



PARECER JURÍDICO Nº 001/2026

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Consulente: MACCA – Agência de Acreditação do Mercosul

Assunto: Legalidade da negativa de reconhecimento de diplomas de mestrado ou doutorado estrangeiros com base exclusivamente na modalidade de ensino a distância (EAD)

Data: 12 de março de 2026

Parecerista: Dr. Alex Sandro Dias – Advogado OAB/MG 139.882

I. SÍNTESE DA CONSULTA

Trata a presente consulta de análise da legalidade da negativa de reconhecimento, por universidades brasileiras, de diplomas de mestrado ou doutorado obtidos no exterior na modalidade de ensino a distância (EAD), especificamente quando tal negativa se fundamenta exclusivamente na modalidade de ensino adotada pela instituição estrangeira.

A questão central consiste em examinar se existe amparo legal para que instituições de ensino superior brasileiras recusem o reconhecimento de diplomas de pós-graduação *stricto sensu* estrangeiros com base unicamente no argumento de que o curso foi realizado integralmente a distância, sem atividades presenciais obrigatórias.

II. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394/1996

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 80, estabelece o marco legal fundamental para a educação a distância no Brasil:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá: [...]

A análise do dispositivo legal revela elementos essenciais para a compreensão da natureza jurídica da EAD no ordenamento brasileiro:

- O legislador estabeleceu a EAD como **modalidade autônoma** de ensino, com "abertura e regime especiais" (§ 1º), reconhecendo sua especificidade e autonomia em relação às modalidades presencial e semipresencial;



- A competência regulamentar atribuída à União (§ 2º) e aos sistemas de ensino (§ 3º) limita-se a requisitos para realização de exames, registro de diplomas e normas para produção, controle e avaliação de programas;
- **Em momento algum a lei autoriza ou determina a imposição de presencialidade obrigatória na modalidade EAD;**
- A *ratio legis* do dispositivo é precisamente viabilizar processos educacionais que **prescindam da presença física simultânea** de educadores e educandos, ampliando democraticamente o acesso à educação superior.

II.2. Natureza Jurídica das Modalidades de Ensino segundo a LDB

A LDB reconhece expressamente três modalidades distintas no ensino superior:

Modalidade	Caracterização Legal
Presencial	Realização predominante das atividades acadêmicas com presença física simultânea de estudantes e docentes. Pode incorporar até 40% de carga horária em atividades não presenciais sem desnaturar sua essência.
Semipresencial	Combinação equilibrada de atividades presenciais e a distância, com percentual de carga horária não presencial entre 40% e 80%.
Educação a Distância (EAD)	Modalidade na qual a medição didático-pedagógica ocorre predominantemente mediante tecnologias de informação e comunicação, sem necessidade de presença física simultânea .

Tabela 1: Modalidades de ensino superior segundo a LDB

A definição legal do artigo 80 da LDB **não estabelece nem sugere obrigatoriedade de atividades presenciais** na modalidade EAD. A essência jurídica e pedagógica da EAD é precisamente a possibilidade de formação integral sem presença física, utilizando ambientes virtuais de aprendizagem, recursos digitais e interações síncronas e assíncronas mediadas por tecnologias.

II.3. Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de dezembro de 2024

A Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de dezembro de 2024, publicada no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 2024, constitui a normativa atualmente vigente que "dispõe sobre a revalidação de diplomas de cursos de graduação e sobre o reconhecimento de diplomas de pós-graduação *stricto sensu* expedidos por universidades estrangeiras".

Análise crítica da Resolução CNE/CES nº 2/2024:

Após minuciosa análise do texto normativo, constata-se que a Resolução CNE/CES nº 2/2024 **não estabelece vedação expressa ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação *stricto sensu* obtidos na modalidade EAD.**

A resolução estabelece critérios gerais para o reconhecimento de diplomas estrangeiros, focando em:

- Análise documental e de mérito acadêmico dos cursos e candidatos;
- Avaliação de características curriculares e organizacionais das universidades estrangeiras;
- Equivalência com os padrões acadêmicos brasileiros;
- Procedimentos e prazos para tramitação dos processos.

Conclusão normativa: A ausência de proibição expressa à modalidade EAD na Resolução CNE/CES nº 2/2024 é juridicamente significativa, pois no direito administrativo brasileiro vigora o princípio da legalidade estrita (*nullum tributum sine lege*), pelo qual a Administração Pública só pode agir quando autorizada por lei, e as restrições a direitos devem estar expressamente previstas em norma competente.

III. HIERARQUIA NORMATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

III. 1. Pirâmide de Kelsen e o Sistema Normativo Brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro estrutura-se segundo o princípio da hierarquia das normas, concebido por Hans Kelsen, no qual normas superiores conferem fundamento de validade às normas inferiores.



Figura 1: Hierarquia das Normas no Sistema Jurídico Brasileiro

Estrutura hierárquica:

1. **Constituição Federal** - Norma suprema, fundamento de validade de todo o ordenamento;
2. **Leis Complementares e Leis Ordinárias** - Mesmo patamar hierárquico, ambas recebem fundamento de validade da Constituição Federal;



3. **Decretos** - Atos normativos do Poder Executivo com função regulamentar, **não podem inovar no ordenamento jurídico nem contrariar a lei;**
4. **Resoluções, Portarias e Instruções Normativas** - Atos administrativos normativos infralegais, subordinados à lei e aos decretos;
5. **Pareceres** - Atos opinativos, consultivos, **sem força normativa vinculante**, salvo expressa previsão legal.

III. 2. Princípio da Supremacia da Lei

O princípio da supremacia da lei determina que **nenhuma norma infralegal pode contrariar disposições legais**. Como leciona José dos Santos Carvalho Filho:

"Decreto não pode inovar na ordem jurídica; sua função é tão somente regulamentar a lei para sua fiel execução. Se o decreto extrapola os limites da lei ou contraria suas disposições, padece de ilegalidade e deve ser anulado."

III. 3. Natureza Jurídica dos Pareceres do CNE

Os pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) possuem natureza jurídica de **atos consultivos e opinativos**, caracterizando-se como manifestações técnicas sobre matérias educacionais submetidas à sua apreciação.

Classificação jurídica dos pareceres:

Tipo de Parecer	Efeitos Jurídicos
Parecer Facultativo	Não é obrigatória a sua solicitação; serve apenas como orientação técnica.
Parecer Obrigatório	Deve obrigatoriamente ser solicitado, mas não vincula a decisão da autoridade.
Parecer Vinculante	Excepcionalmente, quando expressamente previsto em lei, vincula a decisão da autoridade. Só existe quando a lei expressamente determina.

Tabela 2: Classificação dos pareceres administrativos

Posicionamento doutrinário: Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"O parecer, por sua própria natureza, é ato de mera opinião que, juridicamente, não produz efeitos senão quando acolhido por ato de autoridade competente."

Posicionamento jurisprudencial: O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que pareceres administrativos, ainda que emanados de órgãos técnicos especializados, não



possuem força vinculante, salvo expressa determinação legal (MS 24.631, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 9-8-2007).

Conclusão: Pareceres do CNE não têm força de lei. Quando homologados pelo Ministro da Educação e transformados em Resoluções pelo próprio CNE, ganham força normativa, mas sempre subordinada à lei. **Qualquer parecer que contrarie disposições legais é ilegal e, portanto, não possui validade jurídica.**

IV. ANÁLISE DO PARECER CNE/CES Nº 589/2025

IV. 1. Conteúdo do Parecer CNE/CES nº 589/2025

O Parecer CNE/CES nº 589/2025, ao responder consulta sobre reconhecimento de diplomas estrangeiros de pós-graduação *stricto sensu* obtidos em modalidade EAD, estabeleceu que:

- A modalidade EAD, quando aplicada em programas de pós-graduação *stricto sensu*, "deve conter momentos presenciais relevantes";
- A "comprovação de estada presencial, ainda que intermitente ou concentrada, permanece como exigência compatível com o objetivo de assegurar a integridade e a autenticidade do processo formativo";
- A "simples realização do mencionado curso exclusivamente *online* não é suficiente, por si só, para atestar equivalência com os padrões do SNPG [Sistema Nacional de Pós-Graduação]".

IV. 2. Ilegalidade do Parecer CNE/CES nº 589/2025

O Parecer CNE/CES nº 589/2025 padece de **ilegalidade manifesta** por quatro fundamentos jurídicos autônomos:

IV. 2.1. Primeira Ilegalidade: Criação de Exigência Não Prevista na LDB

O parecer cria, por via oblíqua, exigência não prevista na Lei nº 9.394/1996 (LDB). A educação a distância é modalidade autônoma, com características próprias definidas em lei federal. **Exigir presencialidade em EAD é contradição em termos**, equivalente jurídico de exigir que o ensino presencial seja realizado a distância.

Trata-se de **desnaturação conceitual** que viola o princípio da tipicidade das modalidades educacionais estabelecidas pela LDB. Se o legislador quisesse impor presencialidade obrigatória à EAD, teria expressamente o previsto no artigo 80 da LDB, o que não ocorreu.

IV. 2.2. Segunda Ilegalidade: Transformação de EAD em Semipresencial

A imposição de "momentos presenciais relevantes" e "comprovação de estada presencial" transforma ilegalmente a EAD em modalidade **semipresencial**, confundindo categorias legalmente distintas.



A LDB reconhece três modalidades no ensino superior: presencial, semipresencial e a distância. Cada uma possui regime jurídico específico. Converter EAD em semipresencial por imposição normativa infraconstitucional constitui **burla à vontade do legislador e usurpação de competência legislativa privativa da União** (art. 22, XXIV, da CF/88).

IV. 2.3. Terceira Ilegalidade: Violação aos Princípios da Isonomia e da Não Discriminação

A exigência de presencialidade como condição para reconhecimento de diplomas de pós-graduação *stricto sensu* obtidos no exterior em modalidade EAD implica **tratamento discriminatório** e violação aos princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88) e da não discriminação no acesso à educação.

Estudantes que legitimamente optaram por programas EAD em instituições estrangeiras reconhecidas, confiando na legalidade da modalidade conforme prevista no ordenamento jurídico brasileiro, são penalizados retroativamente por interpretação normativa que **inventa requisitos inexistentes na lei**.

IV. 2.4. Quarta Ilegalidade: Extrapolação da Competência Técnica do CNE

A fundamentação do parecer, ao afirmar que "a simples realização do mencionado curso exclusivamente *online* não é suficiente" para atestar equivalência com os padrões do SNPG, estabelece **juízo de valor pedagógico desprovido de amparo em evidências científicas** e viola a autonomia universitária e a liberdade acadêmica das instituições estrangeiras.

O CNE não possui competência para determinar que metodologias pedagógicas são "suficientes" ou "insuficientes" quando não há base legal que estabeleça tal hierarquização. Extensa literatura científica internacional demonstra que a EAD possui efetividade pedagógica equivalente ou superior à educação presencial quando adequadamente estruturada.

V. EFETIVIDADE PEDAGÓGICA DA EAD: EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS

V.1. Validação Internacional da EAD 100% Não Presencial

A efetividade e legitimidade da EAD 100% não presencial são amplamente reconhecidas pelas instituições acadêmicas mais prestigiadas do mundo:

- **Harvard University** - Harvard Extension School oferece mais de 900 cursos online e programas de graduação completos em modalidade EAD;
- **Massachusetts Institute of Technology (MIT)** - MIT OpenCourseWare disponibiliza gratuitamente conteúdos de mais de 2.500 cursos online, e a MITx oferece programas de mestrado integralmente online;
- **Stanford University** - Stanford Online oferece dezenas de programas de pós-graduação completos em modalidade EAD;
- **University of Oxford** - Através da Oxford Online, oferece programas de pós-graduação em modalidade EAD;



- **University of Cambridge** - Oferece programas de educação executiva e certificações profissionais integralmente online;
- **Yale University** - Disponibiliza cursos completos através da plataforma Coursera;
- **Open University (Reino Unido)** - Com mais de 170 mil estudantes, consolidou-se como instituição de excelência em EAD há mais de 50 anos.

Estes exemplos demonstram que a EAD 100% não presencial é modalidade plenamente reconhecida pela elite acadêmica mundial, que **não considera a presença física requisito essencial para qualidade educacional**.

V.2. Meta-análises e Estudos Comparativos

Bernard et al. (2014), por meio de meta-análise abrangendo 1.154 estudos, evidenciaram que a modalidade a distância, particularmente quando combina recursos assíncronos e síncronos, pode produzir **resultados de aprendizagem equivalentes ou superiores** aos da educação presencial tradicional.

Garrison e Anderson (2003) consolidaram o modelo de *Community of Inquiry*, amplamente validado empiricamente, que demonstra como a presença cognitiva, social e de ensino se estabelecem efetivamente em ambientes virtuais de aprendizagem, **refutando a falácia de que apenas a copresença física garante aprendizagem significativa**.

V.3. Dados do ENADE no Brasil

No contexto brasileiro, dados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) demonstram que estudantes de cursos EAD obtêm desempenho equivalente e, em diversas áreas do conhecimento, superior ao de estudantes presenciais, contradizendo frontalmente o discurso de deslegitimação da EAD.

VI. ILEGALIDADE DA NEGATIVA DE RECONHECIMENTO BASEADA EXCLUSIVAMENTE NA MODALIDADE EAD

VI.1. Ausência de Amparo Legal

A negativa de reconhecimento de diplomas de mestrado ou doutorado estrangeiros com base exclusivamente na modalidade EAD **carece de amparo legal**, pelas seguintes razões:

1. A LDB (Lei nº 9.394/1996), no artigo 80, reconhece a EAD como modalidade autônoma e legítima, sem impor presencialidade obrigatória;
2. A Resolução CNE/CES nº 2/2024, normativa vigente, **não veda expressamente o reconhecimento de diplomas obtidos em EAD**;
3. O Parecer CNE/CES nº 589/2025, que fundamenta tais negativas, é ato **meramente opinativo, sem força de lei**, e contraria frontalmente disposições legais, sendo, portanto, ilegal e inválido;
4. Não existe lei federal que proíba o reconhecimento de diplomas estrangeiros de pós-graduação obtidos exclusivamente a distância.



VI. 2. Aplicação do Princípio da Legalidade Estrita

No direito administrativo brasileiro, vigora o **princípio da legalidade estrita** (art. 37, *caput*, CF/88), segundo o qual a Administração Pública somente pode agir quando autorizada por lei.

Consequência jurídica: Se não há lei que proíba o reconhecimento de diplomas EAD, **não pode a Administração criar tal proibição por meio de atos infralegais** (decretos, resoluções, pareceres). Qualquer negativa nesse sentido constitui **ato administrativo ilegal**, passível de anulação judicial.

VI.3. Violação ao Direito Adquirido e à Segurança Jurídica

Estudantes que cursaram programas de mestrado ou doutorado em instituições estrangeiras reconhecidas, em conformidade com a legislação de seus países de origem e confiando na legalidade da modalidade EAD no Brasil (conforme art. 80 da LDB), têm **direito adquirido** ao reconhecimento de seus diplomas, desde que cumpridos os demais requisitos legais.

A criação de obstáculos baseados em interpretações administrativas contrárias à lei viola o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF/88) e configura **modificação retroativa prejudicial de critérios de avaliação**.

VII. CONCLUSÃO E RESPOSTA À CONSULTA

Diante de todo o exposto, com fundamento na legislação vigente, na hierarquia normativa constitucional e nas evidências científicas consolidadas, conclui-se que:

1. A **negativa de reconhecimento de diplomas de mestrado ou doutorado estrangeiros com base exclusivamente na modalidade de ensino a distância é ILEGAL**, por carecer de amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e na Resolução CNE/CES nº 2/2024;
2. O **artigo 80 da LDB define a EAD como modalidade autônoma**, com regime especial, sem impor presencialidade obrigatória. A essência jurídica da EAD é precisamente a possibilidade de formação integral sem presença física simultânea;
3. O **Parecer CNE/CES nº 589/2025, ao exigir "momentos presenciais relevantes" na EAD, contraria frontalmente a LDB**, constituindo ato ilegal. Pareceres do CNE são atos meramente opinativos, **sem força de lei**, e não podem criar obrigações que a lei não estabelece;
4. A **Resolução CNE/CES nº 2/2024 não contém vedação expressa ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu obtidos em modalidade EAD**. A ausência de proibição expressa, no contexto do princípio da legalidade estrita, impede que a Administração Pública negue reconhecimento com base exclusivamente na modalidade;
5. Na **hierarquia normativa brasileira**, pareceres situam-se no nível mais baixo da pirâmide de Kelsen, abaixo de leis, decretos e resoluções. Qualquer parecer que



contrarie a lei (como é o caso do Parecer CNE/CES nº 589/2025 em relação ao art. 80 da LDB) **é ilegal e não possui validade jurídica;**

6. A **efetividade pedagógica da EAD é amplamente comprovada** por meta-análises internacionais, dados do ENADE e pela adoção da modalidade pelas melhores universidades do mundo (Harvard, MIT, Stanford, Oxford, Cambridge, Yale). Não há fundamento científico para considerar a EAD inferior à educação presencial;
7. A negativa de reconhecimento baseada exclusivamente na modalidade EAD constitui **violação aos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, não discriminação e segurança jurídica**, além de violar direitos adquiridos de estudantes que cursaram programas em instituições estrangeiras reconhecidas.

Portanto, é o parecer, s.m.j., no sentido da ILEGALIDADE da negativa de reconhecimento de diplomas de mestrado ou doutorado estrangeiros com base exclusivamente na modalidade de ensino a distância (EAD).

Universidades brasileiras que negarem reconhecimento de diplomas estrangeiros de pós-graduação *stricto sensu* fundamentando-se exclusivamente no fato de o curso ter sido realizado na modalidade EAD praticam **ato administrativo ilegal**, passível de anulação pela via judicial, com fundamento no artigo 80 da LDB, na Resolução CNE/CES nº 2/2024 e nos princípios constitucionais da legalidade e isonomia.

Alex Sandro Dias da Silva

Dr. Alex Dias – Advogado

OAB/MG 139.882



REFERÊNCIAS

- Lopes, G. C. D. (2026). Classificação e caracterização das modalidades educacionais no ensino superior. *Veredas do Direito*, 23, e235253. DOI: <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5253>
- Brasil. (2024). Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a revalidação de diplomas de cursos de graduação e sobre o reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu expedidos por universidades estrangeiras. *Diário Oficial da União*, 20 dez. 2024.
- Di Pietro, M. S. Z. (2021). *Direito Administrativo* (34ª ed.). Atlas, pp. 89-92.
- Kelsen, H. (1998). *Teoria Pura do Direito* (6ª ed.). Martins Fontes, pp. 215-228.
- Carvalho Filho, J. S. (2020). *Manual de Direito Administrativo* (34ª ed.). Atlas, pp. 152-153.
- Ranieri, N. B. S. (2013). *Educação superior, direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Edusp/FAPESP, pp. 134-137.
- Di Pietro, M. S. Z. (2021). *Direito Administrativo* (34ª ed.). Atlas, p. 276.
- Cury, C. R. J. (2006). Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 22(1), pp. 41-67.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Bernard, R. M., Borokhovski, E., Schmid, R. F., Tamim, R. M., & Abrami, P. C. (2014). A meta-analysis of blended learning and technology use in higher education. *Journal of Computing in Higher Education*, 26(1), 87-122.
- Bernard, R. M., Borokhovski, E., Schmid, R. F., Tamim, R. M., & Abrami, P. C. (2014). A meta-analysis of blended learning and technology use in higher education. *Journal of Computing in Higher Education*, 26(1), 87-122.
- Garrison, D. R., & Anderson, T. (2003). *E-learning in the 21st century: A framework for research and practice*. RoutledgeFalmer, pp. 45-78.
- Meirelles, H. L. (2016). *Direito Administrativo Brasileiro* (42ª ed.). Malheiros, pp. 89-94.
- Silva, J. A. (2014). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (37ª ed.). Malheiros, pp. 433-436.