

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.995, DE 2011

(apensados os projeto de lei nº 3.567, de 2012, e nº 6.229, de 2013)

Dispõe sobre a liberação de diplomas, certificados e certidões de cursos formais, em todos os níveis, para todos os efeitos de direito.

Autor: Deputado AGUINALDO RIBEIRO

Relator: Deputado WALDENOR PEREIRA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei principal, de autoria do Deputado Aguinaldo Ribeiro, pretende obrigar as instituições de educação superior a fornecer, imediatamente após a conclusão de curso superior, declaração provisória gratuita atestando a sua ocorrência, válida até a expedição do diploma ou certificado definitivo. Confere a essa declaração provisória validade para todos os fins de direito, inclusive comprovação junto a concursos e empregos. O projeto prevê ainda multa e outras penalidades para o caso de descumprimento dessa obrigação.

A proposição recebeu uma emenda. De autoria do Deputado Mauro Mariani, a iniciativa impõe aos conselhos profissionais a obrigação de efetuar o registro profissional provisório e a expedição da correspondente carteira profissional provisória, à vista da declaração de conclusão de curso referida no projeto de lei.

Esse projeto tramitava isoladamente e a ele chegou a ser oferecido parecer na Comissão de Educação e Cultura, em junho de 2012, pelo primeiro Relator designado, Deputado Anderson Ferreira. Sua manifestação foi

favorável à aprovação da matéria, considerando inclusive a emenda oferecida, na forma de um Substitutivo.

O Projeto de Lei nº 3.567, de 2012, de autoria do Deputado Jorge Corte Real, foi apensado em maio de 2013. Esse projeto pretende também obrigar as instituições de ensino, públicas e privadas, a emitir declaração provisória de conclusão de curso, válida para todos os efeitos legais e prevê penalidade em caso de descumprimento dessa obrigação. A principal diferença em relação ao projeto principal é que estende a determinação às instituições de educação básica.

Essa proposição também chegou a tramitar isoladamente. A ela foi oferecido, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura, em junho de 2012, parecer favorável, exarado pelo então Relator, Deputado Izalci. Em agosto do mesmo ano, o atual Relator da matéria apresentou voto em separado, defendendo a rejeição da proposição.

Feita a apensação desse projeto ao PL nº 2.995, de 2011, foi feita redistribuição para novo Relator, Deputado Eduardo Barbosa, que, em agosto de 2013, apresentou voto pela rejeição das duas proposições. Seu parecer, contudo, também não chegou a ser apreciado pela Comissão.

Finalmente, em setembro de 2013, foi apensado o Projeto de Lei nº 6.229, de 2013, de autoria do Deputado Fábio Reis. A iniciativa pretende obrigar as instituições de ensino públicas e particulares a entregar, no prazo de sessenta dias, os diplomas de conclusão de curso aos alunos adimplentes com suas obrigações contratuais. A emissão poderá ser feita gratuitamente, em papel simples, ou mediante cobrança de taxa, se realizada em papel especial. O descumprimento da norma assim estabelecida poderá ensejar multa e responsabilização cível, caso a instituição seja privada, e responsabilidade objetiva do Estado, se pública.

II – VOTO DO RELATOR

Os argumentos apresentados pelos Relatores anteriores merecem consideração, razão pela qual o presente voto deles muito aproveita. De fato, a questão tratada nos projetos de lei têm graves implicações. Muitos estudantes, tendo concluído seus cursos, especialmente os de nível médio e

superior, são impedidos de participar de processos seletivos ou perdem oportunidades de trabalho pela excessiva demora das instituições educacionais para expedição e registro dos diplomas ou certificados.

É preciso reconhecer que a prática de emissão de declaração de conclusão de curso é usual. Os pareceres anteriores concordam com a proposta de que tal declaração deveria ser suficiente como prova provisória da formação recebida pelo seu titular. No entanto, a validade desse documento nem sempre é reconhecida para diversos efeitos legais, o que resulta em graves prejuízos para a vida profissional de seus portadores.

Em princípio, os presentes projetos de lei têm o mérito de oferecer uma solução para esse problema, enquanto transcorre o hiato entre a conclusão do curso e a obtenção do diploma ou certificado definitivo. Ou ainda, como é o caso do último projeto apensado, estabelecer um prazo máximo para a emissão de diplomas.

A emenda oferecida à proposição principal acrescenta mais um exemplo de situação em que a não disponibilidade do diploma pode prejudicar o profissional recém-formado: o registro no respectivo conselho de fiscalização do exercício da profissão.

Dentre os argumentos apresentados pelo atual Relator, em voto em separado oferecido em agosto de 2012, cabe ressaltar o acentuado risco de falsificação de declarações, gerando um mercado ilegal de comércio de certificados para atender, por exemplo, exigências para participação em concursos.

Uma questão é inequívoca: uma instituição de ensino é obrigada a fornecer ao estudante que nela concluiu seus estudos, prova da formação recebida, especialmente se esta constitui requisito indispensável para o exercício profissional.

Esse princípio ou obrigação está subjacente à legislação educacional. Veja-se, por exemplo, o art. 48 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Esse dispositivo prevê que “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”. A materialidade dessa norma supõe que as instituições de educação superior,

inclusive as universidades, estão obrigadas a expedir diploma para os alunos nela formados.

Por outro lado, a mesma LDB, em seu art. 36-D, dispõe que *“os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior”*. Está também posta a obrigação de emissão de diploma, que se aplica aos entes federados subnacionais, especialmente os Estados e o Distrito Federal, prioritariamente responsáveis pela oferta do ensino médio, em todas as suas modalidades, inclusive a educação técnica.

A matéria de que tratam os projetos de lei em comento se insere nesse contexto, caracterizando apenas o que seria uma fase de transição entre a conclusão do curso e a emissão do diploma registrado ou do certificado. Não se violaria, portanto, a autonomia das universidades ou dos entes federados subnacionais, mas ficaria tão somente estabelecida uma sequência de etapas no processo para a obtenção desse diploma. As iniciativas em exame, portanto, poderiam ser percebidas como um simples desdobramento desse processo, em benefício dos estudantes formados.

No entanto, há uma questão basilar, ainda não abordada, e que importa trazer à discussão. É preciso retornar ao que dispõe o art. 48 da LDB. Ele estabelece que a validade nacional dos diplomas depende de duas condições: eles devem corresponder a cursos reconhecidos e precisam ser registrados.

O que significa a expressão “validade nacional”? Exatamente a garantia de que o diploma, cumpridas as exigências mencionadas, será aceito para todos os efeitos legais.

Não é qualquer curso que pode expedir diploma passível de ter validade nacional. O curso deve ser reconhecido, nos termos da lei.

Tampouco estão todas as instituições legalmente autorizadas a registrar diplomas. O § 1º do mesmo art. 48 da LDB determina que *“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”*.

Desse modo, a imensa maioria das instituições de educação superior não está legalmente habilitada a registrar os diplomas por

elas expedidos. Em 2013, de acordo com o Censo da Educação Superior realizado pelo Ministério da Educação, contavam-se 2016 instituições não universitárias nessa situação, em comparação com 375 (universidades, centros universitários e IFETs) habilitadas a registrar autonomamente os diplomas de seus próprios cursos.

Observe-se, portanto, a contradição entre as normas vigentes para o registro de diplomas e o que propõem os projetos em apreço. Para o registro, condição indispensável para a validade nacional do diploma, mais de duas mil instituições não têm autonomia para fazê-lo, devendo solicitá-lo às instituições universitárias. Já os projetos em exame asseguram a mesma validade nacional, para todos os efeitos legais, a uma declaração provisória que pode ser expedida por toda e qualquer instituição de educação superior.

A conclusão inevitável é a de que as proposições em apreço colidem com o ordenamento jurídico educacional em vigor, com relação à expedição e registro de diplomas. Esse regramento certamente pode ser modificado, mas para tanto seria necessária uma ampla discussão dos pressupostos que determinaram a aprovação dos dispositivos comentados. Esse tema, por sinal, consta dos projetos que tratam da chamada “Reforma da Educação Superior”, entre eles os projetos de lei nº 4.212, de 2004 e nº 4.221, de 2004.

É verdade que o retardo na obtenção do diploma ou certificado, com os consequentes prejuízos causados aos estudantes recém-formados, deve ser reduzido ou, se possível, eliminado. A questão merece ser objeto de política pública educacional e, se for o caso, de normas legais, estabelecendo procedimentos gerais. As proposições em comento, porém, não parecem constituir o melhor encaminhamento.

Tendo em vista o exposto, voto pela rejeição do projeto de lei nº 2.995, de 2011, principal, da emenda nº1 a ele oferecida, e dos projetos de lei nº 3.567, de 2012, e nº 6.229, de 2013, apensados.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado WALDENOR PEREIRA
Relator