a admissão de “títulos de graduação e pós-graduação reconhecidos e credenciados”, desde que “devidamente validados pela legislação vigente nos Estados Partes” (arts. 1º e 3º do acordo).

Para uniformizar a admissão desses títulos, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES) editou a Resolução 3, de 1º.2.2011, a qual estabeleceu, entre outras disposições, que a aceitação dos títulos restringe-se ao exercício de atividades de pesquisa e docência *em*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

caráter temporário, e não implica validação, reconhecimento ou autorização para exercício permanente de atividades acadêmicas:

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.

Por sua vez, o reconhecimento de títulos de graduação e pós-graduação expedidos por instituições de ensino superior portuguesas foi previsto no Decreto 3.927, de 19.9.2001, que promulgou o *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa*. Sua disciplina consta dos arts. 39 a 45 daquele instrumento:

Artigo 39

1. Os graus e títulos acadêmicos de ensino superior concedidos por estabelecimentos para tal habilitados por uma das Partes Contratantes em favor de nacionais de qualquer delas serão reconhecidos pela outra Parte Contratante, desde que certificados por documentos devidamente legalizados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. Para efeitos do disposto no Artigo anterior, consideram-se graus e títulos acadêmicos os que sancionam uma formação de nível pós-secundário com uma duração mínima de três anos.

Artigo 40

A competência para conceder o reconhecimento de um grau ou título acadêmico pertence, no Brasil às Universidades e em Portugal às Universidades e demais instituições de ensino superior, a quem couber atribuir o grau ou título acadêmico correspondente.

Artigo 41

O reconhecimento será sempre concedido, a menos que se demonstre, fundamentadamente, que há diferença substancial entre os conhecimentos e as aptidões atestados pelo grau ou título em questão, relativamente ao grau ou título correspondente no país em que o reconhecimento é requerido.

Artigo 42

1. Podem as Universidades no Brasil e as Universidades e demais instituições de ensino superior em Portugal celebrar convênios tendentes a assegurar o reconhecimento automático dos graus e títulos acadêmicos por elas emitidos em favor dos nacionais de uma e outra Parte Contratante, tendo em vista os currículos dos diferentes cursos por elas ministrados.

2. Tais convênios deverão ser homologados pelas autoridades competentes em cada uma das Partes Contratantes se a legislação local o exigir.

Artigo 43

Sem prejuízo do que se achar eventualmente disposto quanto a numerus clausus, o acesso a cursos de pós-graduação em Universidades no Brasil e em Universidades e demais instituições de ensino superior em Portugal é facultado aos nacionais da outra Parte Contratante em condições idênticas às exigidas aos nacionais do país da instituição em causa.

Artigo 44

Com as adaptações necessárias, aplica-se por analogia, ao reconhecimento de títulos de especialização, o disposto nos Artigos 39 a 41.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Artigo 45

- 1. As Universidades no Brasil e as Universidades e demais instituições de ensino superior em Portugal, associações profissionais para tal legalmente habilitadas ou suas federações, bem como as entidades públicas para tanto competentes, de cada uma das Partes Contratantes, poderão celebrar convênios que assegurem o reconhecimento de títulos de especialização por elas emitidos, em favor de nacionais de uma e outra Parte.*
- 2. Tais convênios deverão ser homologados pelas autoridades competentes de ambas as Partes Contratantes, se não tiverem sido por elas subscritos.*

Da leitura dos tratados e das normas da LBDEN, constata-se inexistir, nas normas gerais nacionais, dispensa de fase de reconhecimento dos títulos de pós-graduação pelas autoridades brasileiras competentes; fase esta que decorre do disposto no art. 48, § 3º, da Lei 9.394/1996.

Conclui-se, ademais, que o ente central da Federação atuou suficientemente no âmbito de sua competência constitucional e regulou o tema em análise, não havendo espaço para produção legislativa suplementar estadual, uma vez que esta se presta somente ao “preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais”³.

Por conseguinte, ao dispor sobre internalização de títulos de pós-graduação obtidos em instituições de ensino superior de Portugal e de

3 HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 357.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

países do Mercosul, a lei amazonense impugnada usurpou competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, violando os arts. 22, XXIV, e 24, XI, § 1º, da Constituição.

Ausente espaço para regulamentação do tema em esfera estadual, configura-se inconstitucionalidade formal da Lei Promulgada 245/2015. Além de invadir competência legislativa da União, a norma amazonense dispensou a exigência de validação de títulos em hipóteses não previstas na legislação nacional: (i) concessão de progressão funcional por titulação, (ii) gratificação por titulação e (iii) concessão de benefícios legais decorrentes de obtenção da titulação (art. 2º da lei).

Em julgados recentes, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade formal, por usurpação de competência privativa da União, de normas estaduais que, assim como a lei ora questionada, dispõem sobre internalização e revalidação de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeira:

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- 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 5.341/AC, Rel. Min. Edson Fachin, DJ de 10.12.2019.)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EDUCAÇÃO SUPERIOR. RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU 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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

(ADI 5.168/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 23.8.2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EDUCAÇÃO SUPERIOR. RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EXPEDIDOS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DOS ESTADOS DO MERCOSUL. LEI RORAIMENSE N. 748/2009. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

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

2. *A Lei roraimense n. 748/2009 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 estabeleceu os 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, no Decreto n. 5.518/2005, no Decreto Legislativo n. 800/2003 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 roraimense n. 748/2009.*

(ADI 4.720/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 23.8.2017)

É, portanto, inconstitucional a Lei Promulgada 245/2015 do Estado do Amazonas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham as informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado do Amazonas, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Promulgada 245/2015 do Amazonas, por violação dos arts. 22, XXIV, e 24, IX, § 1º, da Constituição Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO