

UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ

DANIELLE TEDESKO

**A FORMAÇÃO JURÍDICA E AS POLÊMICAS SOBRE A OFERTA DO
CURSO DE DIREITO NA MODALIDADE EAD**

**CURITIBA
2021**

DANIELLE TEDESKO

**A FORMAÇÃO JURÍDICA E AS POLÊMICAS SOBRE A OFERTA DO
CURSO DE DIREITO NA MODALIDADE EAD**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação, Mestrado, da Universidade Tuiuti do Paraná. Linha de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Professora Doutora Josélia Schwanka Salomé.

**CURITIBA
2021**

Dados Internacionais de Catalogação na fonte
Biblioteca "Sydney Antonio Rangel Santos"
Universidade Tuiuti do Paraná

T256 Tedesko, Danielle.

A formação jurídica e as polêmicas sobre a oferta do curso de direito na modalidade EAD/ Danielle Tedesko; orientadora Prof.^a Dr.^a. Josélia Schwanka Salomé.
169f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2021.

1. Ensino superior. 2. Educação a Distância.
3. Curso de Direito. 4. Política Educacional. 5. Constituição Federa. I. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação/ Mestrado em Educação. II. Título.

CDD – 379.118

Bibliotecária responsável: Heloisa Jacques da Silva – CRB 9/1212

TERMO DE APROVAÇÃO

DANIELLE TEDESKO

A FORMAÇÃO JURÍDICA E AS POLÊMICAS SOBRE A OFERTA DO CURSO DE DIREITO NA MODALIDADE EAD

Esta dissertação julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre em Educação pela Comissão Examinadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação – Linha de Políticas Públicas e Gestão da Educação da Universidade Tuiuti do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Curitiba, 10 de novembro de 2021.

Professor Dr. Fausto dos Santos Amaral Filho
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado e Doutorado - Universidade Tuiuti do Paraná

Orientadora:

Profa. Dra. Josélia Schwanka Salomé
Universidade Tuiuti do Paraná - UTP

Membros:

Profa. Dra. Glaucia da Silva Brito
Membro Titular Externo - UFPR

Profa. Dra. Maria Antônia de Souza
Membro Titular Interno – UTP

Prof. Dr. Fausto dos Santos Amaral Filho
Membro Titular Interno – UTP

“Ninguém caminha sem aprender a caminhar,
sem aprender a fazer o caminho caminhando,
refazendo e retocando o sonho pelo qual
se pôs a caminhar.”

Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, só Ele sabe como foi a caminhada até aqui. Mas n"Ele pude recarregar minhas forças e chegar até onde estou.

Agradeço a minha orientadora professora Dra. Josélia Schwanka Salomé pela compreensão e ensinamentos os quais me possibilitaram o crescimento de um projeto que hoje se torna a presente dissertação. Agradeço em especial pelo respeito, pela dedicação nos apontamentos minuciosos e por todo o processo de orientação dispendido no percurso que me conduziu ao o sonho de avançar na carreira acadêmica e ao sonho de contribuir para o debate crítico na Universidade.

Meus agradecimentos às Professoras Glaucia da Silva Brito e Maria Antônia de Souza, que compõem a Banca desta Dissertação, por suas generosas contribuições, as quais possibilitaram o aprimoramento e a conclusão desse estudo.

À minha família pelo apoio e carinho, em especial ao meu Filho André que me inspira a viver.

Aos colegas do mestrado com quem compartilhamos experiências, angústias e expectativas, especialmente as mestrandas Andrea de Lima Kravetz e Cristiane Luvizotto que sempre me convidaram a correr riscos e ousar, diante das dúvidas e incerteza, encontradas durante o caminho.

A todos, que de maneira distante ou próxima, sempre estiveram ao meu lado quando foi preciso.

Muito obrigada!!

RESUMO

A presente dissertação traz o enlace entre as áreas da educação e do direito, tendo como objeto o estudo da formação jurídica do advogado. Uma das questões discutidas neste trabalho, diz respeito às atividades presenciais e, se as mesmas poderiam ser suprimidas do treinamento técnico e prático necessários aos acadêmicos do curso superior em Direito. Assim tem-se a problemática da pesquisa, qual seja, Quais fatores incidem na oferta do curso de Direito na modalidade à distância? O objetivo geral tratou de analisar a formação acadêmica do estudante do curso superior de Direito e os apontamentos dos documentos que tratam do ensino na modalidade a distância do curso de Direito. Como objetivos específicos a presente dissertação propôs realizar o levantamento das principais Legislações e Regulamentações Nacionais que estabelecem as diretrizes norteadoras do curso de Direito bem como tratar das especificidades da Educação a Distância atrelada a formação profissional do bacharel em Direito além de abordar o posicionamento e diretrizes jurídicas, pedagógicas e políticas no que tange a autorização para funcionamento do curso de Direito na modalidade EaD. Para a construção dessa dissertação, como percurso metodológico, foi realizado um estudo documental, através da pesquisa do conjunto petitário e decisões judiciais em trâmite perante a Justiça Federal do Distrito Federal e do Supremo Tribunal Federal. Sendo o curso de Direito pertencente a ciência social aplicada que exige correlação entre conhecimento teórico e habilidades práticas este restaria prejudicado frente a oferta do curso na modalidade a distância, mesmo havendo a obrigatoriedade de atividades presenciais as quais seriam insuficientes para garantir o treinamento técnico e prático necessários aos acadêmicos do curso superior em Direito. Nessa perspectiva, não se trata de conservadorismo nem tão pouco do fechamento de um sistema educativo e sim uma preocupação com a qualidade dos cursos jurídicos.

Palavras-chave: Ensino Superior. Educação a Distância. Curso de Direito. Política Educacional. Constituição Federal.

ABSTRACT

This dissertation brings the link between the areas of education and law, having as its object the study of the legal training of lawyers. One of the issues discussed in this work concerns face-to-face activities and whether they could be removed from the technical and practical training required by law students. So there is the research problem, which is, What factors affect the offer of the Law course in the distance modality? The general objective was to analyze the academic formation of the student of the Law course and the notes of the documents that deal with distance education in the Law course. As specific objectives, this dissertation proposed to carry out a survey of the main National Legislation and Regulations that establish the guiding guidelines of the Law course, as well as address the specifics of Distance Education linked to the professional training of the Bachelor of Law, in addition to addressing the legal position and guidelines , pedagogical and political regarding the authorization for the operation of the Law course in the distance education modality. For the construction of this dissertation, as a methodological path, a documental study was carried out, through the research of the set of petitions and judicial decisions in process before the Federal Court of the Federal District and the Federal Supreme Court. Since the Law course belongs to applied social science, which requires a correlation between theoretical knowledge and practical skills, it would be hampered by the offer of the course in the distance modality, even though face-to-face activities are mandatory, which would be insufficient to guarantee technical and practical training necessary for the academics of the law degree. From this perspective, it is not a question of conservatism or the closing of an educational system, but a concern with the quality of legal courses.

Keywords: University education. Distance Education. Law course. Educational politics. Federal Constitution.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE INGRESSOS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO NO BRASIL NO PERÍODO DE 2008 A 2018	23
GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO E DESEMPENHO NOS EXAMES DE ACORDO COM A PROVENIÊNCIA DO EXAMINANDO NO PERÍODO DE 2010 A 2019.....	54

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - NÚMERO DE VAGAS OFERECIDAS DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA POR REGIÃO DO BRASIL	22
QUADRO 2 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS	22
QUADRO 3 - COMPARATIVO ENTRE A PORTARIA 4.059/2004 E A PORTARIA 1.134/2016	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	Avaliação Institucional
ART	Artigo
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CPA	Comissão Própria de Avaliação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EaD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
FVG	Fundação Getúlio Vargas
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação

NPJ	Núcleo de Prática Jurídica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QSE	Questionário Socioeconômico
SERES	Secretaria de Regulação do Ensino Superior
SINAES	Sistema Nacional de Educação Superior
STF	Supremo Tribunal Federal
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNE	União Nacional de Estudantes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA.....	15
2.1	A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS LEGAIS.....	18
2.2	A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS LEGAIS.....	25
2.3	O USO DO ENSINO A DISTÂNCIA NA MODALIDADE DOS CURSOS PRESENCIAIS NO BRASIL.....	35
3.	O CURSO DE DIREITO NAS MODALIDADES A DISTÂNCIA E PRESENCIAL: DISCUSSÕES INICIAIS.....	44
3.1	DAS DISPUTAS POLÍTICAS, PEDAGÓGICAS E JURÍDICAS.....	55
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
	REFERENCIAS.....	71
	ANEXOS	75
	ANEXO I – PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR	75
	ANEXO II – DECISÃO JUDICIAL DE INDEFERIMENTO DA TUTELA DE URGÊNCIA PROFERIDA PELA JUIZA FEDERAL DA 1ª VARA – SJDF.....	146
	ANEXO III – DECISÃO DE INDEFERIMENTO LIMINARMENTE DA AÇÃO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL PROFERIDA PELO RELATOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI DO STF.....	150

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em tela busca estudar a modalidade do ensino a distância a ser aplicada ao curso superior de Direito. A pesquisadora que além de desenvolver sua atividade profissional como advogada também atua como professora universitária, desde o ano de 2012, tem observado nesta caminhada o aumento considerável da oferta de disciplinas e cursos superiores em EaD, tornando-se importante a compreensão entre o binômio professor e aluno nos cursos jurídicos nessa modalidade de ensino.

Dentro desse contexto, a pesquisa ora proposta investiga a seguinte problemática: Quais fatores incidem na oferta do curso de Direito na modalidade à distância?

Para responder o problema da pesquisa foram consultadas dissertações, teses, livros, artigos, revistas científicas, sítios da rede mundial de computadores através do método estritamente dialético além de jurisprudência sobre o assunto, inclusive com análise de peças processuais e sentenças judiciais. A metodologia proposta utilizou pesquisa documental, realizada por meio de consulta do conjunto petitário e decisões judiciais obtidos no Sítio do Supremo Tribunal Federal através do menu Consulta Processual o que permitiu apresentar o posicionamento e os respectivos fundamentos expostos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil enquanto entidade de classe, pelo Ministério da Educação (MEC) como órgão regulador das políticas educacionais e pelo Poder Judiciário nas diversas instâncias.

A forma como foi realizada a distribuição da pesquisa, está sistematizada em Introdução e mais dois capítulos. O primeiro capítulo, intitulado *A política de educação no ensino superior e a educação a distância* traz o levantamento sobre as principais Legislações e Regulamentações Nacionais que estabelecem o Plano Nacional de Educação exigido pela LDB bem como da educação a distância; já o segundo capítulo, denominado *O curso de Direito nas modalidades à distância e presencial: Discussões iniciais* apresenta o posicionamento e os fundamentos expostos pelo

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil enquanto entidade de classe, pelo Ministério da Educação (MEC) como órgão regulador das políticas educacionais e pelo Poder Judiciário nas diversas instâncias no que se refere a criação do curso de Direito desenvolvido na modalidade a distância. Nas Considerações Finais, apresentam-se os limites e as possibilidades de autorização de oferta do curso de Direito em EaD e, por fim, as referências que serviram de base para o estudo.

No Brasil, a modalidade de educação a distância obteve respaldo legal para sua realização com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação — Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 —, que estabelece, em seu artigo 80, a possibilidade de uso orgânico¹ da modalidade de educação a distância em todos os níveis e modalidades de ensino, posteriormente regulamentado pelo Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005.

O texto constitucional conferiu a educação ao indivíduo enquanto destinatário de Direitos sociais e neste contexto apresenta a educação como um direito de todos e dever do Estado, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional.

No que tange o dever de garantia da qualidade de ensino previsto na CF/88 o legislador não apresentou conceito claro do que seria considerada uma educação de qualidade nem tão pouco forneceu requisitos ou indicadores para realização de uma avaliação a fim de medir tais índices de qualidade.

Por outro lado, mesmo havendo a obrigação e engajamento no que se refere a qualidade no ensino pelas IES, inclusive garantido constitucionalmente, identifica-se a publicação de portarias através do Ministério da Educação e Cultura que regulam a oferta de disciplinas na modalidade semi-presencial ou conforme nomenclatura mais atual, na modalidade a distância nos cursos regulares de ensino superior (modalidade presencial) das instituições de ensino superior.

Um dos principais argumentos utilizados pelo Ministério da Educação para regulamentar através da publicação o ensino a distância é a desburocratização do processo de aprendizagem.

¹ Lei orgânica. Lei fundamental que organiza uma instituição de direito público ou privado e cujo princípio já se encontra registrado na Constituição. No Direito diz-se de lei que regulamenta a organização de um governo, de uma instituição, etc.

Nas considerações finais, retomamos os principais pontos apresentados sendo um deles a necessidade e importância de serem atendidas as diretrizes curriculares e conteúdos mínimos do curso jurídico bem como a correlação entre conhecimento teórico e habilidades práticas para a formação prático-profissional do estudante do curso de Direito além de abordar sobre a abertura indiscriminada de cursos jurídicos sem controle rigoroso de qualidade especialmente na rede privada.

Tendo a atualidade e relevância do estudo da formação técnico-jurídico do advogado, buscou contribuir para evitar a multiplicação desordenada de cursos jurídicos levando-se em consideração a crise nacional de ensino.

2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR E A EDUCAÇÃO A DISTANCIA.

A criação das primeiras instituições de ensino superior (IES) no Brasil ocorreu somente no início do século XIX, com a transferência da corte portuguesa, em 1808, para a colônia, com objetivo de preparar quadros profissionais para desempenhar diferentes funções ocupacionais na corte.

No final do período do Império (1889) o país contava com somente seis escolas superiores voltadas para a formação de juristas, médicos e engenheiros. Em 1900, não existiam mais que vinte e quatro escolas de ensino superior; três décadas depois, o sistema contava com uma centena de instituições, sendo que várias delas foram criadas pelo setor privado, principalmente pela iniciativa confessional católica.

Até o início da década de 1930 o sistema de ensino superior era constituído por um conjunto de escolas isoladas, de cunho profissionalizante, divorciado da investigação científica. A atividade de pesquisa era realizada nos institutos de pesquisa que, em geral, não possuíam laços acadêmicos com o sistema de ensino superior existente².

Com a grande expansão da industrialização ocorrida após à Segunda Guerra e seu aprofundamento nos anos de 1960, foi possível identificar a necessidade de o Brasil fortalecer os quadros profissionais com formação universitária para enfrentar o processo de desenvolvimento econômico.

Assim em meados da década de 1960, o governo federal investiu no processo de construção da rede de universidades federais, públicas e gratuitas, abarcando praticamente todos os estados da Federação. Em função desta iniciativa, em 1965 o número de matrículas cresceu, atingindo cerca de 352 mil estudantes. Destes, 56% encontravam-se no setor público (DURHAM, 2003, p.7).

² Somente em 1934 tem-se a criação da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935, que teve uma existência efêmera quando o governo federal resolveu dissolvê-la, integrando-a à Universidade do Rio de Janeiro. A primeira universidade católica, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) foi criada em 1940, sendo entre 1946 e 1960 criadas dezoito IES públicas e dez IES privadas.

Com o Golpe Militar no Brasil de 1964, instaurou-se o regime de ditadura o qual perdurou até 1985. Neste período, como ponto alto, tem-se a Reforma Universitária de 1968, que institucionalizou a pós-graduação *stricto sensu*, bem como incrementou a política de formação de recursos humanos com vistas à criação do potencial científico tecnológico nacional.

Ao abordar o aspecto histórico do ensino superior no Brasil se faz importante mencionar a Reforma Universitária de 1968 que objetivou alterar o padrão tradicional de ensino superior vigente até então, utilizando-se como base as faculdades isoladas e profissionalizantes. Esta reforma buscou modernizar a estrutura e passou a definir a universidade como o modelo preferencial para a expansão do sistema de ensino superior, tendo por função o ensino, a pesquisa e a extensão.

A nova universidade passou a ser organizada por departamentos, substituindo a antiga cátedra. Foram instituídos o regime semestral e o sistema de créditos, assim como estabelecida a opção de tempo integral para o contrato dos professores e a necessidade de obtenção de títulos de mestre e de doutor pelos docentes como condição para progressão na carreira acadêmica (FÁVERO, 2006, p.18; NEVES, 2002, p.125).

Ainda sobre a evolução histórica das políticas de ensino superior no Brasil, tem-se:

Como princípio orientador das políticas de ensino superior nas décadas de 1970 e 1980, o poder público optou por manter, no âmbito federal e estadual, universidades públicas gratuitas, caracterizadas como instituições multifuncionais, que deveriam associar ensino, pesquisa e extensão, com um número limitado de vagas. No setor privado, por sua vez, predominavam as faculdades isoladas voltadas apenas ao ensino e oferecendo cursos de baixo custo, especialmente nas áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas. Os exames de admissão eram menos competitivos e predominavam os cursos à noite. De 1970 a 1980, a participação do setor privado na oferta de matrículas passou de 50,5% para 64,3% (DURHAM, 2003, p.11).

O aumento da participação da iniciativa privada no âmbito educacional se deu através dos inúmeros pedidos de abertura de cursos, em grande parte, de instituições particulares que atuavam no ensino de segundo grau.

Na medida em que as universidades públicas não conseguiram ampliar suas vagas no ritmo necessário, os proprietários de escolas secundárias perceberam uma oportunidade para investir seus capitais no ensino de terceiro grau, objetivando atender a uma demanda reprimida (MARTINS, 1986; 1988).

Desta maneira o Brasil consolidou seu sistema de ensino superior por intermédio de dois segmentos bem definidos e distintos, sendo eles o público e o privado, abarcando, portanto, um sistema complexo e diversificado de IES públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas).³

A Constituição Federal de 1988 dispõe expressamente sobre a gratuidade do ensino nas IES públicas como prescreve o Artigo 206 IV em seu Capítulo III intitulado Da Educação, da Cultura e do Desporto: “**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: **IV** – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 1988, p.25).

O texto constitucional também apresenta vinculação da receita tributária para manutenção e desenvolvimento do ensino público federal bem como foi assegurada à iniciativa privada a participação na oferta de ensino, dentro dos limites fixados na lei, conforme prescreve o artigo 209 da Constituição Federal:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. (BRASIL, 1988, p.26)

Portanto, conforme assinalado anteriormente quando se trata de ensino no Brasil não existe o monopólio estatal nem tão pouco uma reserva de mercado pré-estabelecida para as instituições particulares, mas sim um sistema no qual o poder

³ Essa estrutura do sistema de ensino superior é formalizada com a publicação da Constituição Federal em 1988 e normatizada na Lei Nacional de Diretrizes e Bases de 1996.

público e privado caminham paralelamente e nesta mesma linha tem-se evidenciado a investida das IES particulares na oferta de ensino a distância.

2.1 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS LEGAIS

A primeira legislação, Lei nº 5.692/1971, que apontamos aqui, fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências, também possui um capítulo específico que dispõe sobre o Ensino Supletivo, determinando que este poderia ser usado em classes presenciais ou mediante a utilização de rádio, televisão, correspondência e outros meios.

O governo federal, a partir da década de 1970, na tentativa de alavancar as iniciativas de educação a distância criou uma série de programas sendo possível citar como exemplo o Programa Nacional de Tecnologias Educacionais, o Projeto Minerva envolvendo mais de 1200 emissoras de rádio, a TV escola de São Luís do Maranhão entre outros, no entanto nenhum deles apresentou continuidade e êxito, desaparecendo logo após serem criados.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que marcou a redemocratização do Brasil depois de mais de 20 anos de ditadura militar. Este diploma legal trouxe uma série de avanços nos direitos dos cidadãos brasileiros, entre eles o direito a Educação para todos. Portanto neste momento histórico pela primeira vez o direito a Educação é tomado como um direito de todos.

Nas Constituições anteriores à ditadura, havia a defesa do direito de todos à escolaridade, mas a gratuidade era restrita àqueles que comprovassem carência de recursos. Com a CF/88, esse ‘todos’ tem uma abrangência universal e além da Educação como direito, o próprio conceito de escolarização obrigatória foi ampliado. A carta constitucional de 1988 ao se referir a educação infantil deixou de oscilar

entre Assistência Social e Educação bem como ao dispor sobre o Ensino Médio deixou claro ser “progressivamente obrigatório” para jovens de 15 a 17 anos.

Ainda preconiza a Carta Constitucional de 1988 em seu artigo 206 inciso II que no Brasil o ensino será ministrado com base nos princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Também foi muito clara ao defender que a Educação é um terreno tão importante e significativo para a cidadania, que não pode ser apenas uma competência exclusiva deste ou daquele ente federativo, é necessário haver esforços comuns.

No entanto, somente com a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Lei n. 9394/20/12/96) se instrumentalizou os objetivos, as prioridades e as condições de política educacional do país, sendo também considerada um avanço no que diz respeito a legislação educacional anterior.

A LDB como é chamada, assegura a EaD como modalidade regular integrante do sistema educacional nacional, ou seja, em 1996, o País conheceu uma nova LDB e, então, a EaD passou a ser possível em todos os níveis. O mesmo preceito legal dispõe no parágrafo 4º, inciso IV, do artigo 32, define a EaD como uma modalidade utilizada para “complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”; e segundo o inciso 2, do artigo 87, cada município deve ser responsável por “prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados.” (BRASIL,1996, p.40)

O artigo 80 da mesma lei estabelece que “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” (BRASIL, 1996, p.39).

Nos seguintes termos:

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. (Regulamento)

§ 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. (Regulamento)

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

I — custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996, p.39)

Em relação a legislações anteriores, a LDB representou um avanço no que tange a possibilidade de prever, mesmo que de maneira indireta, os cursos livres a distância, inclusive abarcando as chamadas universidades corporativas. Portanto inegável o avanço trazido pela LDB quanto ao funcionamento dos cursos desde o ensino fundamental ao médio, bem como aos cursos de graduação e pós-graduação.

No bojo da LDB, o título IV dispõe sobre a Organização da Educação Nacional apresentando a incumbência da União em elaborar o Plano Nacional de Educação: "**Art. 9º.** A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios." (BRASIL, 1996, p.3).

Sendo assim, em janeiro de 2001 com a publicação da Lei 10.172/01 passou a vigorar o Plano Nacional de Educação exigido pela LDB a qual apresenta capítulo específico abordando a educação a distância e as Tecnologias Educacionais.

No entanto, somente após quatro anos, em dezembro de 2005 nasce o Decreto n. 5.622 que trouxe o reconhecimento no sistema oficial de ensino dos cursos ofertados na modalidade a distância por Instituições credenciadas pelo MEC.

Assim inicia-se o processo de expansão para conhecimento da EaD no Brasil e novos projetos de cursos começam a ser desenvolvidos.

Daí, surge a necessidade de desenvolvimento de um sistema normativo preparado para regulamentar a integração da modalidade de ensino a distância com a educação presencial e semipresencial, respeitando as particularidades de cada modalidade.

A trajetória histórica da EaD no Brasil apresenta crescimento lento e sinuoso que impede a existência de um sistema sólido de educação a distância a qual permita atender as expectativas do país e compensar a dívida social para com a educação.

Para analisar o universo da educação a distância no Brasil, se faz necessário buscar instituições governamentais que realizam levantamentos estatísticos, especificamente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira através da Sinopse Estatística da Educação Superior publicada anualmente com tabelas específicas sobre a EaD no âmbito nacional.⁴

As informações apresentadas, mostram detalhes relevantes, considerando a extraterritorialidade, sendo interpretada como uma base de dados parcial, porque é realizada apenas sobre a educação superior e divulgada quase dois anos depois de colhidas as informações, por se submeter a protocolos específicos dos levantamentos do tipo.

A Sinopse traz os dados desagregados por unidade da federação o que permite o monitoramento e avaliação das políticas públicas no que concerne à Educação a Distância no Brasil.

Especificamente a Planilha 7 da Sinopse, aborda os números no que tange a Cursos de Graduação a Distância. Pode-se consultar no quadro abaixo, uma reprodução parcial da Planilha 7.2 da Sinopse/2018 que apresenta o número de

⁴ Trata-se de um levantamento de referência, porque traz informações colhidas mediante a mobilização do aparato censitário do Governo Federal e abrange todo o país.

vagas oferecidas de graduação a distância e outros desdobramentos por região do Brasil.

Quadro 1: Número de vagas oferecidas de graduação a distância por região do Brasil.

Região / Instituições	Seleção para Vagas Novas		
	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Relação Candidatos
	Graduação a Distância	Graduação a Distância	Graduação a Distância
Brasil	5.845.943	3.286.638	0,6
Norte	250.921	23.256	0,1
Nordeste	310.103	85.665	0,3
Sudeste	3.791.888	1.559.301	0,4
Sul	1.220.552	1.336.252	1,1
Centro-Oeste	272.479	282.164	1,0

Fonte: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>

No próximo quadro tem-se uma reprodução parcial da Planilha 7.6 da Sinopse/2018 que apresenta o número de matrículas nos cursos de graduação a distância em Instituições Públicas e Privadas.

Quadro 2: Número de matrículas nos cursos de graduação a distância em Instituições Públicas e Privadas.

Matrículas dos Cursos de Graduação a Distância	Total	IE Pública	IE Privada
Total	2.056.511	172927	1883584

Fonte: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>

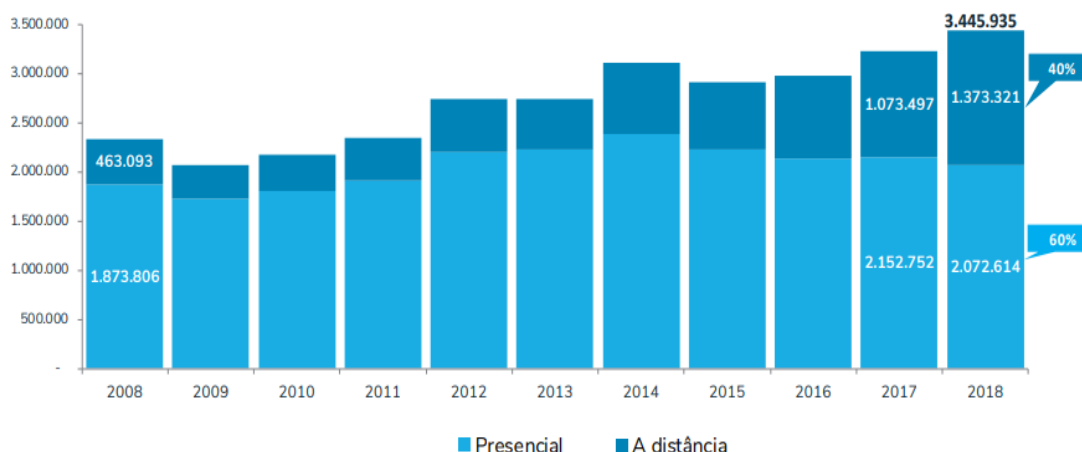
A ausência de instrumentos mais precisos para a investigação da EaD talvez se deva ao fato de que este conjunto de técnicas apenas recentemente se tornou alvo de políticas públicas.

De qualquer forma no complexo mundo da atualidade se faz necessário enfatizar que as atuais tecnologias educacionais e a EaD podem oferecer grande

contribuição, especialmente quanto ao desenvolvimento de sistemas educacionais que integram várias comunidades, pelo uso de tecnologias interativas.

Com base nos dados apresentados pelo Censo da Educação Superior 2018 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que além de um instituto de pesquisa e o principal operacionalizador do processo de avaliação do ensino superior no país, é possível visualizar o número de ingressos em cursos de Graduação, por modalidade de ensino no Brasil no período de 2008 a 2018, graficamente demonstrado abaixo:

Gráfico 1: Número de ingressos em cursos de Graduação, por modalidade de ensino no Brasil no período de 2008 a 2018



Fonte: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>

Com base nos índices apresentados é possível identificar o aumento no número de ingressantes em cursos de graduação em 2018 atribuído ao crescimento dos cursos na modalidade a distância, compensando desta forma a queda registrada nos cursos presenciais.

O levantamento realizado pelo censo também demonstra o aumento do número de ingressantes entre 2017 e 2018 ocasionado, exclusivamente, pela

modalidade a distância, que teve uma variação positiva de 27,9% entre esses anos, enquanto nos cursos presenciais houve uma variação de -3,7%. É possível identificar também que entre 2008 e 2018, o número de ingressos variou positivamente 10,6% nos cursos de graduação presencial e triplicou (196,6%) nos cursos à distância, ou seja, enquanto a participação percentual dos ingressantes em cursos de graduação a distância em 2008 era de 19,8%, essa participação em 2018 se elevou para quase 40%.

Neste cenário não é plausível questionar a influência do uso de tecnologia na educação tendo como base os fatores de várias origens e dimensões. Entre os fatores, estão a cultura, o contexto e as pessoas. Os fatores culturais que podem influenciar o processo de aprendizagem são importantes na transferência de tecnologia bem como a reação de alunos em outro ambiente. De acordo com Chapman (1990), “fatores culturais são a constelação de valores e atitudes que tendem a caracterizar um grupo ou nacionalidade e que o distinguem de outros grupos e nacionalidades. Tais atitudes e valores moldam o significado que as pessoas dão às experiências. Determinam, em grande parte, como as pessoas encaram tarefas intelectuais e cognitivas, formam e sustentam relacionamentos entre si e desenvolvem seus trabalhos” (CHAPMAN, 1990, p. 211).

Também há de se considerar a realidade socioeducacional de hoje, que com o crescente desenvolvimento de experiências on-line, indica uma ampliação da influência dos fatores culturais. A troca de experiências na educação globalizada envolve não só dificuldades de linguagem, mas também de discurso. É necessário um melhor entendimento das complexidades trazidas pelas diferenças nas culturas pedagógicas e linguísticas, inclusive os problemas ocultos. Os conteúdos, métodos e avaliações devem refletir tal entendimento (PINCAS, 2001).

As variáveis ligadas à cultura são componentes essenciais para o sucesso ou fracasso dos cursos, ainda mais visíveis e atreladas a intenção de uso dos recursos tecnológicos para melhorar a educação, questões como linguagem, pedagogia, currículo, organização, distribuição e manutenção da tecnologia, atitudes sociais e

culturais em relação a ela, devem ser parte integrante do processo de ensino-aprendizagem.

2.2. A LEGISLAÇÃO NACIONAL BRASILEIRA E A EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE ORDEM SOCIAL

A Carta Constitucional do Brasil de 1988, dispõe em seu artigo 6º que o ser humano é destinatário dos direitos sociais, sendo eles: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Também é possível consultar o Título VIII da Ordem Social em seu Capítulo III o artigo 214 que abrange o tema da educação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, p.65)

Nesse diapasão a legislação pátria apresenta a educação como um direito de todos e dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional.

Considerando o intervalo entre os anos de 2009 e 2019 tem-se o aumento de 44,5% no número de estudantes cursando o ensino superior no Brasil sendo que em 2019, aproximadamente 8,6 milhões de pessoas estavam cursando a educação superior e maioria, 60% em cursos na modalidade presencial. Ainda assim, é

possível identificar o constante crescimento de matrículas na modalidade a distância⁵.

O incentivo para o aumento da aderência dos acadêmicos na modalidade de ensino a distância pode estar atrelado a meta do Plano Nacional de Educação que busca chegar a 33% de presença de cidadãos nos bancos de escola do ensino superior até 2024 e para tanto, defensores do ensino a distância afirmam que só com aulas remotas será possível atingir o nível de escolaridade semelhante à de países desenvolvidos.

No entanto, cabe ressaltar que independente de metas instituídas pelo Poder Público, a Educação deve ser entendida enquanto um Direito inerente a pessoa humana que inclusive foi proclamado expressamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)⁶ ao dispor no art. 13 item 1:

Art 13 — 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (PIDESC, 1966, p.3)

Assim, além da educação estar diretamente ligada a dignidade da pessoa humana também está ligada ao conceito de direito fundamental, essa linha o Direito brasileiro considera a educação um princípio jurídico inclusive reconhecido através de um Direito Fundamental na Constituição Federal de 1988.

Na seara do Direito Privado, os chamados direitos fundamentais são conhecidos como direitos personalíssimos, direitos da personalidade ou mesmo

5 Tabela 3.01 — Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Organização Acadêmica e Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa — Brasil — 2009-2019 do censo da educação superior do INEP

⁶ PIDESC – promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992.

direito sobre a própria pessoa, além do que os direitos fundamentais também se prestam a compelir o Estado a tomar um conjunto de medidas que impliquem melhorias nas condições sociais dos cidadãos.

Neste sentido a Carta Constitucional Brasileira de 1988 diferentemente da maioria dos institutos internacionais, faz constar expressamente a importância da qualidade da educação inclusive considerando-a como um princípio inerente ao ensino a ser ministrado, conforme ilustrado no inciso VII, do artigo 206 da Constituição Federal/1988, havendo, portanto, previsão constitucional expressa cujo objetivo é garantir o padrão de qualidade do ensino.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 - VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 - VII - garantia de padrão de qualidade; (grifo nosso)
 - VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988, p. 63)

Em consonância com o preceito constitucional tem-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁷ em seu Título III, ao dispor Do Direito à Educação e do Dever de Educar especificamente no artigo 4º, inciso IX⁸ que também faz referência expressa ao direito de “qualidade” do ensino de forma ampla.

⁷ LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.

⁸ Art. 4º IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No entanto ao analisar o direito a educação e a qualidade, ora previsto em padrões mínimos na legislação pátria, o texto constitucional apenas determinou que o ensino deva ter qualidade, sem definir clara e objetivamente o que viria a ser “qualidade” dentro do contexto educacional.

Cabe destacar que qualidade é uma palavra polissêmica, que na língua portuguesa, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos. Desta forma falar de qualidade possibilita interpretações diferentes por meio de diversos significados considerando a forma a qual é aplicada.

No que tange aos conceitos jurídicos indeterminados estes dizem respeito a termos, cujos significados não se mostram claros e a dimensão semântica desses termos não está definida. Tem-se como exemplo quando o legislador, no Código Penal, se utilizou da expressão repouso noturno como majorante do crime de furto, porém não definiu tal palavra de forma objetiva deixando lacunas.

Ao buscar conceituar repouso noturno não é possível confundir com noite. Esta é caracterizada pela ausência de luz solar (critério físico-astronômico) em contrapartida repouso noturno pode ser entendido como período de tempo, que se modifica conforme os costumes locais, ou ainda período em que as pessoas dormem (critério psicossociológico).

Sendo assim, se faz importante, abordar em que consiste e até mesmo estabelecer conceitos no que diz respeito a ideia de qualidade admissível e exigível na educação, inclusive trazendo a discussão da necessidade de se estabelecer padrões como medida necessária e relevante para a garantia do direito à educação.

Determinar a “qualidade” na educação não é fácil, principalmente ao se estudar o Curso de Direito dada sua maior complexidade e necessidade de atendimento aos três eixos formativos previstos no art. 5º da Resolução CNE/CES 5/2018 a qual versa sobre as diretrizes curriculares do referido curso.

Segundo Cury (2007, p. 01) a “Constituição da República e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional conferem uma relevância à educação ao elevá-la à

categoria de princípio e de direito articulando-a com a proteção e a dignidade da pessoa humana”. O autor também aborda:

O reconhecimento da qualidade em nossa educação como um princípio, tendo como meta o de ser uma disposição estável e crescente, contínua e progressiva, foi tão largo e consensual que gerou uma positivação em nosso ordenamento jurídico até antes da atual Constituição da República (CURY, 2007, p.2).

Assim verifica-se que a legislação pátria não faz menção aos indicadores de qualidade exigíveis na prática, quiçá de forma aprofundada.

A LDB, em seus dispositivos é clara ao expressar que a avaliação no ensino superior se faz como um pilar essencial da educação que, no entanto, depende da implantação de processos de melhoria contínua em busca de índices de qualidade, tendo esse objetivo uma responsabilidade da União.

A partir disso visando a elaboração de uma política de avaliação bem como a criação e consolidação de novos instrumentos de avaliação da educação superior, e também da necessidade de fazer prosperar o processo de melhoria da qualidade da educação superior oferecida no Brasil, constituiu-se a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), à qual dentre outras, foi atribuída a função de reformular os processos e políticas de educação superior bem como a revisão e reformulação do processo da avaliação da educação superior.

Como resultado dos trabalhos, a CEA apresentou ao então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, em agosto de 2003, o documento Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta da educação superior (BRASIL, MEC, 2003).

Assim, tem-se a etapa que contém a nova proposta, sendo o SINAES, fase esta que é inaugurada com a mudança de governo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – presidida por Fernando Henrique Cardoso – para o Partido dos Trabalhadores (PT) – presidida por Luiz Inácio Lula da Silva.

A proposta se concretizou em 14 de abril de 2004, com a aprovação da Lei nº 10.861, intitulada de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) sendo este pautado nos princípios do respeito à identidade e diversidade

institucionais, da globalidade, da legitimidade e da continuidade. (Brasil. MEC. Portaria nº 40, 2003).

O legislador foi claro ao definir as finalidades do SINAES dispostas no art. 1º, § 1º como sendo: a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, Lei nº 10.861, 2004).

Dessa maneira, instituído com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, Lei nº 10.861, 2004).

O SINAES nasce com objetivo de se consolidar como um sistema integrador de avaliação educacional no Brasil, visando garantir uma análise consistente do sistema de ensino superior pátrio além de subsidiar a criação de políticas públicas no âmbito nacional bem como internamente nas IES.

Com o nascimento do SINAES, tem-se um marco na dinâmica de avaliação do ensino superior ao apresentar ciclos avaliativos, integrando as avaliações de instituições, cursos e estudantes e dessa forma também atribuindo responsabilidade ao Estado e as instituições quanto aos resultados qualitativos pretendidos pela sociedade.

O coordenador da CEA⁹, Dias Sobrinho declarou que os instrumentos de avaliação contemplados no SINAES visam recuperar o conceito mais complexo de educação superior cujo objetivo principal é a formação integral de cidadãos-profissionais independente da instituição ser mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada, dadas as especificidades de cada instituição.

⁹ Comissão que propôs a criação do SINAES

Atribuiu-se a competência de operacionalização do SINAES ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

No que tange a Avaliação Institucional dos cursos de graduação, é organizada com base em três pilares sendo a organização didático-pedagógica, corpo docente/tutorial e infraestrutura.

In verbis o art. 4º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 prevê:

A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas à organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações físicas. (BRASIL, 2004, p.2)

Em que pese o bojo do sistema avaliativo do SINAES se apresentar de forma integrada e articulada através de três dimensões avaliativas sendo elas a Avaliação Institucional (AI) a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), seus resultados estabelecem avanços na avaliação da educação superior transcendendo para uma cultura avaliativa na graduação.

Portanto, o SINAES visa avaliar o curso em três dimensões (Organização didático-pedagógica, Corpo docente e tutorial e Infraestrutura), sendo assim, o exame e a avaliação se complementam, reforçando o caráter formativo e abrangente da avaliação dos cursos de graduação.

Importante observar também que a lei do SINAES além de prever as avaliações no âmbito da educação também busca avaliar a eficiência e eficácia do ensino superior de forma abrangente sendo que tais resultados avaliativos também são compreendidos nos processos de credenciamento e credenciamento bem como da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Ao estudar a legislação que em 2004 instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Superior - SINAES ainda vigente no Brasil em 2021 é possível vislumbrar um grande avanço de um modelo de avaliação da educação superior no Brasil que partiu da elaboração de um ranking de competitividade, baseado puramente em

estratégias de visibilidade mercadológica, para um formato que avaliação formativa que apresenta a autoavaliação participativa nas instituições e propõe sua articulação com a regulação do sistema além de conferir autonomia as Universidades ao passo que paralelamente confere ao Estado a função de intervir nos processos avaliativos.

Portanto, evidencia-se que o Sistema Avaliativo tripartite adotado pelo Brasil o faz figurar entre os países que utilizam a avaliação institucional e confiam na participação e compromisso de sua comunidade educativa o elemento alavancador para a melhoria da qualidade da educação superior.

Mesmo não havendo lei ou portaria editada pelo MEC, até a elaboração do presente estudo, que determine os indicadores de qualidade necessários a avaliação e resultado do ensino superior, existe no entanto a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pessoa jurídica de direito público na modalidade de Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação conforme publicado na Lei 9.448 de 14 de março de 1997¹⁰ o qual dentre suas finalidades¹¹ se apresenta a incumbência de subsidiar o planejamento de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade para todos e para cada um.

Dentre o rol de finalidades do INEP, tem-se também atribuída a definição de parâmetros, critérios e mecanismos de realização para as avaliações dos sistemas de educação em todos os níveis e modalidades, bem como para os processos de certificação de competências a qual se mostra intimamente ligada ao viés trazido pelo legislador constitucional no que tange a qualidade do ensino no Brasil.

No exercício de suas atribuições, o INEP desenvolveu e implantou os Indicadores de Qualidade da Educação Superior os quais apresentam dentre outros, os objetivos de análises estatísticas e testes de desempenhos os quais servem de

¹⁰ Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências.

¹¹ Portaria nº 986, de 21 de dezembro de 2017: altera a portaria nº 2.255, de 25 de agosto de 2003, que institui o regimento interno do Inep

subsídio na produção e disseminação de informações bem como de índices sobre os sistemas educacionais. Como exemplo é possível citar o Ciclo Avaliativo do Enade que compreende a avaliação periódica de cursos de graduação, com referência nos resultados trienais de desempenho de estudantes.¹²

Ainda de encontro com a relevância da atuação do INEP, tem-se os dados publicados os quais oportuno se faz a análise da tabela 2.05 do censo da educação superior do INEP, no que se refere aos 10 (dez) maiores Cursos de Graduação em Relação ao Número de Matrículas, de Ingressantes e de Concluintes (Classificação Cine Brasil) — Brasil — 2009-2019, é possível identificar o curso de Direito apresentando o maior número de matrículas nos últimos 6 (seis) anos (2014-2019) com a média de 10,4%, que tratando-se de números absolutos correspondem a média de 850.446 matrículas, comparado aos nove demais cursos que compõe o ranking.

Desta maneira, tem-se que a oferta e aderência de alunos ao curso superior de Direito no Brasil apresenta grande relevância perante as IES, por esse motivo a necessidade e importância de garantir a qualidade descrita no artigo 205, inciso VII da CF pois quando este serviço educacional não é oferecido a fins de atender aos padrões mínimos exigidos, é possível identificar irregularidades estando contrários à Constituição Federal, ou seja, havendo ausência desta qualidade cabe a responsabilização da autoridade competente.

Daí a necessidade de avaliar se os cursos ofertados na modalidade a distância estão aptos a apresentar resultados educacionais satisfatórios, bem como o desafio de preparar os indivíduos para a atuação na sociedade, particularmente, o aluno do curso de Direito a compreender a relação entre os sujeitos desta sociedade e estar preparado para a prática ética e técnica nas carreiras jurídicas na defesa do exercício de cidadania e os princípios básicos do regime constitucional, estimulando a argumentação e o senso crítico sobre o contexto social.

¹²<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>

Assim há de se questionar a possibilidade de alcançar a formação humanística aos estudantes de Direito pois comumente a comunicação entre os atores educacionais na modalidade EaD ocorre por meio de material impresso enviado aos alunos ou disponibilizados em ambientes virtuais. Isso não significa que os materiais não apresentem conteúdo satisfatório, mas é relevante destacar que a interação e a preparação profissional vão muito além desse tipo de comunicação.

Segundo Peters (2009), este:

sinaliza quanto a um equívoco recorrente, de educadores que preconizam o processo de ensino-aprendizagem da Educação a Distância como idêntico ao presencial, onde muitos docentes acreditam — estão convencidos — de que as únicas diferenças são a distância e a tecnologia necessária para transpor a lacuna entre quem ensina e quem aprende, considerando o resto do processo idêntico, entretanto, essa visão está equivocada, refletindo uma abordagem errônea da educação a distância e revelando uma atitude pedagógica inadequada. (PETERS, 2009, p.58)

Pertinente ressaltar que a diferença entre as modalidades de ensino presencial e ensino a distância não está associada apenas ao uso da tecnologia, mas também ao modo de construção das disciplinas, através de novas abordagens técnicas e teóricas, visando a construção de relações significativas entre discente e docentes. Também cabe apontar no tocante a capacitação e habilitação do professor na EaD decorrentes da dinâmica diferenciada para utilização de novas tecnologias e o desenvolvimento das atividades nesta modalidade de ensino.

Para ilustrar Ribeiro argumenta que, (2019):

ao se utilizar do exemplo do Telecurso 2000 esclarece que pedagogicamente o processo é pobre e limitado, pois transmite apenas informação. Na realidade contemporânea é inaceitável afirmar que esse modelo educacional possa preparar um profissional capaz de sobreviver e aproveitar os recursos de ponta existentes na sociedade do conhecimento. (RIBEIRO, 2019, p.35)

É público e notório, com o advindo da internet foi possível criar meios para que as interações sejam intensas, contribuindo de maneira efetiva para a construção do conhecimento, entretanto, para que seja estabelecida, é necessário que o aluno esteja interessado na resolução do problema. O “estar junto virtual” facilita que o

aprendiz consiga processar e aplicar as informações e, em ato contínuo, seja capaz de buscar novas informações, construindo, deste modo, o conhecimento.

No entanto para que essa dinâmica seja efetiva, é preciso maior comprometimento do aluno. Ele deve refletir sobre as informações e propor indagações ao professor, que, na sequência, refletirá sobre as questões suscitadas e enviará uma resposta, criando, assim, um ciclo de interação capaz de gerar conhecimento (VALENTE, 2011, p.15).

Ademais, ao se falar em curso a distância deve haver o cuidado para que a oferta não esteja voltada somente para a transmissão de informação e sim para a construção do conhecimento visando a apropriação de saberes por parte do aluno mediante ao diálogo, interações e interatividade oportunizados a eles por meio do ambiente virtual de aprendizagem.

2.3 O USO DO ENSINO A DISTÂNCIA NA MODALIDADE DOS CURSOS PRESENCIAIS NO BRASIL

A educação a distância vem sendo tida como uma solução para a expansão da Educação no Brasil, pautada pelo discurso do fácil acesso e sua flexibilização através de ambientes virtuais.

Por outro lado, também existe a bandeira que trata o Ensino a Distância como única forma de vencer a concorrência no setor educacional impulsionada pela disputa de novos alunos pelas IES e também pela crise econômica e política instalada no Brasil.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC), por meio da Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, e depois através da Portaria do MEC nº 4.059/2004 instituiu o marco regulatório que possibilitou a oferta de 20% de disciplinas, na modalidade semipresencial, nos cursos regulares de ensino superior (modalidade presencial) das instituições de ensino superior que já possuíam reconhecimento legalizado, o que na época também possibilitou uma análise quanto a formação de políticas públicas, além de avaliar a realidade das instituições (públicas e particulares) claramente especificada no art.1º, § 1º:

Para fins desta Portaria, caracteriza-se a modalidade semi-presencial como quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensinoaprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a

mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota. (BRASIL, 2004, p.1)

Dessa maneira, são oferecidos cursos presenciais com possibilidade de flexibilização através de disciplinas ofertadas a distância, nesse sentido Moran (2015, p.5), destaca:

Não são os recursos que definem a aprendizagem, são as pessoas, o projeto pedagógico, as interações, a gestão. Mas não há dúvida de que o mundo digital afeta todos os setores, as formas de produzir, de vender, de comunicar-se e de aprender. (MORAN, 2015, p.5)

Neste contexto, a inclusão da modalidade semipresencial na portaria de 2004, advêm da necessidade de gerar economia as IES, mas principalmente estimular à utilização das novas tecnologias pelo corpo discente e docente além de promover uma atualização de forma eficaz e permanente.

No entanto, uma crítica que se faz é o fato de tal portaria permitir a inclusão dessas disciplinas sem que haja qualquer exigência de como as IES deveriam realizar a devida implantação, ou seja, não se tratando apenas de uma modificação no projeto pedagógico, mas sendo necessário para devida implantação da EaD os três pilares: metodologia, gestão e avaliação.

Após contar com mais de dez anos em vigor a Portaria 4.059/2004 foi revogada pela Portaria 1.134/2016 que trouxe uma nova normatização no que diz respeito a inclusão de disciplinas *on-line* nos cursos de graduação presenciais. Neste contexto se faz importante o quadro comparativo entre as referidas portarias, tendo alteração de nomenclatura de alguns termos os quais não podem ser interpretados como sinônimos.

Quadro 3 — Comparativo entre a Portaria 4.059/2004 e a Portaria 1.134/2016

Portaria 4.059/2004	Portaria 1.134/2016
Art. 1º As instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos ,	Art. 1º As instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus
a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial ,	cursos de graduação presenciais regulamente autorizados , a oferta de disciplinas na modalidade a distância .
Art.2º.Parágrafo único. Para os fins desta portaria, entende-se que a tutoria das disciplinas ofertadas	
na modalidade semi-presencial implica na existência de docentes qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso, com carga horária específica para os momentos presenciais e os momentos a distância .	na modalidade a distância implica na existência de profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico.

Fonte: BRASIL, 2004 e BRASIL, 2016

Este marco legal, já trazia indícios de uma crescente tendência das instituições privadas em sua implantação com objetivo primordial de redução de custos.

A também chamada invasão silenciosa das disciplinas a distância na organização curricular dos cursos de graduação formatados para a modalidade presencial, está diretamente ligada a uma política de facilitação ao ensino superior bem como a manutenção da atividade empresarial das IES.

Posteriormente, em 2018 foi publicada pelo MEC a Portaria nº 1.428/2018 que manteve a permissão às IES públicas e particulares de implantar disciplinas à distância em cursos formatados na modalidade presencial indo de encontro com política de expansão educacional brasileira.

A novidade trazida foi a disposição clara que permitiu a introdução de 20% (vinte por cento) na modalidade à distância considerando a carga horária total do curso, desde que também atendesse ao requisito de possuir no mínimo 1 (um) curso de graduação reconhecido pelo MEC, ou seja, ficou mais fácil para as instituições implementarem a flexibilização.

Outro requisito disposto na portaria dizia respeito a clareza a qual as disciplinas da modalidade à distância estavam dispostas na matriz curricular do curso, além de indicar a metodologia a ser utilizada.

Contudo, antes mesmo de completar um ano de vigência, em 06 de dezembro de 2019, o Ministério da Educação publicou nova Portaria de nº 2.117 assinada pelo ministro Abraham Weintraub que dispõe sobre o limite de 40% de EaD em cursos de graduação presenciais¹³ ofertados por IES federais e particulares e, portanto, revogando a Portaria MEC nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018.

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior¹⁴ declarou que o poder público fazendo uso de suas atribuições apurou que a maior flexibilização para o uso da modalidade do ensino a distância nos cursos presenciais visava atender a uma demanda de donos de faculdades privadas, sendo que alguns dos empresários da área da educação tinham grande proximidade com o Ministro Weintraub e com isso teriam conseguido que ele priorizasse pautas antigas do setor.

Tais regras foram consideradas umas das maiores mudanças no que se refere a política educacional do Brasil nos últimos anos, principalmente por permitir aulas a distância inclusive nos cursos que até o momento há proibição de serem ofertados na modalidade EaD, como exemplo os cursos de Direito, Psicologia e Odontologia, sendo tratada como exceção apenas o curso de Medicina, conforme disposto taxativamente no art.1º parágrafo único da portaria de 2019.

Neste caso, ao ofertar carga horária de até o limite de 40% na modalidade a distância, as instituições deverão prever claramente no Projeto Pedagógico do Curso — PPC e na matriz curricular o percentual de carga horária a distância e indicar as metodologias a serem utilizadas, no momento do protocolo dos pedidos de autorização para instituições não autônomas ou cursos que não têm autonomia de oferta, bem como nos pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso. Também se faz necessário cumprir as Diretrizes Curriculares Nacionais — DCN dos Cursos de Graduação Superior, definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), quando houver.

¹³ A medida é válida para todas as graduações, com exceção ao Curso de Medicina.

¹⁴ <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3598/mec-libera-40-de-ensino-a-distancia-para-cursos-da-area-da-saude-e-engenharias>

Outra exigência a ser cumprida deve estar relacionada ao cômputo da carga horária limite de 40% das atividades extracurriculares que utilizarem metodologias EaD além de cumprir os 200 dias de trabalho acadêmico efetivo, disposto no art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em cada curso de graduação.

Porém o grande impacto trazido pela nova portaria foi justamente a permissão de ampliação da oferta de disciplinas na modalidade a distância de 20% para 40% desde que atendidos ao disposto no art. 2º, sendo:

Art. 2º As IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso.

§ 1º O Projeto Pedagógico do Curso - PPC deve apresentar claramente, na matriz curricular, o percentual de carga horária a distância e indicar as metodologias a serem utilizadas, no momento do protocolo dos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso.

§ 2º A introdução de carga horária a distância em cursos presenciais fica condicionada à observância das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN dos Cursos de Graduação Superior, definidas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, quando houver.

§ 3º As atividades extracurriculares que utilizarem metodologias EaD serão consideradas para fins de cômputo do limite de 40% de que trata o caput.

§ 4º Os processos de pedidos de autorização de cursos ofertados por IES não credenciada para EaD, em que houver previsão de introdução de carga horária a distância, não serão dispensados de avaliação externa in loco.

§ 5º As universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto no art. 41 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, devem registrar o percentual de oferta de carga horária a distância no momento da informação de criação de seus cursos à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação - SERES-MEC.

§ 6º A introdução opcional de carga horária na modalidade de EaD prevista no caput não desobriga a IES do cumprimento do disposto no art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em cada curso de graduação. (BRASIL, 2019, p.2)

Importante ressaltar que o Ministério da Educação, também se preocupou em especificar, de forma clara a necessidade de incluir métodos e práticas de ensino-

aprendizagem que façam uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)¹⁵. A intenção de utilizar TIC é fazer com que as disciplinas sejam apresentadas de forma compatível e com características metodológicas específicas para a modalidade a distância.

No que tange ao caráter informação também ficou claro em seu artigo 5º que a oferta de carga horária na modalidade de EaD em cursos presenciais deve ser amplamente informada aos estudantes matriculados no curso no período letivo anterior à sua oferta e divulgada nos processos seletivos, sendo identificados, de maneira objetiva, os conteúdos, as disciplinas, as metodologias e as formas de avaliação¹⁶.

Neste sentido se faz necessário detalhar no PPC a forma de integralização da carga horária das disciplinas ofertadas parcial ou integralmente a distância, e o plano de ensino da disciplina deverá descrever as atividades realizadas além de informar no cadastro e-MEC a oferta de carga horária a distância para os cursos presenciais que venham a ser autorizados e aqueles já em funcionamento, no projeto pedagógico.

No entanto a modalidade a distância não pode ser entendida como uma solução para todas as deficiências apresentadas no ensino superior público ou privado, nem tão pouco se utilizar de tal Reforma para reduzir o repasse de recursos públicos ao avaliar a eficiência das universidades públicas apresentado pelo menor custo por aluno.

Um dos principais argumentos utilizados pelo Ministério da Educação com a publicação da referida Portaria seria a desburocratização do processo de aprendizagem.

¹⁵ Art. 4º A oferta de carga horária a distância em cursos presenciais deverá incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC para a realização dos objetivos pedagógicos, material didático específico bem como para a mediação de docentes, tutores e profissionais da educação com formação e qualificação em nível compatível com o previsto no PPC e no plano de ensino da disciplina.

¹⁶ Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019.

Em contrapartida, um aspecto importante da Portaria em tela é o que dispõe sobre o reflexo consumerista quanto a oferta de carga horária na modalidade de EaD em cursos presenciais, pois nesse caso existe previsão na norma legal quanto ao dever da ampla divulgação aos estudantes matriculados no curso em período letivo anterior à sua oferta e divulgada nos processos seletivos, além de identificar de maneira objetiva, os conteúdos, as disciplinas e as metodologias bem como as formas de avaliação.

Nesse sentido, o contrato de prestação de serviços educacionais deve estar claro aos candidatos inscritos no processo seletivo, bem como aos alunos que irão se matricular no que se refere a modalidade da oferta da carga horária seja ela na modalidade presencial ou na modalidade a distância.

Além dos aspectos pedagógicos e da prestação de serviço educacional também se faz importante analisar o aspecto da alteração da relação de trabalho exercida pelos docentes que possuem vínculo empregatício atendendo aos requisitos como carga horária, jornada de trabalho e remuneração, razão pela qual a IES deve também adotar políticas para manutenção do emprego atendendo os procedimentos previstos na CLT, bem como Convenção Coletiva de Trabalho ou Acordo Coletivo de Trabalho.

No entanto para que o processo de expansão apresente efetividade, se faz necessária a real mudança qualitativa do modelo de ensino, pois o maior acesso à educação superior através da modalidade a distância não garante a qualidade prevista na Constituição Federal de 1988 nem tão pouco a preparação do estudante ao mercado de trabalho.

Os efeitos nocivos dessa política para o ensino superior em Direito atestam a violação a preceitos fundamentais consistentes na garantia do direito à educação de forma ampla (art. 6º, caput, c/c art. 206) e do direito ao ensino superior de qualidade (art. 206), que impõe ao Estado os deveres de garantir o acesso à educação em seus diversos níveis (art. 208, V) e de avaliar e autorizar o funcionamento das instituições privadas de ensino (art. 209, II).

O cerne da questão não está em desqualificar o ensino a distância, sendo que esta modalidade de ensino não é considerada menos importante comparada a modalidade presencial, pois ambas têm o compromisso firmado pela IES de serem apresentadas com qualidade. Ou seja, às instituições de ensino cabe a responsabilidade de entrega do ensino de qualidade.

A discussão versa sobre a importância da instituição de ensino no processo de aprendizagem, sendo que a LDB mantém o disposto sobre o fato do calendário escolar contar com 200 (duzentos) dias letivos de trabalho acadêmico efetivo, portanto utilizando-se como base a Portaria 2.117/2019 do MEC conclui-se que não houve implicação na redução do tempo de curso nem tão pouco na diminuição do período de aula, mas tão somente na reorganização do formato de curso presencial ofertado.

Ocorre que, ao desenhar a nova estrutura do curso de forma reorganizada e atendendo a legislação educacional brasileira, mesmo com o amparo legal, há Instituição de Ensino Superior apresentado cursos na modalidade presencial nos quais o aluno terá 40% da carga horária trabalhada de forma presencial, ou melhor, em sala de aula presencialmente com o professor, sendo os demais 60% distribuídos na maioria das vezes em 40% das disciplinas a distância e 20% trabalhados por meio de estágios e atividades complementares. Essa estrutura é autorizada conforme Parágrafo único do Art 1º da Resolução nº 2, de 18 de junho de 2007 do Ministério da Educação que dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.

Art. 1º Ficam instituídas, na forma do Parecer CNE/CES nº 8/2007, as cargas horárias mínimas para os cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, constantes do quadro anexo à presente.

Parágrafo único. Os estágios e atividades complementares dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, não deverão exceder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, salvo nos casos de determinações legais em contrário.(BRASIL, 2007, p.1)

A partir destas questões cabe ressaltar a pertinência do assunto, dada a grande representatividade de horas-aulas ofertadas a distância em cursos presenciais, sem que haja possibilidade do aluno, ao assinar um contrato de prestação de serviço educacional, a opção de escolha em cursar horas/aula à distância ou extracurriculares.

Esta reestruturação se mostra pertinente aos conglomerados educacionais e ao Poder Público ao delegar à prestação de serviço educacional ao Setor Privado deixando de investir na construção de Universidades Públicas. Neste contexto as IES particulares vislumbram aumento em sua margem de lucro, deixando de se preocupar com a adaptação ou preferência do acadêmico enquanto consumidor. Pois este, obriga-se a contratar uma espécie de ensino semipresencial sendo que seu desejo e até condição financeira lhe permitiria contratar um Curso Superior ministrado integralmente na modalidade presencial, mas que infelizmente para o setor privado não se mostra interessante comercialmente.

Portanto é possível concluir no caso da oferta dos 40% em cursos presenciais, o aluno está sujeito a EaD sem ter apresentado concordância expressa, ou seja, consentimento expresso e sim aderindo a um contrato de adesão¹⁷.

Na sequência, o próximo capítulo irá versar sobre as discussões iniciais trazidas pelas classes profissionais, econômicas e políticas no que se refere a oferta do curso de Direito na modalidade a distância. Há de se estudar se a autorização do curso de Direito apresentado na modalidade a distância irá garantir o cumprimento das diretrizes que impõem a formação humanística e interdisciplinar, aliada à atividade prática do advogado.

A grande discussão a ser traçada se refere as mudanças regulatórias a fim de aprimorar o sistema de autorização de novos cursos e vagas, além de suscitar a aplicação de medidas sancionatórias e de controle para garantir a formação técnico-jurídica do advogado.

¹⁷ O contrato de adesão é uma espécie de contrato celebrado entre duas partes, em que os direitos, deveres e condições são estabelecidos pelo proponente, sem que o aderente possa discutir ou modificar seu conteúdo ou que tem esse poder de forma bastante limitada.

3. O CURSO DE DIREITO NAS MODALIDADES À DISTÂNCIA E PRESENCIAL: DISCUSSÕES INICIAIS

O Ministério de Educação define ensino a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologia de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos conforme art. 1º do Decreto nº 5.622/2005. (BRASIL,2005, p.1).

Inclusive o art. 2º do mesmo decreto, prevê a possibilidade de oferta de educação a distância em praticamente todos os níveis e modalidades da educação superior, expressamente, no inciso V, letra "b" o curso de graduação. (BRASIL,2005, p.1).

Da mesma forma que a IES, os cursos devem também passar pelo processo de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento é o que prevê o Decreto nº 5.733/2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino ao apresentar de forma expressa no art. 34¹⁸ do que o reconhecimento de curso é condição necessária, juntamente com o registro, para a validade nacional dos respectivos diplomas.

O Decreto nº 5.622/2005 nasce para regulamentar o art. 80 da Lei 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional cujo objetivo principal é estabelecer critérios e caracterizar a educação a distância como modalidade educacional. O intuito do legislador foi evitar distinções entre os cursos da modalidade presencial com a graduação a distância, portanto a oferta de cursos de graduação a distância deve obedecer aos mesmos critérios da educação presencial.

¹⁸ Decreto nº [5.733](#)/2006 - Art. 34. O reconhecimento de curso é condição necessária, juntamente com o registro, para a validade nacional dos respectivos diplomas.

A título de exemplo é possível citar o art. 3º§1º ¹⁹ que prevê a mesma duração de curso independente da modalidade de ensino, seja presencial ou a distância, ou ainda o art. 5º²⁰ ao dispor que os diplomas obtidos, tanto no modo presencial, quanto no modo a distância, terão validade nacional. Pertinente também observar que mesmo na modalidade a distância a IES deverá promover a realização de atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso, é o que prescreve o art.13 do Decreto nº 5.622/2005.

Art. 13. Para os fins de que trata este Decreto, os projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância deverão:

I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;

II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;

III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:

a) os respectivos currículos;

b) o número de vagas proposto;

c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e

d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de frequência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso. (BRASIL.2005, p.4).

A legislação também prevê a obrigatoriedade da elaboração do PPC, o qual deve trazer a concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; sistemas de Comunicação; material didático; avaliação; equipe multidisciplinar; infraestrutura de apoio; gestão acadêmico-administrativa; sustentabilidade financeira.

¹⁹ Decreto nº 5.622/2005 – Art. 3. § 1º Os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial.

²⁰ Decreto nº 5.622/2005 - Art. 5º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional.

No que se refere especificamente a organização do Curso de Graduação em Direito, esta observa as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas na Resolução nº 9, de 29 de setembro de 2004 — CNE, sendo possível identificar diversas peculiaridades apresentadas expressamente no Projeto Pedagógico do Curso além do seu currículo pleno e sua operacionalização, abrangendo, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais (art. 2º, § 1º):

- I - concepção e objetivos gerais do curso, contextualizados em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social;
- II - condições objetivas de oferta e a vocação do curso;
- III - cargas horárias das atividades didáticas e da integralização do curso;
- IV - formas de realização da interdisciplinaridade;
- V - modos de integração entre teoria e prática;
- VI - formas de avaliação do ensino e da aprendizagem;
- VII - modos da integração entre graduação e pós-graduação, quando houver;
- VIII - incentivo à pesquisa e à extensão, como necessário prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica;
- IX - concepção e composição das atividades de estágio curricular supervisionado, suas diferentes formas e condições de realização, bem como a forma de implantação e a estrutura do Núcleo de Prática Jurídica;
- X - concepção e composição das atividades complementares;
- XI - inclusão obrigatória do Trabalho de Curso.(BRASIL.2004, p.1).

Portanto, deverão ser atendidas as diretrizes curriculares e conteúdos mínimos do curso jurídico, fixadas pelo CNE através dessa mesma Resolução, merecendo destaque as seguintes orientações:

Art. 3º O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

Art. 4º O curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências:

- I - leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

- II - interpretação e aplicação do Direito;
- III - pesquisa e utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;
- IV - adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;
- V - correta utilização da terminologia jurídica ou da Ciência do Direito;
- VI - utilização de raciocínio jurídico, de argumentação, de persuasão e de reflexão crítica;
- VII - julgamento e tomada de decisões; e,
- VIII - domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito.(BRASIL.2004,p.2).

Desta maneira pretende-se formar bacharéis em Direito dotados de conhecimentos técnicos que permitam a utilização do direito como instrumento de transformação e reflexão crítica.

Na sequência, a mesma Resolução traz orientação quanto a necessidade e importância do Estágio Supervisionado como componente curricular obrigatório que se apresenta por meio do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ)²¹ onde os acadêmicos prestam atendimento a comunidade em geral, de forma gratuita, cujo objetivo é oportunizar o contato com casos e clientes reais para que o aluno possa colocar em prática o seu aprendizado sob a supervisão de professores especialistas.

Art. 7º O Estágio Supervisionado é componente curricular obrigatório, indispensável à consolidação dos desempenhos profissionais desejados, inerentes ao perfil do formando, devendo cada instituição, por seus colegiados próprios, aprovar o correspondente regulamento, com suas diferentes modalidades de operacionalização.

§ 1º O Estágio Supervisionado será realizado na própria instituição, através do Núcleo de Prática Jurídica, que deverá estar estruturado e operacionalizado de acordo com regulamentação própria, aprovada pelo conselho competente, podendo, em parte, contemplar convênios com outras entidades ou instituições e escritórios de advocacia; em serviços de assistência judiciária implantados na instituição, nos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública ou ainda em departamentos jurídicos oficiais, importando, em qualquer caso, na supervisão das atividades e na elaboração de relatórios que

²¹ O NPJ foi institucionalizado em 30 de dezembro de 1994, através da Portaria nº 1886, do Ministério da Educação e do Desporto.

deverão ser encaminhados à Coordenação de Estágio das IES, para a avaliação pertinente.

§ 2º As atividades de Estágio poderão ser reprogramadas e reorientadas de acordo com os resultados teórico-práticos gradualmente revelados pelo aluno, na forma definida na regulamentação do Núcleo de Prática Jurídica, até que se possa considerá-lo concluído, resguardando, como padrão de qualidade, os domínios indispensáveis ao exercício das diversas carreiras contempladas pela formação jurídica. (BRASIL, 2004, p.4).

Aos alunos devem ser proporcionadas atividades, referente à advocacia, à magistratura, Ministério Público e outras áreas jurídicas. Entre as tarefas, estão a participação em sessões e audiência, redação de peças processuais, visitas a órgãos judiciários, arbitragens e conciliação.

Nessa mesma direção a Resolução também deixa expressamente claro o papel fundamental das Atividades Complementares como componente curricular, inclusive diferenciando-a do Estágio Supervisionado e do Trabalho de Conclusão de Curso.

Art. 8º As atividades complementares são componentes curriculares enriquecedores e complementadores do perfil do formando, possibilitam o reconhecimento, por avaliação de habilidades, conhecimento e competência do aluno, inclusive adquirida fora do ambiente acadêmico, incluindo a prática de estudos e atividades independentes, transversais, opcionais, de interdisciplinaridade, especialmente nas relações com o mercado do trabalho e com as ações de extensão junto à comunidade.

Parágrafo único. A realização de atividades complementares não se confunde com a do Estágio Supervisionado ou com a do Trabalho de Curso. (BRASIL, 2004, p.5).

No que tange as Atividades Complementares estas correspondem a ações paralelas as demais atividades acadêmicas e de cunho obrigatório cujo objetivo é conduzir o aluno a participar de projetos que estimulem o crescimento humano, profissional, social e cultural.

Ademais, o curso de Direito se apresenta como uma ciência social aplicada a qual exige correlação entre conhecimento teórico e habilidades práticas. Neste contexto, a Resolução CNE/CES 5/2018, ao dispor sobre as diretrizes curriculares do curso, elenca a formação prático-profissional como um de seus três eixos formativos, previstos no art. 5º:

- (i) formação geral, que deve oferecer ao aluno os elementos fundamentais do Direito em diálogo com outros saberes e disciplinas;
- (ii) formação técnico-jurídica, que incorpora o estudo dogmático, conhecimento e aplicação dos diversos ramos do direito;
- (iii) formação prático-profissional, que integra os conhecimentos teóricos e a prática, especialmente em atividades da prática jurídica e do trabalho de conclusão. (BRASIL, 2018, p.4)

Ainda a Resolução prevê que as atividades práticas sejam apresentadas de modo transversal aos eixos elencados acima, como dispõe o art. 5º, §1º:

§ 1º As atividades de caráter prático-profissional e a ênfase na resolução de problemas devem estar presentes, nos termos definidos no PCC, de modo transversal, em todas as três perspectivas formativas. (BRASIL, 2018, p.4)

No que concerne as normas regentes do ensino a distância esta é clara ao determinar que a oferta a oferta esteja adequada e em conformidade com as exigências curriculares dos cursos.

Nesse sentido, estabelece o art. 7º da Portaria Normativa nº 11/2017, em vigência que a organização e o desenvolvimento de cursos superiores a distância precisa observar as Diretrizes Curriculares Nacionais²²:

Art. 7º A organização e o desenvolvimento de cursos superiores a distância devem observar as Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN expedidas pelo Conselho Nacional de Educação — CNE e a legislação em vigor. (BRASIL, 2017, p.2)

Importante ressaltar que a Resolução CNE/CES 5/2018, que alterou as diretrizes curriculares dos cursos de graduação em Direito, não apresentou qualquer menção à modalidade em que o curso será prestado, ou seja, deixou de especificar se realizando na modalidade presencial ou à distância. No entanto, ao tratar sobre as cargas horárias mínimas para os cursos de graduação na modalidade presencial, remete à disciplina da Resolução CNE/CES 2/2007, sendo que esta prevê carga horária mínima de 3.700 horas para o curso superior de Direito.

²² As Diretrizes Curriculares dos Cursos de Graduação são fixadas por atos normativos do Conselho Nacional de Educação, por meio da sua Câmara de Educação Superior

Ainda que alguns cursos em EaD apresentem a obrigatoriedade de atividades presenciais, cabe verificar se tais atividades seriam suficientes para garantir o treinamento técnico e prático necessários aos acadêmicos do curso superior em Direito, os quais vão além da realização de estágios ou de disciplinas isoladas.

Além do mais a Resolução também apresenta um possível antagonismo entre a matriz curricular e o funcionamento de cursos jurídicos a distância, as quais devem estar pautadas nas competências à serem trabalhadas pelo curso não se limitando apenas à interpretação e à elaboração de textos ou sobre o domínio dos diversos preceitos legais.

A capacitação do estudante deve estar voltada para a comunicação e a solução de problemas além da preparação para atuar em diferentes instâncias extrajudiciais e judiciais, conforme elencada no art 4º especificamente nos incisos III, VI, VIII e XIII da Resolução CNE/CES 5/2018:

Art. 4º O curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as competências cognitivas, instrumentais e interpessoais, que capacitem o graduando a:

I - interpretar e aplicar as normas (princípios e regras) do sistema jurídico nacional, observando a experiência estrangeira e comparada, quando couber, articulando o conhecimento teórico com a resolução de problemas;

II - demonstrar competência na leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos, de caráter negocial, processual ou normativo, bem como a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

III - demonstrar capacidade para comunicar-se com precisão;

IV - dominar instrumentos da metodologia jurídica, sendo capaz de compreender e aplicar conceitos, estruturas e racionalidades fundamentais ao exercício do Direito;

V - adquirir capacidade para desenvolver técnicas de raciocínio e de argumentação jurídicas com objetivo de propor soluções e decidir questões no âmbito do Direito;

VI - desenvolver a cultura do diálogo e o uso de meios consensuais de solução de conflitos;

VII - compreender a hermenêutica e os métodos interpretativos, com a necessária capacidade de pesquisa e de utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;

VIII - atuar em diferentes instâncias extrajudiciais, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;

IX - utilizar corretamente a terminologia e as categorias jurídicas;

X - aceitar a diversidade e o pluralismo cultural;

XI - compreender o impacto das novas tecnologias na área jurídica;

- XII - possuir o domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito;
- XIII - desenvolver a capacidade de trabalhar em grupos formados por profissionais do Direito ou de caráter interdisciplinar; e
- XIV - apreender conceitos deontológico-profissionais e desenvolver perspectivas transversais sobre direitos humanos (BRASIL, 2018, p.5).

Vale destacar que a CF/88 consagra, em seu art. 207, o caráter indissociável entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, que devem ser desenvolvidas pelas universidades.

Portanto enquanto norma constitucional tem-se a extensão universitária como um eixo indispensável ao projeto de educação que não comporta a ideia de universidades distantes ou isoladas da comunidade em que se situam. Especificamente no âmbito do Direito, as atividades de extensão objetivam uma formação humanista que busca preparar os acadêmicos enquanto cidadãos comprometidos com as questões sociais e como profissionais sensíveis aos problemas e demandas reais vivenciadas no dia-a-dia.

Daí a importância das atividades de prática jurídica e dos projetos de extensão que exigem a participação presencial dos estudantes, não atendendo ao objetivo proposto quando realizado através de atividades esparsas e pontuais ao longo de um curso ofertado sob a modalidade a distância.

No ano de 2013, o ministro da Educação, Aloizio Mercadante, anunciou a suspensão de cem novos cursos de Direito e a criação de um rígido sistema de avaliação da qualidade do ensino jurídico, a ser construído em conjunto com a OAB, ação esta que resultou no fechamento de dezenas de faculdades e cancelamento de vestibulares na área em todo o País.

No primeiro semestre do ano de 2021, no Brasil, não haviam cursos em bacharelado de Direito autorizados na modalidade a distância (EaD), existiam apenas cursos de especialização nas diversas áreas do Direito sendo ofertadas na modalidade a distância.

Importante destacar que, o texto Constitucional não pode servir de amparo para pleitos incontrolados de criação abusiva e de cursos jurídico, conforme está apresentado no:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1988, p.35)

Também pelo fato do conceito de autonomia não se confundir com independência, inclusive existe jurisprudência²³ do Supremo Tribunal Federal, expressa no sentido que o princípio da autonomia das universidades não é irrestrito, devendo ser submetido a diversas outras normas gerais previstas na Carta Constitucional tais como a observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública direta e indireta, contidos no art. 37 no tocante as universidades públicas.

Para que seja possível viabilizar novos cursos de Direito, na modalidade EaD, tem-se como argumento basilar a democratização do ensino jurídico desde que, para tanto, devem ser observados os critérios de autorização no que tange a adequada projeção das Diretrizes Curriculares e referenciais de qualidade do Ensino à Distância em seu PPC.

A Ordem dos Advogados do Brasil enquanto instituição encarregada de fiscalizar e orientar o exercício da advocacia, desde 1997, vem aplicando o Exame de Ordem²⁴, regulamentado pelo Provimento n.º 144/2011, de forma a avaliar os conhecimentos jurídicos básicos, técnicos e práticos daqueles que pretendem

²³ Acórdão da ADIN n. 1.599 - MC/UF - Rel. Min. Maurício Correa preceitua que "a autonomia universitária subordina-se a outros limites estatuídos no próprio Texto Básico, ou seja, cumprimento das normas gerais de educação nacional (art. 209, I) e autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público (art. 209, II)"

²⁴ O Exame de Ordem é o instrumento de admissão, certificação e qualificação profissional para o exercício da advocacia no Brasil. As provas são aplicadas três vezes ao ano, em todas as Unidades da Federação.

exercer a advocacia. O exame foi criado justamente para resguardar a sociedade sendo a figura do advogado, um defensor do cidadão, este tem como obrigação conhecer os instrumentos com que exercerá sua profissão, conhecimentos estes que devem ser adquiridos na academia no decorrer dos cinco anos do curso de bacharelado em Direito.

Porém na contramão do esperado, é possível verificar alto índice de reprovação nas provas de proficiência do Exame de Ordem conforme Estudo apresentado pelo CFOAB e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), responsável pela organização e aplicação do Exame desde o ano 2010, data da unificação, sendo anteriormente aplicado de forma individualizada em cada Estado.

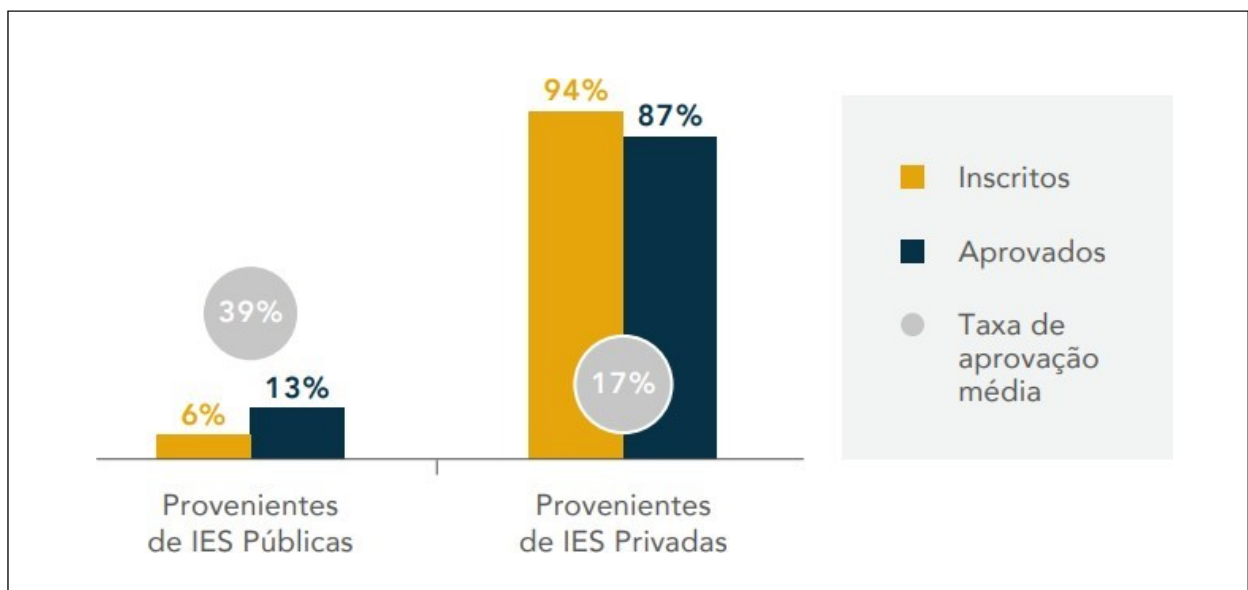
Em 28 edições, sendo do II ao XXIX Exame de Ordem Unificado contabilizaram-se 3.555.972 inscrições, o que representa uma média de 126.999 inscritos por edição e 380.997 inscritos por ano, sendo que 1.077.837 participantes fizeram a prova; destes apenas 660.298 (61,26%) foram aprovados. (FGV,2000, p.83)

O referido estudo dispõe em suas considerações finais que sua apresentação pretende oferecer o panorama atualizado acerca do desempenho dos examinandos e das instituições de Ensino Superior. Também destaca que a função do Exame tem o intuito de regular o ingresso de profissionais qualificados no mercado de trabalho, atuando como uma intervenção a fim de restringir os efeitos negativos encontrados em mercados heterogêneos, sempre à luz dos principais argumentos que embasam a manutenção do certame como pré-requisito para a prática da advocacia no Brasil. Por isso, indiretamente, verifica-se a qualidade da formação oferecida pelo Ensino Superior jurídico brasileiro.

Daí é possível concluir que o sistema de avaliação dos cursos jurídicos, na forma como vem sendo apresentado, se contenta com a simples aparência de qualidade, sem aferir as condições reais de estruturação e de funcionamento dos cursos.

A partir do cenário exposto acima, o Conselho Federal da OAB tem sustentado uma posição contrária à abertura indiscriminada de cursos jurídicos sem controle rigoroso de qualidade buscando minimizar a proliferação das graduações em Direito, especialmente na rede privada pautada na taxa de aprovação média de 17% no Exame de Ordem, conforme Estudo da FGV.

Gráfico 2: Participação e desempenho nos exames de acordo com a proveniência do examinando no período de 2010 a 2019.



Fonte: <https://oab.fgv.br/> - Figura 15 do Estudo apresentado pelo CFOAB e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) — Volume IV.2020

Portanto, é notória a preocupação da Ordem dos Advogados do Brasil quanto a implantação de políticas públicas de expansão do ensino superior que vem se apresentando através de autorizações de cursos na modalidade a distância. Os desastrosos resultados das avaliações de qualidade devem desencadear mudanças regulatórias a fim de aprimorar o funcionamento do sistema de autorização de novos cursos e vagas, além de suscitar a aplicação de medidas sancionatórias.

3.1 DAS DISPUTAS POLÍTICAS, PEDAGÓGICAS E JURÍDICAS.

O pleito pela abertura de Cursos de Direito na modalidade a distância apresenta à sociedade os enlaces envolvendo as disputas jurídicas, pedagógicas e políticas em torno do tema, visivelmente identificado através do posicionamento apresentado pelo Poder Judiciário em suas decisões devidamente fundamentadas, das portarias publicadas pelo Ministério da Educação, dos pareceres emitidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil enquanto entidade de classe e também pelas instituições de ensino superior.

Pertinente observar que a atuação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil possui respaldo no artigo 28 § 2º do Decreto 5.773/2006²⁵ ao determinar que a Secretaria de Educação Superior do MEC deve considerar a manifestação do referido Conselho quando da autorização dos cursos de graduação em Direito.

Até o momento de apresentação deste estudo houve apenas um único curso de Direito a distância autorizado no Brasil, na Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), no ano de 2007, que na época foi permitido por estar vinculado ao Sistema Estadual de Educação, que lhe autorizou oferecer a graduação na modalidade a distância. Em contra partida no ano de 2014, ao migrar para o Sistema Federal, a Unisul foi obrigada pelo MEC a interromper a abertura de novas turmas, motivo pelo qual o Curso de Direito não é mais oferecido, fato este que permite afirmar a não existência no Brasil de qualquer IES operando com o curso de Direito na modalidade a distância até meados do ano de 2021.

Inclusive, no mês de fevereiro de 2008, o Conselho Federal da OAB enviou ofício ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, pleiteando que fossem sustadas

²⁵ Da Autorização: Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2o e 3o deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.

§ 2º A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde, respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 8.754, de 2016)

as autorizações para o funcionamento de novos cursos à distância na área jurídica. Na ocasião a decisão foi tomada em sessão plenária seguindo exatamente o parecer emitido pelo Pleno da OAB que examinou pedido de autorização para funcionamento de curso jurídico nessa modalidade feito pela Unisul.

Posteriormente, no ano de 2009, a Instituição de ensino superior da Pontifícia Universidade Católica do Estado de Minas Gerais realizou pedido de autorização junto ao MEC para oferta do Curso de Direito na modalidade cem por cento a distância.

O cerne da questão está na morosidade e entraves ocorridos todos esses anos. Em 2012 a Universidade Mineira, PUC-MG chegou a receber visita da comissão de avaliação do MEC, porém sem resposta posterior. Sucessivamente várias outras instituições de ensino superior de diversos Estados Brasileiros protocolaram pedidos de permissão para oferta de cursos de Direito EaD e somente em 2019 houve pronunciamento do Ministério da Educação que enviou comunicado informando às IES que suas respectivas propostas haviam sido pré-selecionadas para serem analisadas.

Neste momento renasce a expectativa, por parte das IES, de terem seus pedidos analisados e conseqüentemente deferidos para que pudessem iniciar a oferta do novo produto em seus portfólios.

De fato, a Secretaria de Regulação do Ensino Superior (SERES) fez a análise documental dos processos e os encaminhou para o INEP, órgão responsável pela avaliação final *in loco* dos projetos o qual não apresentou parecer até o momento, inclusive em razão da pandemia, ocorrida nos anos de 2020 e 2021, que obrigou a suspensão das visitas presenciais para avaliação dos projetos.

Mesmo havendo andamento nas solicitações por parte das IES, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) manteve sua voz de oposição no que tange a expansão de cursos jurídicos requerendo que fosse interrompida a análise dos pedidos atinente aos cursos à distância de Direito

Tal fato justifica-se pela iniciativa da OAB no mês de novembro do ano de 2017 ter ajuizado Ação de Conhecimento pelo rito comum perante a Justiça Federal do

Distrito Federal, a qual tramitou junto a 7º Vara Federal Cível da SJDF²⁶ figurando como Autor da Ação o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e no polo passivo, como requerido, a União Federal.

Dada a urgência de apreciação dos pedidos realizados, havia entre eles o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para que fosse deferida a medida liminar determinando que o MEC paralisasse os pedidos de credenciamento de IES e de autorização de cursos de Direito na modalidade a distância, até o julgamento de mérito da ação.

A Juíza Federal Solange Salgado da Silva decidiu liminarmente, em 28/02/2020 por indeferir a tutela de urgência com amparo no texto constitucional ao destacar que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consiste em promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação e complementou discorrendo ser o direito à educação um dos direitos sociais, devendo o Estado priorizar em suas políticas Públicas. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020).

Ainda em sua decisão a magistrada deixa claro o papel do judiciário como necessário a fim de possibilitar a eficácia do direito a educação ao cidadão e a sociedade brasileira, sempre atendendo ao princípio da legalidade, além de realçar o propósito do legislador constitucional ao explicitar que os entes públicos e privados devem trabalhar em regime de colaboração de seus sistemas de ensino para equalizar as oportunidades educacionais.

A excelentíssima juíza reafirmou as atribuições da parte ré, conferidas ao Ministério da Educação, com base na lei nº 9.397/96 a qual lhes cabe autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar bem como avaliar os cursos oferecidos pelas IES²⁷ além do dever de encorajar o processo de crescimento e difusão do ensino à

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal. Ação de Conhecimento pelo rito comum n.1034657-04.2019.4.01.3400. Autor: Ordem dos Advogados do Brasil Conselho Federal. Réu: União Federal. Disponível em: <http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>. Acesso em: 28 fev 2020.

²⁷ Art. 9º inciso IX

distância²⁸. Também ressaltou a necessidade das IES passarem pela fiscalização do MEC, pois cabe a ele avaliar os dados e documentos apresentados para ao final emitir decisão definitiva.

A magistrada ainda discorre em sua decisão:

Portanto a melhor adequação dos cursos superiores às normas que regem a matéria e às suas peculiaridades intrínsecas na modalidade EAD, seja curso jurídico ou outros cursos de graduação superior, deve ser proporcionada por cada IES, não se cuidando de responsabilidade restrita à ré, à vista do princípio da autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207 da CF). (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020a)

Finalizando sua decisão utiliza-se dos fatos abaixo:

Não encontrei nos autos comprovação hábil e idônea acerca da alegada retração do ensino presencial simplesmente porque o setor privado ofereça mais vagas no EAD quando comparada ao setor público; que a ré enfraqueça propositadamente as regras para facilitar o credenciamento e autorização de funcionamento dos cursos de EAD, ou de queda vertiginosa na qualidade de ensino da educação superior causada exclusivamente e diretamente pelos cursos à distância de má qualidade. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020a)

Dessa maneira, a julgadora indefere a tutela de urgência por não vislumbrar perigo de dano ou de difícil reparação no fato de ser autorizado/credenciado o funcionamento dos cursos em EaD, até porque há anos outros foram autorizados pelo MEC que, aliás, pode a qualquer tempo, após avaliação/reavaliação e o devido processo administrativo, desautorizar ou descredenciar a IES que infringir as normas do setor.

Neste cenário, sendo a Ordem dos Advogados do Brasil a principal figura de oposição para a abertura de cursos de Direito EAD, não satisfeita com o posicionamento do Poder Judiciário apresentado através da decisão na esfera da justiça federal, e portanto após, aproximadamente três meses, do pedido liminar negado, o CFOAB ajuizou em 08/05/2020 a ação intitulada de Arguição de

²⁸ Art. 80

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)²⁹ alegando ser a via cabível e adequada para controlar as omissões e as insuficiências de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais³⁰ junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) mantendo o objetivo inicial de suspender a autorização de novos cursos de Direito e a expansão de vagas em instituições privadas, nesta oportunidade, tanto no ensino presencial quanto na EaD, invocando como motivo:

as ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente do Ministério da Educação, no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos de Graduação em Direito e das instituições privadas de ensino superior, pela violação de preceitos fundamentados consubstanciados nos artigos 6º, 'caput'; 205, 'caput'; 206, inciso VII; e 209, inciso I; todos da Constituição Federal de 1988.³¹ (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

Na peça vestibular o CFOAB ao apresentar a síntese dos fatos os quais ensejam o ajuizamento da demanda aborda a incumbência do Poder Público ao dever-poder de autorizar e avaliar a qualidade dos cursos e das instituições de ensino, inclusive mencionando a publicação da lei do SINAES em 2004 por estabelecer a estrutura dos três eixos avaliativos: avaliação das instituições de ensino superior, avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho discente, porém contraditoriamente o que se tem é:

apesar da relevância dos objetivos visados pelos idealizadores da reforma de 2004, muitos deles têm sido sistematicamente descumpridos tanto no momento da definição dos instrumentos e

²⁹ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 0092072-19.2020.1.00.0000. ADPF 682. Autor: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Réu: União Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Distrito Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5906412>. Acesso em: 16 mai 2021.

³⁰ Tal viabilidade foi reconhecida no julgamento da medida cautelar na ADPF 347, relacionada a violações massivas a direitos fundamentais no âmbito do sistema penitenciário. Na oportunidade, este Eg. STF considerou a existência de “falhas estruturais e falência de políticas públicas” como fundamento para determinar a adoção de medidas corretivas que levassem ao redirecionamento da atuação estatal (ADPF 347 MC, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015).

³¹ Petição Inicial da ADPF 682.

critérios de avaliação quanto no momento da avaliação e da supervisão dos cursos e instituições. Na atual sistemática, a avaliação do desempenho discente, elemento básico do tripé avaliativo, é deixado de lado na autorização e no reconhecimento de cursos. Os resultados das avaliações presenciais, por sua vez, são claramente superestimados, avaliando de maneira positiva instituições que não entregam resultados minimamente satisfatórios. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

Inclusive o CFOAB argumenta, declarando que o mecanismo de supervisão é falho e pouquíssimo eficiente, apenas sendo deflagrado em situações limite, sem planejamento contínuo, tendo caráter apenas responsivo, não preventivo sem contar o fato de serem autorizados cursos EaD em um contexto já banalizado, com cenário de evidente proliferação de cursos sem a mínima qualidade.

Importante trecho escrito versa sobre:

as peculiaridades relacionadas ao ensino jurídico o que torna a política de expansão de cursos e de vagas sem a devida avaliação de qualidade especialmente gravosa, tendo em vista o tipo de atuação profissional desenvolvida pelos graduados em Direito e suas repercussões para a sociedade, bem como as exigências próprias à formação jurídica, que justificam especial rigor na seleção das instituições aptas a ofertá-la, inclusive pelo temor de serem veiculados conteúdos previamente produzidos e desatualizados. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

Também é possível identificar no desenvolvimento petitiório o enfrentamento face às instituições de ensino superior juntamente com o poder público ao afirmar que para o benefício de poucos, sacrifica-se o futuro de milhões:

Se a melhor fórmula para o desenvolvimento nacional não é clara, a pior certamente o é. Ignorar a educação superior e torná-la objeto de interesses meramente comerciais, sem a garantia necessária de qualidade, bem como omitir-se na correção de graves problemas na avaliação e na supervisão dos cursos e instituições, é medida ineficiente e antirrepublicana para a valorização do capital humano nacional, variável ligada ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

E continua contundentemente pautada pela tese do cenário de mercantilização predatória dos cursos de Graduação em Direito, a qual estaria evidente com a expansão quantitativa em detrimento da qualitativa. Ressalta ainda ser inadmissível

a mercantilização pois o curso superior de Direito tornou-se um verdadeiro negócio “muito barato e muito rentável” onde:

professores são mal remunerados, instituições são abertas sem estrutura adequada, cursos e disciplinas são ofertados sem qualquer controle efetivo de qualidade, a oferta é subsidiada por programas de financiamento público de maneira indiscriminada. A existência de uma “mina de ouro” do ensino superior, portanto, depende em grande medida da conivência do órgão responsável por supervisionar o setor — o Ministério da Educação. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

O CFOAB inclusive faz menção ao início da gestão do Presidente Jair Bolsonaro quando o mesmo anunciou publicamente que vários indícios de corrupção haviam sido identificados no MEC, que justificaria inclusive a instauração de uma “Lava Jato da Educação”³², medida essa que jamais foi colocada em prática. No caso específico da Graduação em Direito, o atual governo Bolsonaro, pelo que tudo indica, será responsável pela maior explosão de cursos e vagas na história do país³³, ou seja, o Ministério da Educação tem dado sinalização positiva no sentido de autorizar os primeiros cursos de Graduação em Direito na modalidade à distância, o que justificaria a pressão exercida pela OAB a fim de minimizar os impactos ao saturado e banalizado mercado de cursos de Graduação em Direito, marcado pela ausência de garantias suficientes de qualidade mínima. (CFOAB, 2021)

Apesar dos constantes protestos da Ordem dos Advogados do Brasil a mesma insurge que:

o Brasil está vivenciando uma situação calamitosa no ensino jurídico, com a prática de verdadeiros “estelionatos educacionais” contra os alunos, refletidos na repetição de índices históricos de reprovação

³² Governo abandona ideia de “Lava Jato da Educação”. Revista Época, 5 novembro 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/governo-abandona-ideia-de-lava-jato-da-educacao/>

³³ MEC prepara a liberação de cursos de Direito a distância. Blog Exame de Ordem, 8 outubro 2019. Disponível em: <https://blogexamedeordem.com.br/mec-prepara-a-liberacao-de-cursos-de-direito-adistancia>; MEC inicia avaliação de cursos on-line de Direito, segundo instituições. Valor Econômico, 21 agosto 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/08/21/mec-iniciaavaliacao-de-cursos-on-line-de-direito-segundo-instituicoes.ghtml>.

nos Exames de Ordem, na ordem de 80%. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

O inchaço das instituições de ensino privadas é situação extremamente preocupante para o cenário da educação superior no país. A contínua multiplicação do número de cursos configura verdadeiro cenário de nivelamento por baixo, em que instituições de ensino superior cada vez mais flexibilizam os critérios de admissão e fornecem linhas de ensino precárias.

Portanto a presente ação se insurge contra diversas questões referentes à política vigente de expansão do ensino superior, especificamente na área do Direito, por meio dos processos de autorização de novos cursos jurídicos e de ampliação de vagas em cursos já existentes na qual foram formulados os seguintes requerimentos e questionamentos:

Questiona o Requerente os critérios e as metodologias de avaliação aplicáveis, previstas no Decreto nº 9.235/2017 e na Portaria Normativa nº 20/2017 do MEC, uma vez que não são capazes de aferir a qualidade das instituições e dos cursos e têm servido de base para uma expansão desordenada do ensino jurídico, desconforme com os padrões mínimos de qualidade exigidos pela CF/1988 e pelas leis básicas da educação. Diante de tal diagnóstico, pretende-se obter a suspensão dos processos de autorização de novos cursos e vagas na área do Direito pelo prazo de 5 anos, até que seja possível verificar a qualidade dos cursos existentes e reformular os marcos regulatórios em termos compatíveis com a garantia de qualidade do ensino superior. Liminarmente, diante da continuidade dos processos de avaliação no contexto do estado de calamidade pública, é requerida a suspensão de novas autorizações, no marco temporal do Decreto Legislativo 6/2020. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020b)

Em suma o objetivo do CFOAB é suspender a autorização de novos cursos de Direito e a expansão de vagas em instituições privadas, tanto no ensino presencial quanto na EaD.

Sendo assim, posteriormente ao ajuizamento, a presente ação (ADPF) autuada sob o nº ADPF 682 foi distribuída ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski³⁴ do

³⁴ Os trechos apresentados entre aspas correspondem aos fundamentos da decisão do Sr. Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal na Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 682 Distrito Federal.

Supremo Tribunal Federal o qual proferiu decisão em 19/05/2020, publicada no DJE em 20/05/2021, ou seja, onze dias após protocolada, negando seguimento à ação por considerar que ao decidir sobre o tema, o STF estaria interferindo sobre um assunto de competência do Executivo.

“Não [me] parece correta a atuação do STF tendente a suspender políticas públicas ou eventualmente desconstituí-las, quem sabe, até, reformulá-las sem que haja clara, manifesta, inequívoca ou, pelo menos, potencial violência aos preceitos invocados”. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020c)

O ministro Lewandowisk considerou que a suspensão de cursos é competência do MEC, também esclareceu a negativa do pedido da OAB enquanto permanecer o estado de calamidade pública em razão do novo coronavírus.

No que tange ao questionamento da OAB quanto as políticas públicas de expansão do ensino superior implementadas pelo Ministério da Educação, especificamente na área do Direito, o relator ministro Lewandowisk apontou:

“São também diversos os meios de impugnação judicial disponíveis para invalidação (nulidade ou anulabilidade) ou revogação (discricionariedade) de eventuais atos viciados, sem que seja necessária — nem recomendável — a proscrição de toda uma política pública adotada pelo Poder Executivo.” (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020c)

Além disso, o argumento crucial utilizado para a tomada de decisão, levou em consideração o tipo de ação proposta, a qual não pode ser utilizada para a resolução de casos concretos ou desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais existentes para impugnar ações ou omissões tidas por ilegais ou abusivas, o ministro se expressou dizendo:

"Por todos os ângulos que se examine a questão, forçoso é concluir, portanto, que a presente ADPF não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao STF substituir a administração pública na tomada de medidas de sua competência, providência essa que só tem sido admitida em hipóteses excepcionalíssimas, o que não ocorre com a hipótese sob análise." (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020c)

O relator também esboçou o fato de não ser possível identificar no corpo da ação possíveis atos de gestores considerados inconstitucionais, ou seja, atos omissivos dos gestores públicos ligados ao ensino superior.

De toda a sorte, não se pode constatar, de imediato, a ocorrência de atos comissivos ou omissivos francamente inconstitucionais dos gestores públicos ligados ao ensino superior, afigurando-se, no mínimo, prematuro concluir pelo descumprimento dos preceitos fundamentais apontados na inicial, em que pesem os generosos propósitos que inspiraram os seus subscritores. (DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal, 2020c)

Neste contexto, está explícita a busca reiterada ao poder judiciário pela entidade de classe, a qual não vem medindo esforços no direcionamento da política pública de expansão do ensino jurídico para evitar a proliferação das graduações em Direito, especialmente na rede privada fato que instiga o conglomerado educacional pautar-se no argumento que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) apresenta interferência e pressão política, impedindo que haja avanço na análise dos pedidos de cursos à distância de Direito.

Inclusive João Vianney Valle dos Santos, conselheiro da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), no mês de setembro de 2020 defendeu que os resultados do ciclo avaliativo mostraram equivalência entre as notas obtidas por alunos dos cursos presenciais e a distância, portanto não sendo possível se utilizar do argumento da baixa qualidade do ensino à distância:

Não existem mais argumentos técnicos para a postergação. O único argumento que resta é a pressão política da OAB sobre o Ministério da Educação. Trata-se de um corporativismo que não encontra eco na modernidade. (SANTOS, 2020, p.1)

De encontro ao assunto, Bárbara Silva Costa preceitua:

[...] embora a oferta de cursos de graduação a distância seja uma realidade no Brasil e no mundo, o debate ainda precisa ser travado na esfera do sistema educativo jurídico. Em que pese a política educacional brasileira tenha estimulado o crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância, muito se questiona a respeito da qualidade dos cursos ofertados. (COSTA, 2018, p.9)

Assim se mostra importante o papel da OAB ao se manifestar claramente contrária à oferta de cursos de Direito integralmente a distância estando tal posicionamento atrelado à considerada crise nacional do ensino superior de baixa qualidade dos cursos jurídicos no Brasil. Costa (2018, p.9) ainda afirma:

Grande parte das críticas realizadas à oferta de cursos na modalidade a distância aborda que a inclusão de disciplinas EaD em currículos de cursos presenciais parte de uma estratégia que visa a redução de custos operacionais e de folha de pagamento docente por parte das Instituições, não havendo um compromisso com a qualidade do ensino ofertado. (COSTA, 2018, p.9)

No mesmo sentido Costa (2018, p.14) afirma que a oferta de cursos superiores na modalidade EaD parte de uma política de governo voltada para a ampliação do número de estudantes nos bancos escolares buscando-se, assim democratizar o acesso da população à educação superior por meio da ampliação do número de cursos ofertados pelas Instituições de Ensino Superior nessa modalidade.

E ainda, pela ótica das instituições privadas, tem-se Sólton Caldas diretor-executivo da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) é taxativo ao dizer que não existem barreiras legais para a abertura de cursos de Direito EaD e ainda declara que a regulamentação do MEC não impede que cursos de Direito, assim como todos os outros, possam ser realizados a distância.”

Com o advento da pandemia, o pleito das IES ganhou representatividade trazendo à tona a polêmica sobre a manutenção da qualidade do ensino no curso de Direito na modalidade a distância, aumentando dessa forma a pressão sobre o MEC.

Diante da notória pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 11 de março de 2020, bem como pelo Estado de Calamidade Pública em razão do COVID-19³⁵, atrelada as orientações das autoridades públicas nacionais e internacionais que objetivam impedir a disseminação do vírus levando a todos ao isolamento social, ainda que temporariamente em 2020 e 2021, boa parte do ensino

³⁵ A COVID-19 foi uma doença viral que acometeu milhares de pessoas no mundo.

superior brasileiro passou a se utilizar da modalidade do ensino remoto, especialmente cursos majoritariamente teóricos, inclusive o curso de Direito.

Portanto, não se mostra plausível confundir a aplicação de novas TIC's³⁶ ao ensino superior vinculando-as a implantação de cursos na modalidade de EaD, pois elas podem e devem ser utilizadas no ensino de modalidade presencial, inclusive fato este que se observou no ensino remoto aplicado em época de pandemia, dessa maneira isso faz com que a tecnologia ressignifique o conceito de educação no século XXI.

Neste contexto, importante não vincular a suposta ausência do uso de tecnologia no dia a dia das aulas apresentadas nos Cursos de Direito presencial. O argumento de que as aulas são ministradas de forma expositiva, utilizando-se de poucos recursos, ou apenas quadro, giz e fala do professor denotam o desconhecimento da realidade fática. Os ensinamentos jurídicos já ultrapassaram a falácia de tal discurso e se faz importante admitir que mesmo a academia do Direito apresentando seu alicerce pautado na escola tradicional já evoluiu e se utiliza de diversas ferramentas digitais para apresentação do conteúdo em sala de aula.

Como exemplo, tem-se o professor que após ministrar aula expositiva sobre o conteúdo denominado jurisprudência aos acadêmicos, requer que os mesmos através de seus computadores ou *smartphones* acessem a rede mundial de computadores no *sítio* do tribunal para pesquisa on-line de julgados sobre determinado assunto e desta maneira aliando teoria, prática e tecnologia.

Não se trata de conservadorismo nem tão pouco do fechamento de um sistema educativo jurídico e sim uma preocupação do CFOAB com a abertura indiscriminada de cursos jurídicos sem controle rigoroso de qualidade.

Preocupação que também é traduzida através de projeto de lei nº 3.124/20 apresentado pelo Deputado Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA) em 2020, cujo objetivo é aumentar a qualidade dos novos cursos de Direito ao determinar que a

³⁶ TIC é um conjunto de recursos tecnológicos integrados entre si, que proporcionam, por meio das funções de hardware, software e telecomunicações, a automação e comunicação dos processos de negócios, da pesquisa científica e de ensino e aprendizagem.

abertura de novos cursos de Direito dependerá de manifestação prévia do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e não somente da autorização do MEC.

O parlamentar justifica a apresentação da proposta arguindo que o aval da OAB pode contribuir para acabar com a baixa qualidade do ensino jurídico no país e ainda dispõe que a Ordem dos Advogados do Brasil é o órgão que melhor pode avaliar a abertura de novos cursos, considerando que já faz indicações dos melhores cursos oferecidos pelas instituições públicas e privadas.

Diante do cenário educacional pandêmico da COVID-19 vivenciado nos anos de 2020 e 2021 atrelada as discussões ocorridas anteriormente a decretação de calamidade pública no Brasil, mesmo havendo o anseio dos conglomerados educacionais em inovar utilizando-se do ensino a distância e vinculando-o a necessidade da prática do isolamento social como discurso de clamor popular, a partir do estudo apresentado é possível afirmar que as disputas jurídicas, pedagógicas e políticas no que tange à autorização do curso superior de Direito na modalidade a distância estão longe de findarem.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado nessa Dissertação buscou abranger o tema da educação a distância servindo de modalidade de ensino para a graduação do curso de Direito e com isso permitiu a reflexão no que se refere a obrigatoriedade de atividades presenciais prevista em cursos aplicados em EaD. Uma das questões discutidas neste trabalho, diz respeito às atividades presenciais e, se as mesmas poderiam ser consideradas suficientes para garantir o treinamento técnico e prático necessários aos acadêmicos do curso superior em Direito e, outra questão é a de apresentar as discussões iniciais envolvendo o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil enquanto entidade de classe, o Ministério da Educação (MEC) como órgão regulador das políticas educacionais e o Poder Judiciário.

No que tange ao objetivo geral desta dissertação, qual seja, analisar a formação acadêmica do estudante do curso superior de Direito e os apontamentos dos documentos que tratam do ensino na modalidade a distância do curso de Direito, entende-se que foi atingido, assim como os objetivos específicos na realização do levantamento das principais Legislações e Regulamentações Nacionais que estabelecem as diretrizes norteadoras do curso de Direito, bem como tratar das especificidades da Educação a Distância atrelada a formação profissional do bacharel em Direito. Ao abordar o posicionamento e diretrizes jurídicas, pedagógicas e políticas no que se refere a autorização para funcionamento do curso de Direito na modalidade EaD, entende-se que tais objetivos específicos também foram atingidos.

A discussão presente em cada capítulo permite a compreensão da problemática abordada. Assim, no primeiro capítulo, intitulado *A política de educação no ensino superior e a educação a distância*, realizou-se o levantamento sobre as principais Legislações e Regulamentações Nacionais que estabelecem os conceitos e os fundamentos legais da política educacional do Brasil e também sobre o reconhecimento no sistema oficial de ensino dos cursos ofertados na modalidade a distância por Instituições credenciadas pelo MEC. Assim inicia-se o processo de expansão para conhecimento da EaD no Brasil e novos projetos de cursos começam a ser desenvolvidos, tópico de relevância essencial, considerando que as bases legais são pressupostos primordiais para a execução e o aprimoramento das Políticas Públicas.

Já no segundo capítulo, denominado *O curso de Direito nas modalidades à distância e presencial: Discussões iniciais*, foram abordados os posicionamentos expostos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Poder Judiciário, todos devidamente fundamentados.

A problemática que instigou a realização da pesquisa “Quais fatores incidem na oferta do curso de Direito na modalidade à distância?”, a partir do resultado desse trabalho, pode ser refletida em dois aspectos distintos e ao mesmo tempo análogos: o primeiro refere-se a possibilidade de autorização para oferta do curso de Direito na modalidade a distância e o segundo refere-se ao atendimento da matriz curricular dos cursos jurídicos frente a EaD. A partir dessa pesquisa e após as análises realizadas, é possível apontar algumas questões relevantes, conforme seguem.

A primeira está relacionada a importância de serem atendidas as diretrizes curriculares e conteúdos mínimos do curso jurídico fixados pela CNE indispensáveis para a formação de bacharéis em Direito dotados de conhecimentos técnicos que permitam a utilização do direito como instrumento de transformação e reflexão crítica.

Concordando com a legislação pátria a qual serviu de base para esse estudo, no que concerne ao curso de Direito este se apresenta como uma ciência social aplicada que exige correlação entre conhecimento teórico e habilidades práticas sendo que a formação prático-profissional especialmente em se tratando das atividades da prática jurídica restariam prejudicadas frente a oferta do curso na modalidade a distância. Mesmo que alguns cursos em EaD apresentem a obrigatoriedade de atividades presenciais, cabe verificar se tais atividades seriam suficientes para garantir o treinamento técnico e prático necessários aos acadêmicos do curso superior em Direito, os quais vão além da realização de estágios ou de disciplinas isoladas.

A terceira questão de teor fundamental esta pautada na abertura indiscriminada de cursos jurídicos sem controle rigoroso de qualidade especialmente na rede privada. Os desastrosos resultados das avaliações de qualidade devem desencadear mudanças regulatórias a fim de aprimorar o funcionamento do sistema de autorização de novos cursos e vagas, além de suscitar a aplicação de medidas sancionatórias.

Nessa perspectiva, não se trata de conservadorismo nem tão pouco do fechamento de um sistema educativo jurídico e sim uma preocupação com a abertura indiscriminada de cursos jurídicos sem controle rigoroso de qualidade.

Espera-se que a atualidade e relevância do estudo da formação técnico-jurídico do advogado, bem como a legalidade e conveniência da autorização/criação do Curso de Direito na modalidade a distância, contribuam para evitar a multiplicação desordenada de cursos jurídicos levando-se em consideração a crise nacional de ensino.

REFERÊNCIAS

BONETI, L. W. et all. **Educação em direitos Humanos: história, epistemologia e práticas pedagógicas**. Ponta Grossa: Ed UEPG, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 5 de outubro de 1988. Publicada no Diário Oficial da União.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, **1988**.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf> Acesso em: 06 junho. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Congresso Nacional Senado Federal. **Lei de diretrizes e bases da educação**. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

BRASIL, DECRETO n º 591, de 6 de julho de 1992. **PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Promulgação**.

BRASIL, DECRETO Nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, **Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional: decreto 5622.

BRASIL, DECRETO N.º 5.773, de 09 de maio de 2006, **dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino**.

BRASIL, DECRETO N.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007, **altera dispositivos dos Decretos nos 5.622**, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL. **Parecer CNE/CES/8/2007** - Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. **MEC**: Brasília - DF, 2007. BRASIL. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pces008_07.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

BRASIL. **Resolução CNE/CES/2/2007** - Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. **MEC**: Brasília - DF, 2007. BRASIL. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Qualidade em Educação. [Belo Horizonte]: [s.n.], 2007. DAVOK, Delsi Fries. Avaliação em educação. **Avaliação: Revista da Rede de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, sp, v. 12, n. 3, p. 505-513, 2007.

DISTRITO FEDERAL. Justiça Federal. **Ação de Conhecimento pelo rito comum n.1034657-04.2019.4.01.3400**. Autor: Ordem dos Advogados do Brasil Conselho Federal. Réu: União Federal. Disponível em: <http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>. Acesso em: 28 fev 2020.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 0092072-19.2020.1.00.0000. ADPF 682**. Autor: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Réu: União Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Distrito Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5906412> Acesso em: 16 mai 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, sp, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. São Paulo: USP, 2003. (Documento de Trabalho, n. 3/03). Disponível em: <<http://goo.gl/CJOMvi>> Educação a distância : o estado da arte / Fredric Michael Litto, Manuel Marcos Maciel Formiga (orgs.). -- São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2009.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque . A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n.28, p.17-36, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/gt2Hle>>.

FREITAS, Ieda Maria Araujo Chaves; SILVEIRA, Amelia. **Avaliação da Educação Superior**. Florianópolis: Insular, 1997.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — Inep. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 02 junho. 2020.

Governo abandona ideia de "Lava Jato da Educação". **ESTADÃO CONTEÚDO**, São Paulo, 05 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/governo-abandona-ideia-de-lava-jato-da-educacao/>>. Acesso em: 16 de mai. de 2021.

KOCHHANN, Luiz Eduardo. Propostas para abertura de cursos de Direito EAD estão paradas há 11 anos no MEC. **Desafio da Educação**, 24 de set. de 2020. Disponível <<https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/propostas-cursos-direito-ead-2020/>>. Acesso em: 17 de mai. de 2021.

MARTINS, C. B.; VIEIRA, M. M. **Educação superior e os desafios no novo século: contextos e diálogos Brasil-Portugal**. Brasília: Editora da UnB, 2014. No prelo.

MEC libera 40% de ensino a distância para cursos da área da saúde e engenharias. **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR**, Distrito Federal, 12 de dez. de 2019. Disponível em: <<https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3598/mec-libera-40-de-ensino-a-distancia-para-cursos-da-area-da-saude-e-engenharias> ->. Acesso em: 08 de jul. de 2021.

MINISTÉRIO DO ESTADO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Legislação de Educação a Distância**. Disponível em: 06 de junho.2020. <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12778-legislacao-de-educacao-a-distancia>

MINISTÉRIO DO ESTADO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Referenciais de qualidade para educação superior a distância**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 21 março.2021.

MORAN, José Manuel; MASETTO, Marcos Tarciso; BEHRENS, Marilda Aparecida. **Novas tecnologias e mediação pedagógica** (livro eletrônico) - Campinas, SP: Papirus, 2015. – (Coleção Papirus Educação) 2.692Kb; PDF

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. A estrutura do ensino superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002.

Parecer da OAB contra graduação à distância leva à rescisão de curso. **CORREIO FORENSE**, São Paulo, 23 de jan. de 2010. Disponível em: <<https://correio-forense.jusbrasil.com.br/noticias/2063514/parecer-da-oab-contra-graduacao-a-distancia-leva-a-rescisao-de-curso>>. Acesso em: 17 de mai. de 2021.

PETERS, Otto. **A Educação a Distância em Transição**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

POLIDORI, Marlis Morosini. **Avaliação do ensino superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiro e português**. 2000. 547 f. Tese (Doutorado)- Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, PT, 2000.

Sinopse Estatística da Educação Superior. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** — Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>, Acesso em: 02 junho. 2020.

Proposta exige aval prévio da OAB para abertura de cursos de direito. **AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS**, Distrito Federal, 24 de set. de 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/692583-proposta-exige-aval-previo-da-oab-para-abertura-de-cursos-de-direito/>>. Acesso em: 17 de mai. de 2021.

SHIROMA, Eneida Oto. **Política Educacional**/Eneida Oto Shiroma, Maria Célia Marcondes de Moraes, Olinda Evangelista – Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, 4.ed,

STF nega pedido da OAB para barrar abertura de novos cursos de direito. **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR**, Distrito Federal, 20 de mai. de 2020. Disponível em: <<https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3790/stf-nega-pedido-da-oab-para-barrar-abertura-de-novos-cursos-de-direito>>. Acesso em: 16 de mai. de 2021.

STF nega pedido da OAB para barrar abertura de novos cursos de Direito. **REVISTA VEJA**, São Paulo, 15 de mai. de 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/radar/stf-nega-pedido-da-oab-para-barrar-abertura-de-novos-cursos-de-direito/>>. Acesso em: 17 de mai. de 2021.

UTP. **Banco de dissertações e teses da UTP**. Disponível em: <https://pergamum.utp.br/pergamum/biblioteca>. Acesso em: 15 mai. 2020.

VILLELA, Lilian Lyra, SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. **Disciplinas na modalidade a distância nos cursos de graduação presenciais: flexibilização da política e desafios da sua expansão**. Trabalho apresentado em forma de poster no 24º CIAED (Congresso Internacional ABED de Educação a Distância) 3 a 7 de outubro de 2018, Florianópolis – SC – Brasil.

ANEXOS

ANEXO I – PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR



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

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
– CFOAB, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica nos termos da Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente (doc. anexo), vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório específico incluso, endereço para intimações sito no SAUS, Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, e endereço eletrônico pc@oab.org.br, com base nos arts. 102, §1º e 103, inciso VII, ambos da Constituição Federal e no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL **COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face de ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente do Ministério da Educação, no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos de Graduação em Direito e das instituições privadas de ensino superior, pela violação de preceitos fundamentados consubstanciados nos artigos 6º, ‘caput’; 205, ‘caput’; 206, inciso VII; e 209, inciso I; todos da Constituição Federal de 1988, conforme demonstrado a seguir.

ÍNDICE DA PEÇA:

I – SÍNTESE DOS FATOS;

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA;

III – DO CABIMENTO DA MEDIDA;

IV – FUNDAMENTOS JURÍDICOS;

IV.1 – REGIME CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. EXPANSÃO CONDICIONADA À GARANTIA DE QUALIDADE DO ENSINO. DEVER DO ESTADO;

IV.2 – DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR;

IV.3 – DAS DISFUNÇÕES DO ATUAL SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR. INSUFICIÊNCIAS E FALHAS DA POLÍTICA VIGENTE;

IV.3.1 – ACHADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE PROBLEMAS DE AVALIAÇÃO;

IV.3.2 – DIVERGÊNCIA SIGNIFICATIVA E RELEVANTE ENTRE OS RESULTADOS DOS INDICADORES NOS CURSOS DE DIREITO;

IV.4 – DOS CURSOS JURÍDICOS. EXPANSÃO DESORDENADA E BAIXO DESEMPENHO ESTUDANTIL. OMISSÃO ESTATAL;

IV.5 – DA MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM DIREITO.

V – DA POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO PARA O APRIMORAMENTO DO MARCO REGULATÓRIO E DA AUSÊNCIA DE DIÁLOGO POR PARTE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO;

VI – DA ATUAÇÃO IRRESPONSÁVEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PARA A AUTORIZAÇÃO DE NOVOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO NO CONTEXTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA;

VII – DA DECLARAÇÃO DE ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DECORRENTE DA SISTEMÁTICA VIOLAÇÃO AO PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE ENSINO SUPERIOR DE QUALIDADE.

VIII - DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR;

IX - DOS PEDIDOS

I – SÍNTESE DOS FATOS

O regime constitucional e legal da promoção da educação superior está pautado pela existência de fortes controles públicos sobre esse nível de ensino. Seja ao prestar diretamente o referido serviço público, seja ao admitir que particulares o façam, cabe ao Poder Público o dever-poder de autorizar e avaliar a qualidade dos cursos e das instituições em questão.

As atividades de autorizar e avaliar, previstas no art. 209 da Constituição Federal, são concretizadas por uma série de instrumentos e procedimentos previstos na legislação e regulados por decretos executivos e portarias normativas ministeriais.

No interesse de profissionalização, eficiência e centralização dos procedimentos de avaliação e autorização, foi criado, em 2004, o **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**, a estabelecer a estrutura dos três eixos avaliativos: avaliação das instituições de ensino superior, avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho discente.

Além das regras gerais para o procedimento de avaliação, em 2004 houve importantes reformas institucionais. Criou-se a **Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior**, colegiado de coordenação e supervisão, e conferiu-se maior importância ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**, que passou a ser, além de um instituto de pesquisa, o principal operacionalizador do processo de avaliação do ensino superior no país.

Apesar da relevância dos objetivos visados pelos idealizadores da reforma de 2004, muitos deles têm sido sistematicamente descumpridos tanto no momento da definição dos instrumentos e critérios de avaliação quanto no momento da avaliação e da supervisão dos cursos e instituições. Na atual sistemática, a avaliação do desempenho discente, elemento básico do tripé avaliativo, é deixado de lado na autorização e no reconhecimento de cursos. Os resultados das avaliações presenciais, por sua vez, são claramente superestimados, avaliando de maneira positiva instituições que não entregam resultados minimamente satisfatórios. Por sua vez, o mecanismo de supervisão é falho e pouquíssimo eficiente, apenas sendo deflagrado em situações limite, sem planejamento contínuo, tendo caráter apenas responsivo, não preventivo.

Como o Conselho Federal da OAB pretende demonstrar ao longo deste petítório, com base em dados fornecidos pelo próprio Ministério da Educação e em recente auditoria do Tribunal de Contas da União, há graves problemas no desenho dos critérios e mecanismos de avaliação do ensino superior. E, embora o Ministério tenha tomado efetiva ciência dessas questões, e tenha inclusive sido beneficiado por extensão do prazo indicado para a apresentação de um plano de ação voltado à

correção dos problemas, nenhuma mudança efetiva foi implementada até agora, mantendo-se a malfadada estrutura definida nos atos normativos de 2017.

Além dos problemas no desenho dos indicadores, há também graves problemas em sua aplicação. Se o arcabouço normativo se pretende por vezes útil e suficiente em teoria, a prática pode claramente desmentir tal condição. O crescimento desordenado dos cursos e a ampliação desmedida das vagas serão demonstrados, de forma cabal, para a situação específica dos cursos de graduação em Direito. Apesar dos constantes protestos da Ordem dos Advogados do Brasil para a utilização de critérios mais estritos e para a determinação de um período de carência para a normalização da oferta, o processo de expansão segue em curso e reforça um quadro cada vez mais dramático. Como será indicado em tópico específico da peça, vivenciamos uma situação calamitosa no ensino jurídico, com a prática de verdadeiros “estelionatos educacionais” contra os alunos, refletidos na repetição de índices históricos de reprovação nos Exames de Ordem, atualmente da ordem de 80%.

A “sanha de autorizações” não foi interrompida sequer em um contexto de calamidade pública, em que os instrumentos de avaliação e a oferta inicial dos cursos estão prejudicados, sendo suspensas as avaliações *in loco* pelo INEP e não sendo possível à Ordem dos Advogados do Brasil apresentar seus pareceres opinativos nos processos de autorização de cursos. **Apenas no mês de abril, vinte e dois novos cursos de Graduação em Direito foram autorizados.**

Além dos anseios referentes ao cenário de pandemia, as informações de que o Ministério da Educação está retomando o projeto – antes sabiamente paralisado – de autorizar cursos de Graduação em Direito a distância reforça a necessidade de adoção de medidas urgentes para a defesa e a promoção do ensino superior de qualidade no país. Autorizados os cursos EaD em um contexto já banalizado, o cenário de evidente proliferação de cursos sem a mínima qualidade necessária certamente haverá de se prolongar e de se exacerbar.

A presente ação se insurge, dessa forma, contra diversas questões referentes à política vigente de expansão do ensino superior, especificamente na área do Direito, por meio dos processos de autorização de novos cursos jurídicos e de ampliação de vagas em cursos já existentes. Questiona o Requerente os critérios e as metodologias de avaliação aplicáveis, previstas no Decreto nº 9.235/2017 e na Portaria Normativa nº 20/2017 do MEC, uma vez que não são capazes de aferir a qualidade das instituições e dos cursos e têm servido de base para uma expansão desordenada do ensino jurídico, desconforme com os padrões mínimos de qualidade exigidos pela CF/1988 e pelas leis básicas da educação. Diante de tal diagnóstico, pretende-se obter a suspensão dos processos de autorização de novos cursos e vagas na área do Direito pelo prazo de 5 anos, até que seja possível verificar a qualidade dos cursos existentes e reformular os marcos regulatórios em termos compatíveis com a garantia de qualidade do ensino superior. Liminarmente, diante da continuidade dos processos

de avaliação no contexto do estado de calamidade pública, é requerida a suspensão de novas autorizações, no marco temporal do Decreto Legislativo 6/2020.

No marco da necessidade de adoção de medidas estruturais para o aprimoramento dos mecanismos de avaliação, supervisão e autorização de cursos, diante de omissões sistêmicas do Ministério da Educação, é também indicada a pertinência de reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional, a reforçar a possibilidade de construção conjunta de novos mecanismos e indicadores.

A estrutura desta petição segue os objetivos já informados. Após a exposição da legitimidade do autor e do cabimento da ação, passa-se ao mérito do pleito. De início, é apresentada a base constitucional do direito à educação, mais especificamente no que concerne ao ensino superior, para indicar o dever de garantia do padrão mínimo de qualidade que corresponde ao Poder Público. Em seguida, é feita uma exposição pormenorizada do sistema de avaliação das instituições privadas de ensino superior, para a fixação dos conceitos e procedimentos básicos. Ato contínuo, são demonstradas as disfunções do sistema em questão, mediante a apresentação dos achados do Tribunal de Contas da União e a divergência entre os resultados alcançados pelos diferentes indicadores. Em sequência, é exposta a situação específica dos cursos jurídicos, que indica a expansão desordenada e o baixo desempenho estudantil, mormente quando considerados o desempenho no Exame de Ordem e no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. No quinto tópico, é apresentada a medida que foi adotada pelo Ministério da Educação para a normalização dos cursos superiores de Medicina, que sofrem de cenário de expansão muito menos desordenado do que aquele dos cursos de Graduação em Direito, bem como a negativa do Ministério da Educação. No item subsequente, é apresentada a inadequada continuidade de novas autorizações no atual contexto de crise de saúde pública. Em sequência, é elaborada a possibilidade de reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional. Por fim, são formulados os pedidos de suspensão, no interesse de se aprimorar a sistemática de avaliação, autorização e renovação dos cursos jurídicos.

Por todo o exposto, é no exercício de sua missão republicana e cidadã que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil vem propor a presente ação. Mantido o quadro atual de avaliação do ensino superior, as perspectivas para o cenário educacional do país são muito desfavoráveis, se não mesmo calamitosas.

Se a melhor fórmula para o desenvolvimento nacional não é clara, a pior certamente o é. Ignorar a educação superior e torná-la objeto de interesses meramente comerciais, sem a garantia necessária de qualidade, bem como omitir-se na correção de graves problemas na avaliação e na supervisão dos cursos e instituições, é medida ineficiente e antirrepublicana para a valorização do capital humano nacional, variável ligada ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar. Para o benefício de poucos, sacrifica-se o futuro de milhões.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Constituição Federal consagrou a legitimidade do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade, como resulta dos arts. 102, §1º, e 103, inciso VII, da CF/1988, bem como do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Essa legitimidade, conforme assentado pela jurisprudência deste STF, é considerada de caráter universal, ou seja, “independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais” (ADI 3), em função da posição destacada da Ordem dos Advogados do Brasil no rol de legitimados constitucionais.

Assim, resta demonstrada a **legitimidade ativa do Requerente** para a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Vale destacar que o objeto da presente arguição está estreitamente vinculado às finalidades institucionais da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 44 da Lei 8.906/94), que incluem o aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

Especificamente, o art. 54, inciso XV, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) atribuiu à OAB o poder-dever de colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e de opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação e reconhecimento desses cursos. Portanto, embora apenas opinativa (e constantemente ignorada pelo MEC), é obrigatória a participação da Entidade na avaliação dos cursos jurídicos, por força de lei. Tal competência está prevista igualmente nos arts. 41 e 51 do Decreto 9.235/2017.

Sendo assim, o CFOAB tem interesse direto na condução adequada e idônea das políticas de criação e de ampliação de cursos jurídicos, que prezem pela manutenção dos padrões de qualidade exigidos por lei e pela Constituição.

III – DO CABIMENTO DA MEDIDA

A Constituição Federal, em seu art. 102, § 1º, prevê que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Com o advento da Lei n. 9.882/99 houve a efetiva regulamentação desse instituto jurídico processual constitucional, que definiu os pressupostos para o seu cabimento na modalidade direta, a saber: a) existência de ato do Poder Público; b) lesão a preceito fundamental; e c) subsidiariedade. Tais pressupostos estão expressos no art. 1º e no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, transcritos a seguir:

*Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evi-tar ou reparar **lesão a preceito fundamental**, resultante de **ato do Poder Público**.*

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

*§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental **quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**.*

Na presente arguição, os **atos do Poder Público** objeto de impugnação consistem em **ações e omissões** atribuídas especialmente ao Ministério da Educação **no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos jurídicos e das instituições privadas de ensino**.

Tais competências têm inequívoco assento constitucional, estabelecendo a Carta Cidadã que o ensino deve ser pautado pelo princípio da “garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII, da CF), que a oferta pela iniciativa privada deverá observar a “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (art. 209, II, da CF) e que as metas decenais de educação, em todos os níveis, deverão ser pautadas pela “melhoria da qualidade do ensino” (art. 214, III, da CF).

As políticas de regulação, avaliação e supervisão, voltadas a concretizar os comandos constitucionais, estão minudenciadas em dois documentos principais, que estabelecem o padrão decisório do MEC nos processos de abertura de cursos e de ampliação de vagas: o Decreto nº 9.235/2017 e a Portaria Normativa nº 20/2017 do MEC.

No entanto, como ficará demonstrado, os parâmetros e os mecanismos previstos nesses atos normativos são inconsistentes e inadequados para subsidiar a política de promoção da educação superior, com efeitos nocivos particularmente no campo do ensino jurídico. Como consequência, a atuação estatal tem apresentado falhas e distorções que contribuem e agravam o quadro de expansão desordenada de cursos jurídicos na rede privada, sem o atendimento a padrões mínimos de qualidade. Assim, pode-se destacar como atos do Poder Público:

- A utilização de critérios e indicadores inadequados à aferição de qualidade dos cursos jurídicos para fins de autorização ou renovação de cursos e de ampliação de vagas;
- A ausência ou ineficácia da atividade de supervisão e fiscalização dos cursos jurídicos e das instituições de ensino privado;

- A omissão em adotar medidas adequadas e efetivas para frear o crescimento desmedido de cursos jurídicos e de vagas, diante do diagnóstico de despreparo e de má qualidade do ensino ofertado;
- A omissão em implementar mudanças regulatórias para adequar os instrumentos e as metodologias de avaliação dos cursos, em resposta aos resultados insatisfatórios apresentados, sobretudo, no desempenho discente.

Como admite a jurisprudência do STF, é legítima a intervenção judicial no âmbito da implementação de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais diante de omissões inconstitucionais do Poder Público¹, mormente quando a Carta Cidadã estabelece de maneira expressa critérios e objetivos a serem adotados. Cabe ao Poder Judiciário determinar a observância das diretrizes constitucionais que vinculam a Administração Pública no planejamento e na execução de políticas públicas. A fiscalização jurisdicional não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes e não substitui o Poder Executivo, que tem preservada sua liberdade de conformação, quando atendidas as exigências da Constituição.

Nesse sentido, o AI 739.151-AgR (Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJ 11.6.2014) e o ARE 1.192.467-AgR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJ 10.6.2019), este último assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DE UNIDADES DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS. POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279/STF. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - **Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário possui legitimidade para, excepcionalmente, determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas quando houver omissão da administração pública, o**

¹ Assim tem se manifestado o Eg. STF em casos relacionados a políticas públicas na área de saúde (e.g., ARE 894.085, RE 595.129), de segurança pública e do sistema de custódia (e.g., RE 559646 AgR, RE 1155959 AgR), de infraestrutura (e.g., RE 826254 AgR), de assistência jurídica e judiciária integral (e.g., AI 598212 ED), entre outras.

que não configura violação do princípio da separação dos poderes. II - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. III - É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica a revisão da interpretação de normas infraconstitucionais que fundamentam o acórdão recorrido, dado que apenas ofensa direta à Constituição Federal enseja a interposição do apelo extremo. IV - É inviável o recurso extraordinário cuja questão constitucional nele arguida não tiver sido prequestionada. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF. V - Agravo regimental a que se nega provimento.

Destaca-se o posicionamento reiterado desta Suprema Corte em afiançar a atuação do Poder Judiciário na condução de políticas públicas na área da educação, uma vez demonstrado o inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. **1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição.** 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental[...]. **Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional.**" Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 603575 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/04/2010)

Nesse sentido, **a propositura de ADPF constitui via cabível e adequada para controlar as omissões e as insuficiências de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais.** Tal viabilidade foi reconhecida no julgamento da medida cautelar na ADPF 347, relacionada a violações massivas a direitos fundamentais no âmbito do sistema penitenciário. Na oportunidade, este Eg. STF considerou a existência de “falhas estruturais e falência de políticas públicas” como fundamento para determinar a adoção de medidas corretivas que levassem ao redirecionamento da atuação estatal (ADPF 347 MC, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015).

No caso dos autos, as distorções e falhas da política de expansão do ensino superior ficam evidentes a partir da análise técnica dos mecanismos utilizados e dos resultados obtidos, que atestam de forma clara e conclusiva a lesividade da atuação estatal e o flagrante descumprimento das diretrizes constitucionais.

De fato, como ficará comprovado no bojo da peça, **a insuficiência dos parâmetros de avaliação adotados pelo Ministério da Educação, capazes de superestimar a real situação das instituições e dos cursos avaliados, e as distorções que derivam de sua aplicação prática consolidam um cenário de mercantilização predatória dos cursos de Graduação em Direito,** em que é evidente a expansão quantitativa em detrimento da qualidade. Além de ser dado grande peso na prática a critérios que, de fato, não avaliam a qualidade, há diversos critérios relevantes para a avaliação, definidos expressamente na lei, que são, na prática, ignorados.

Os efeitos nocivos dessa política para o ensino superior em Direito atestam a **violação a preceitos fundamentais** consistentes na garantia do direito à educação de forma ampla (art. 6º, *caput*, c/c art. 206) e do direito ao ensino superior de qualidade (art. 206), que impõe ao Estado os deveres de garantir o acesso à educação em seus diversos níveis (art. 208, V) e de avaliar e autorizar o funcionamento das instituições privadas de ensino (art. 209, II).

Dessarte, a avaliação e autorização de cursos de ensino superior, voltada a assegurar a expansão de seu acesso, desde que acompanhada de padrões de qualidade necessários, constitui inequivocamente política pública de assento constitucional. Na linha dessa constatação, aplicável o entendimento de que a omissão estatal configura objeto de possível tutela jurisdicional, especialmente em um cenário em que a precarização do ensino superior e a multiplicação desenfreada de cursos e instituições são de conhecimento público, reiteradas todos os anos até mesmo por dados oficiais do MEC.

Como estabelecido pela doutrina² e pela jurisprudência assente da Suprema Corte³, os direitos e garantias fundamentais possuem “inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional”. Entre eles está o direito à educação, consagrado pela Constituição como direito social a ser concretizado por meio de prestações positivas do Estado, estruturadas em políticas públicas.

E a tutela do direito à educação, enquanto preceito fundamental, não se esgota no que diz respeito ao seu núcleo fundamental, alcançando também o complexo constitucional que guarda pertinência com sua concretização, constituído por diversas normas aqui referidas. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o caráter de preceito fundamental à garantia instrumental do salário mínimo, ligada a outro direito social – o trabalho. É a argumentação nesse sentido, presente na ADPF 33 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27.6.2006):

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que configuram densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.

Vale reiterar que a Constituição determina de forma expressa que corresponde ao Estado, no âmbito das políticas educacionais, o dever de autorizar o funcionamento e de avaliar a qualidade das instituições privadas de ensino (art. 209, II). Assim, uma vez que o Estado não atende ao parâmetro instituído e descumpre essa obrigação, configura-se uma **violação direta** ao texto constitucional.

O terceiro requisito diz respeito à **subsidiariedade** da ADPF, nos termos do art. 4, §1º, da Lei n. 9.882/99, o qual dispõe que somente será cabível a arguição quando inexistir no ordenamento jurídico qualquer outro meio eficaz de

² MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. Brasília: Saraiva, 2008. p. 1165.

³ *Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, “d”. 2. ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. (ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PRO- CESSO ELETRÔNICO DJe-159 DI-VULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).*

sanar a lesividade aos preceitos fundamentais. No caso em comento, evidencia-se a exclusividade da via processual eleita, uma vez que não há outra modalidade de controle abstrato para impugnar os atos narrados.

Essa Suprema Corte já reconheceu, desde a ADPF n. 33, que a subsidiariedade é atendida diante da

*“[...] inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante **de forma ampla, geral e imediata**. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”.*

Cabe pontuar que o entendimento da Excelsa Corte tem evoluído para aferir a subsidiariedade principalmente a partir dos mecanismos de controle objetivo existentes na ordem jurídica, bem como por reconhecer a relevância do interesse público como critério relevante para o cabimento, como sobressai do precedente abaixo, cujo excerto da ementa segue transcrito, *in verbis*:

*[...] Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de “qualquer outra função pública, salvo uma de magistério” (art. 128, § 5º, II, “d”) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. 3. Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. **Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Relevância do interesse público como critério para justificar a admissão da arguição de descumprimento.** [...]. Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento.*

(ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PUBLIC 01-08-2016).

A presente ADPF não questiona ato normativo específico, mas sim a política educacional de abertura e de ampliação das vagas dos cursos jurídicos

ofertados por instituições privadas de ensino, a qual segue critérios e indicadores previstos em atos secundários ou infralegais. O apelo à Suprema Corte busca a determinação de medidas de correção da política vigente, uma vez caracterizadas suas falhas e insuficiências, agravadas pela omissão estatal em tomar medidas para cessar o quadro de grave lesão a preceitos fundamentais, as quais estão respaldadas por auditoria do Tribunal de Contas da União.

Não havendo outro instrumento de controle concentrado apto a verificar a constitucionalidade da política pública conduzida pelo Estado, impõe-se reconhecer que, no contexto dos processos de natureza objetiva, a ADPF constitui o único meio de fiscalização constitucional capaz de responder “**de forma ampla, geral e imediata**” às violações caracterizadas.

Como visto, a jurisprudência do STF vem conferindo interpretação extensiva ao comando do art. 1º, da Lei nº 9.882/1999, ampliando os significados das expressões “**preceito fundamental**” e “**ato do Poder Público**”. Assim, a ADPF passa a cumprir efetivamente a função de instrumento subsidiário das demais ações de controle concentrado, nos moldes preconizados pelo art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999.

Em lição doutrinária, o e. Ministro Alexandre de Moraes reconheceu que a referida Lei conferiu “certa discricionariedade ao STF, na escolha de arguições que deverão ser processadas e julgadas, podendo, em face de seu caráter subsidiário, deixar de conhecê-las quando concluir pela inexistência de relevante interesse público [...]”⁴.

No caso dos autos, é inequívoca a existência de “relevante interesse público” no controle judicial sobre a política pública de abertura e de ampliação dos cursos de Direito na rede privada de ensino. A expansão desordenada dos cursos jurídicos e sem garantias mínimas de qualidade acarreta graves prejuízos aos que buscam uma educação de qualidade, aos que recebem serviços prestados por profissionais que não tiveram uma formação adequada e à sociedade de forma ampla, que não detém informações seguras a respeito da confiabilidade das instituições e dos cursos de Direito no Brasil.

Ressalte-se, por fim, que as vias de controle difuso se mostram ineficientes e inadequadas aos fins pretendidos na presente arguição, tendo em vista que os efeitos nocivos da política de autorização, criação e ampliação de novos cursos repercutem em todo o território nacional, o que atrai a necessidade de um pronunciamento que tenha aplicação geral e vinculante. A adoção de medidas judiciais caso a caso, além de sobrecarregar as prateleiras do Poder Judiciário,

⁴ Cf. MORAES, Alexandre. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. Garantia suprema da Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 260.

contrariando os primados da eficiência e economicidade, não teria o caráter abrangente da presente arguição e, por consequência, não seria apta a sanar as graves lesões apontadas, de evidente caráter sistêmico.

IV – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1 – REGIME CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. EXPANSÃO CONDICIONADA À GARANTIA DE QUALIDADE DO ENSINO. DEVER DO ESTADO.

O texto constitucional de 1988 conferiu especial e extensa atenção à garantia da educação e ao seu papel dentro do modelo de Estado Democrático de Direito adotado como marco de organização política e social de nosso país.

O art. 6º, *caput*, da CF/1988 reconhece o direito fundamental à educação no rol de direitos sociais. Previsão essa que é complementada pelo art. 205, a firmá-lo como garantia universal e dever do Estado e da família:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além de constituir um mecanismo de desenvolvimento pessoal e profissional, a garantia da educação está relacionada à concretização de princípios e de objetivos fundamentais da República, como a promoção da cidadania, do pluralismo político e do desenvolvimento nacional.

A ordem constitucional de 1988 também consagrou garantias específicas relacionadas à educação. O art. 208, V, prevê que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística. O art. 211, § 1º, por outro giro, determina que a União deve organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais.

A universalização do direito à educação é uma finalidade a ser alcançada pelo Estado e promovida por meio de políticas públicas de expansão do ensino em todos os seus níveis. O art. 23, V, da CF/1988 prevê a promoção do acesso à educação como competência compartilhada entre todos os Entes federativos, a exigir a cooperação e os esforços conjuntos da União, dos Estados e dos Municípios.

Contudo, a promoção do acesso deve estar inarredavelmente aliada ao padrão de qualidade do ensino. A preocupação com a qualidade está expressa no texto constitucional, que dispõe, no seu art. 206, VII, que deve ser garantido o ensino segundo um padrão de qualidade. Confira-se o teor do dispositivo:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)*

VII - garantia de padrão de qualidade.

Depreende-se da exigência constitucional que o Poder Público, ao expandir o acesso ao ensino universitário, está também vinculado a promover a educação superior de qualidade. Do contrário, a política pública se converte em um instrumento de precarização do ensino, ao formar profissionais despreparados para as funções às quais se habilitam. Sem a garantia de padrão de qualidade, a educação também deixa de servir como via de acesso e de realização de bens fundamentais, como a ciência e a cultura.

É lógico que o simples aumento de cursos e vagas não implica necessariamente uma precarização do ensino. Contudo, a ausência de critérios sólidos por parte do MEC, sem o devido controle sobre a qualidade das instituições, faz aquela relação negativa ser normalmente verdadeira. A grande maioria dos cursos de Graduação em Direito autorizados no país nas últimas duas décadas tem qualidade ruim ou péssima, conforme critérios adotados pelo próprio Ministério da Educação para a avaliação do resultado discente. Contudo, nada verdadeiramente efetivo é feito para corrigir essa situação.

O objetivo de expansão do acesso à educação não autoriza que esse serviço público não exclusivo seja oferecido por quem queira, em quaisquer condições. Trata-se, ao contrário, de expandir o ensino, mas apenas com a qualidade necessária.

A partir do complexo normativo constitucional, pode-se depreender que o Poder Público detém o dever de avaliar a qualidade das instituições de ensino para, somente então, autorizar seu funcionamento. Papel esse que assume especial relevo no contexto do ensino superior, em que o interesse de grupos econômicos pode militar de maneira determinante em sentido contrário à garantia de qualidade do ensino.

Nesse particular, o direito à educação, como dever do Estado, não é alcançado com a abertura irrestrita de cursos superiores e com a ampliação desordenada de vagas, mas mediante observância das premissas fixadas na própria Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases, que impõem o atendimento de padrões de qualidade e a atuação de controle e de fiscalização do Estado.

São esses parâmetros e condições que garantem que as políticas de educação não sejam instrumentalizadas para o simples atendimento dos interesses financeiros e econômicos de grupos educacionais da iniciativa privada. Ao contrário, esses interesses se subordinam à exigência de oferta de um ensino superior de qualidade, comprometido com o desenvolvimento das habilidades e das competências necessárias ao exercício profissional.

Cabe ao Poder Público determinar os critérios de avaliação e as metodologias de fiscalização do ensino superior prestado pela iniciativa privada. Como será visto a seguir, a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho discente é conduzida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), para fins de orientar a expansão do ensino superior, seja pela criação de novos cursos ou pela ampliação das vagas.

Não obstante, os critérios de avaliação e o padrão decisório que têm orientado a atuação do Ministério da Educação, nos termos da Portaria Normativa nº 20/2017, do MEC, e do Decreto nº 9.235/2017, mostram-se insuficientes para assegurar a expansão do ensino, com garantia de parâmetros minimamente razoáveis de qualidade, notadamente no caso das graduações em Direito.

A presente ação questiona os critérios e os procedimentos da política educacional de expansão de vagas e de abertura de novos cursos superiores em Direito, considerando seus efeitos deletérios no âmbito do ensino jurídico. Após apresentar o quadro geral do sistema e dos procedimentos de regulação, avaliação e supervisão do ensino superior, serão demonstradas as falhas dos critérios e indicadores utilizados, bem como a situação alarmante de crescimento desordenado de cursos de Direito em detrimento dos padrões de qualidade exigidos pelo texto constitucional.

IV2 – DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR

O ensino conta com regime dúplice na Constituição Federal de 1988: tanto como serviço público prestado diretamente pelo Estado (art. 205 da CF) quanto como atividade conferida à iniciativa privada (art. 209 da CF).

A opção do constituinte reflete a concepção mais comumente partilhada pelos ordenamentos jurídicos em uma perspectiva comparada, segundo a qual os serviços educacionais são prestados em cooperação entre os setores público e privado. Esse é o caso, notadamente, das instituições de ensino superior, em um cenário de coexistência entre faculdades, centros universitários e universidades públicas e privadas.

A configuração do ensino superior como serviço público não exclusivo não isenta as entidades privadas de maiores controles pelo Poder Público. Pelo contrário, cabe ao ente público simultaneamente dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF), lei geral sobre todos os níveis de educação, bem como autorizar o funcionamento e avaliar a qualidade das instituições privadas de ensino (art. 209, II, da CF).

Assim, o credenciamento de instituições privadas de ensino superior, bem como a autorização de seus cursos, deve ser necessariamente precedido por procedimento de avaliação por parte do Poder Público. É o que prevê o art. 46, *caput*, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996 – LDB), aqui transcrito:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

A LDB também dispõe, entre o rol de competências da União, a faculdade de editar normas regulamentares, de caráter geral, e o dever de realizar avaliação nacional das instituições de ensino superior:

Art. 9º A União incumbir-se-á de: (...)

VII - **baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação**;

VIII - **assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior**, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; (grifos acrescidos)

Em atendimento à competência legal para realizar avaliação nacional das instituições de ensino superior, foi editada a Lei 10.861/2004, responsável por instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Cabe a esse sistema a atribuição de conduzir o processo nacional de avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho acadêmico dos estudantes. O SINAES tem como finalidades a “melhoria da qualidade da educação superior”, a “orientação da expansão da sua oferta”, e, principalmente, o “aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior”, como disposto no art. 1º, § 1º do referido diploma legal.

A estipulação de referenciais amplos de avaliação, que não se limitam apenas ao desempenho acadêmico da instituição, está em conformidade com o objetivo de formação social e humanista da educação superior e com o ideal de difu-

são de efeitos sociais positivos da universidade para a comunidade, finalidades previstas como parte integrante desse nível de ensino no art. 43 da LDB.⁵

A avaliação realizada pelo SINAES serve como referencial aos processos de regulação e de supervisão da educação superior, incluindo a autorização de novos cursos, bem como o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos existentes, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 10.861/2004:

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

(...)

Parágrafo único. **Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.** (grifos acrescentados)

O próprio art. 1º, *caput*, da Lei 10.861/2004 já indica o tripé avaliativo do SINAES: avaliação das instituições de ensino superior, avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho discente. O art. 2º, então, determina que as três espécies avaliativas deverão ser obrigatoriamente contempladas na regulação e na supervisão dos cursos superiores, bem como nos processos de autorização e renovação de cursos. Os critérios para a primeira avaliação estão definidos no art. 3º da

⁵ Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

lei; para a segunda, no art. 4º da lei; para a terceira, no art. 5º da lei. Em linhas gerais, pode-se fazer a seguinte sistematização:

- **Instituições de Ensino Superior (art. 3º)**
 - Avaliação por conceitos, em escala de cinco níveis, a cada uma das dimensões avaliadas e ao conjunto delas.
 - Critérios mínimos de dez dimensões institucionais: (i) missão e plano de desenvolvimento institucional; (ii) política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; (iii) responsabilidade social da instituição; (iv) comunicação com a sociedade; (v) políticas de pessoal e seu aperfeiçoamento; (vi) organização e gestão da instituição; (vii) infraestrutura física; (viii) planejamento e autoavaliação institucional; (ix) políticas de atendimento aos estudantes; (x) sustentabilidade financeira.
- **Cursos Superiores (art. 4º)**
 - Avaliação por conceitos, em escala de cinco níveis, a cada uma das dimensões avaliadas e ao conjunto delas.
 - Critérios mínimos de três dimensões institucionais: (i) organização didático-pedagógica; (ii) corpo docente e tutorial; (iii) infraestrutura.
- **Desempenho Discente (art. 5º)**
 - Avaliação por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).
 - Referenciais do Enade: conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do curso de graduação, capacidade de ajuste a novas demandas, competências mínimas para a compreensão de temas exteriores ao âmbito profissional.

Além dos critérios e das dimensões avaliativas, a Lei 10.861/2004 também conta com previsões de caráter institucional: criação do CONAES, colegiado responsável pela coordenação e supervisão do SINAES (arts. 6º e 7º); indicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP como instituição responsável por aplicar as avaliações externas previstas na lei (art. 8º); competência do Ministério da Educação para tornar público o resultado das avaliações, aplicar sanções e firmar protocolos de compromisso (arts. 9º e 10); obrigação de cada instituição de ensino superior estabelecer Comissão Própria de Avaliação – CPA, com as atribuições de realizar a avaliação interna da instituição e de prestar as informações requeridas pelo INEP (art. 11).

A disciplina do procedimento de avaliação da educação superior para fins de autorização de cursos e de ampliação de vagas está estabelecida em atos normativos infralegais da Presidência da República e do Ministério da Educação.

Originalmente, a Lei 10.861/2004 era regulamentada pelo Decreto 5.773/2006, objeto de recente revogação, no ano de 2017.

No contexto do presente exame, ressaltaremos **três mecanismos específicos**, previstos em diferentes dispositivos do Decreto 9.235/2017, novo instrumento a regulamentar a avaliação. Em primeiro lugar, trataremos brevemente do procedimento de credenciamento e recredenciamento de IES; em seguida, passaremos ao procedimento de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores; por fim, trataremos da questão do pedido de aumento de oferta de vagas.

O procedimento de **credenciamento e recredenciamento institucional** está previsto nos arts. 18 a 28 do Decreto 9.235/2017 e diz respeito à autorização de funcionamento de uma IES privada. Enquanto o credenciamento se refere à primeira autorização de funcionamento, o recredenciamento envolve o pedido de credenciamento em nova modalidade ou a alteração de forma de organização acadêmica de instituição já credenciada.

Em ambos os casos, o pedido envolve a comprovação da capacidade financeira da mantenedora, a avaliação *in loco* pelo INEP, a apresentação de planejamento institucional e projeto pedagógico adequados e a existência de infraestrutura mínima e corpo docente com capacitação satisfatória. No momento de apresentação do pedido de credenciamento, a instituição deve indicar os cursos superiores que serão oferecidos, requerer seu enquadramento específico (faculdade, centro universitário ou universidade), bem como explicitar a modalidade de ensino pretendida (presencial ou a distância - EaD).

Após parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, a Câmara de Educação de Superior do Conselho Nacional de Educação decidirá sobre o pedido de credenciamento, sujeito à homologação do Ministro de Estado da Educação (art. 22). Além da possibilidade do deferimento ou indeferimento total do pedido, também podem ser adotadas decisões no sentido de apenas ser deferido o pedido para a oferta de determinados cursos ou para uma das modalidades de ensino.

O procedimento de **autorização de curso**, previsto nos arts. 39 a 44 do Decreto 9.235/2017, diz respeito à necessidade de prévia manifestação positiva do Ministério da Educação para a oferta de determinados cursos de graduação, por parte de instituição de ensino superior devidamente credenciada. As hipóteses legais em que é necessária são duas. Em primeiro lugar, os cursos de graduação criados em faculdades (art. 39), por se tratar das instituições de menor envergadura no sistema de ensino superior, com infraestrutura e corpo docente limitados. Em segundo lugar, os cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem (art. 41), cuja criação depende, em todos os casos, de autorização prévia, precedida de manifesta-

ção do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde.

A avaliação do Poder Público, no contexto do processo de autorização de curso, segue o disposto no art. 42 do Decreto 9.235/2017:

Art. 42. O processo de autorização será instruído com **análise documental, avaliação externa *in loco* realizada pelo Inep e decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação.** (grifos acrescidos)

Além das hipóteses de deferimento ou indeferimento total, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior poderá deferir o pedido de autorização de curso de maneira condicionada, seja com a redução de vagas, seja em caráter experimental (art. 44). Apenas serão experimentais os cursos superiores para os quais não haja ainda critérios avaliativos bem definidos, pois ligados a programa inovador – jamais aqueles para os quais já existam critérios definidos, mas que não estejam suficientemente atendidos pela proposta da instituição de ensino superior. Dessa forma, inaplicável a figura de curso experimental à Graduação em Direito.

Para a criação dos cursos não indicados acima, em universidades ou centros universitários, não haverá autorização prévia, mas apenas a sujeição a posterior avaliação e reconhecimento pelo Ministério da Educação (art. 40).

O **reconhecimento de curso** é procedimento necessário para a validade nacional dos diplomas de qualquer curso superior (art. 45), destinando-se a aferir o atendimento de parâmetros mínimos de qualidade para sua manutenção. Quando integralizada entre 50% e 75% da grade horária da primeira turma, deverá a instituição protocolar pedido de reconhecimento junto ao Ministério da Educação, com o mesmo rol de documentos exigidos para o procedimento de autorização de curso.

A **renovação de reconhecimento de curso**, por sua vez, diz respeito à necessidade de se atualizar o reconhecimento de curso de maneira periódica (art. 47). A referida renovação se dá no marco da duração de cada ciclo avaliativo estabelecido para o SINAES, atualmente de três anos.

Tanto o reconhecimento quanto a renovação seguem os mesmos critérios definidos para a autorização de curso, nos termos do art. 49 do Decreto 9.235/2017, cuja redação é praticamente idêntica à do art. 42, citado anteriormente.

A ausência de protocolo de pedido de reconhecimento de curso ou de sua renovação impede a instituição de solicitar aumento de vagas ou admitir novos estudantes (art. 48), apenas podendo concluir as turmas já iniciadas.

Os cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem também contam com tratamento diferenciado em sede do reconhecimento e da renovação do curso, por envolverem a necessária atuação opinativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde em qualquer contexto (art. 51).

Por fim, o procedimento de **aumento de vagas** se dá por meio de pedido de aditamento da autorização de curso, que segue, em linhas gerais, a mesma sistemática do pedido principal. Desse modo, apenas é necessário ato autorizativo da Secretaria de Regulação e Supervisão Superior em duas hipóteses (art. 12, § 1º). Em primeiro lugar, no aumento de vagas em cursos de graduação ofertados por faculdades. Em segundo lugar, em todos os cursos de graduação em Direito e Medicina, que também devem ser submetidos à manifestação prévia do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde (art. 41, § 5º).

Nas demais hipóteses, as instituições de ensino superior poderão realizar o aumento de vagas por atos próprios, apenas comunicando a Secretaria de Regulação e Supervisão Superior para controle *a posteriori* (art. 12, § 2º).

Em todos os casos, o critério básico de avaliação definido no Decreto 9.235/2017 é a comprovação da manutenção de qualidade da oferta em relação às atividades já autorizadas (art. 12, § 3º).

Desse modo, pode-se vislumbrar grande proximidade entre o pedido de autorização de curso e o pedido de aumento de vagas, cujos traços gerais são semelhantes. Isso é justificado pela ideia de que um curso é autorizado tendo em vista um determinado quantitativo de alunos, de tal modo que a expansão da oferta exige nova apreciação de todas as condições do curso, como se fora uma nova autorização. Por fim, o Decreto 9.253/2017 estipula a necessidade de avaliação periódica das instituições de ensino por meio do SINAES em seus arts. 79 a 89. No art. 80, são definidas as quatro formas básicas de avaliação:

Art. 80. O Sinaes, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação:

I - avaliação interna das IES;

II - avaliação externa *in loco* das IES, realizada pelo Inep;

III - avaliação dos cursos de graduação; e

IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação por meio do Enade.

O procedimento de avaliação externa *in loco*, principal mecanismo de fiscalização previsto no Decreto 9.253/2017, é conduzido pelo INEP e consiste em visita técnica que resulta na atribuição de Conceito Institucional (CI), para as IES, e Conceito de Curso (CC), para os cursos de graduação.

A Portaria Normativa 20/2017 do Ministério da Educação disciplina os procedimentos de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, bem como de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Por meio do referido ato normativo, são fixados os padrões decisórios para a avaliação dos pedidos em questão, a serem aplicados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior em seu parecer final.

O **padrão decisório para o credenciamento e o credenciamento de instituições** está previsto nos arts. 2º a 9º da Portaria Normativa 20/2017. São exigidos, para o credenciamento da instituição, cinco condições cumulativas: (i) Conceito Institucional (CI) igual ou superior a três; (ii) conceito igual ou maior do que três em cada um dos eixos avaliados; (iii) plano de garantia de acessibilidade; (iv) cumprimento das exigências legais de segurança predial; (v) certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o FGTS.

O **padrão decisório para a autorização de curso**, por sua vez, está estabelecido nos arts. 10 a 14 da Portaria Normativa 20/2017. O procedimento está dividido em três fases: admissibilidade, avaliação externa *in loco* e parecer final.

São exigidos, para a admissibilidade do pedido autorização de curso, três condições cumulativas: (i) ato autorizativo de credenciamento ou pedido de credenciamento protocolado; (ii) CI igual ou superior a três⁶; (iii) inexistência de penalidade imposta sobre a IES em processo de supervisão que implique limitação à expansão de sua oferta.

Preenchidos os requisitos para a admissibilidade do pedido, o art. 11 da Portaria Normativa 20/2017 dispensa a realização de avaliação externa *in loco* na hipótese de a instituição já contar com curso do mesmo eixo tecnológico ou da mesma área de conhecimento devidamente reconhecido pelo MEC.

No parágrafo subsequente, são indicados os cursos em que a avaliação externa *in loco* é imprescindível, a saber, Direito, Medicina, Psicologia, Odontologia e Enfermagem, os cursos sensíveis de tecnologia listados no Anexo II e cursos pouco usuais ou experimentais. Ademais, é indicado expressamente, no § 5º, que nenhum curso na modalidade EaD estará dispensado de avaliação externa *in loco*.

O padrão decisório para o parecer final nos pedidos de autorização (art. 13), por sua vez, tem como elemento central o Conceito de Curso (CC), deven-

⁶ Na hipótese de o CI estar desatualizado há mais de cinco anos, será utilizado, em substituição, o IGC (Índice Geral de Cursos), obtido por cálculo matemático do INEP.

do-se, quanto a ele, a todas as suas três dimensões e a todos os eixos de avaliação que as compõem, ser alcançada a nota mínima de três. Ademais, indica-se que a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior não poderá dar parecer final positivo quando não atendidas as diretrizes curriculares nacionais e a carga horária mínima do curso. Duas hipóteses específicas são indicadas para a elevação da nota mínima do CC para quatro: autorização dos cursos de Direito (art. 13, § 5º) e instituições que tenham obtido novo indicador institucional insatisfatório (art. 13, § 7º).

Se o principal padrão decisório utilizado no parecer final é o CC, obtido mediante prévia visitação, como então se dá a avaliação nas hipóteses em que a avaliação externa *in loco* é dispensada? Embora a Portaria Normativa 20/2017, assim como as suas antecessoras, não seja clara a esse respeito, Gustavo Fagundes, na Coluna Educação Superior Comentada, parece nos dar a resposta. Com base nas informações prestadas pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), o autor chega à conclusão, reveladora de um cenário assaz insatisfatório, de que haveria apenas a utilização dos critérios referentes à qualidade institucional, pois inexistente a avaliação específica para o curso:

Ora, se não foi realizado procedimento de avaliação *in loco* e o curso ainda não foi reconhecido, força é admitir que não possui Conceito de Curso (CC), Conceito Preliminar de Curso (CPC) e nem Conceito ENADE!

Somente conseguimos obter uma resposta coerente da equipe do FNDE, a qual esclareceu que, no caso sob análise, será considerado o Conceito Institucional (CI) ou o Índice Geral de Cursos Avaliados (IGC) da instituição.

Naturalmente, este conceito institucional será satisfatório, isto é, igual ou superior a 3 (três), porquanto está é condição necessária à obtenção da autorização de oferta de curso superior com dispensa de avaliação *in loco*, nos termos da Instrução Normativa nº 4/2013⁷.

Assim, nos casos em que dispensada a avaliação *in loco*, o parecer final irá, em regra, reiterar a conclusão obtida na fase de admissibilidade, o que, por si só, já evidencia a fraqueza do sistema de avaliação.

Por sua vez, o **padrão decisório para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de curso** está definido nos arts. 15 a 19 da Portaria Normativa 20/2017. Nessa seara, os critérios de avaliação são estabelecidos por simples remissão aos critérios de autorização de curso, com as seguintes ressalvas: necessi-

⁷ FAGUNDES, Gustavo. A oferta do Fies para os cursos autorização em avaliação *in loco*. *Coluna Educação Superior Comentada – ABMES*, Ano 3, Número 24, 20 de julho de 2015. Disponível em: <<https://abmes.org.br/colunas/detalhe/1363/educacao-superior-comentada-a-oferta-do-fies-para-os-cursos-autorizados-em-avaliacao-in-loco>>.

dade de obtenção de Conceito de Curso igual ou maior a quatro para os Cursos de Direito ou Medicina (art. 16, § 2º).

Diferentemente das hipóteses de autorização de curso, em que a obtenção de CC insatisfatório ou o desatendimento de outras condições equivale à rejeição da proposta, no contexto do reconhecimento e da renovação de reconhecimento de curso, a solução é distinta. Oportuniza-se à instituição a realização de adequações em tempo hábil, por meio da celebração de protocolo de compromisso (art. 16, II). Superado esse prazo, haverá novo parecer final para avaliar a implementação das medidas, que poderá então concluir pela aplicação das sanções correspondentes (art. 17).

Por fim, estão estabelecidos nos arts. 20 a 28 da Portaria Normativa 20/2017 os **padrões decisórios para o aumento de vagas**, cuja tramitação se dá a título de aditamento. Dois procedimentos possíveis são descritos no capítulo em questão, com base nos diferentes graus de autonomia da instituição (faculdade, centro universitário ou universidade). Para as IES dotadas de autonomia, em *campi* localizados no Município de sede, relativamente a cursos que não sejam de Direito ou de Medicina, será possível o aumento das vagas por ato próprio, registrado no sistema informático do MEC, nos percentuais e nas condições previstas nos arts. 27 e 28, sob a denominação “alterações cadastrais de menor relevância”. Nos demais casos, será aplicado o procedimento próprio de aumento de vagas, previsto nos arts. 22 a 26, de responsabilidade da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, conforme se exporá em seguida.

No art. 22, estão definidos os requisitos cumulativos para o deferimento do pedido: (i) ato autorizativo institucional vigente; (ii) reconhecimento do curso vigente; (iii) CI ou IGC superior a três, sendo utilizado o mais favorável; (iv) CC maior ou igual a três – no total e em todas as suas dimensões; (v) inexistência de medida de supervisão vigente sobre a instituição ou o curso; (vi) inexistência de penalidade que implique limitação à expansão da oferta da instituição ou do curso; (vii) comprovação de demanda superior a um candidato/vaga nos últimos dois processos seletivos; (ix) inexistência de pedido de aumento de vagas deferido, total ou parcialmente, no último ano.

No § 2º do mesmo dispositivo, indica-se que, na hipótese de o CC estar desatualizado há mais de cinco anos, “será utilizado subsidiariamente o indicador de qualidade de curso disponibilizado pelo INEP, que deverá ser igual ou maior que três”. Referido índice, constante no Anexo V da Portaria Normativa 20/2017, é o Conceito Preliminar de Curso (CPC), resultado de cálculo matemático a partir de: (i) nota do Enade; (ii) Índice de Diferença entre Desempenho Observado e Esperado – IDD, equivalente à diferença ponderada entre o resultado do Enem e do Enade dos ingressantes; (iii) proporção de professores mestres e doutores; (iv) conceito CAPES

da pós-graduação ligada ao curso; e (v) respostas dos alunos ao Questionário do Estudante, mecanismo de autoavaliação institucional.

Para a abertura de novas vagas nos cursos de Medicina e Direito, é exigido, além dos requisitos citados, o CC ou CPC superior a quatro (art. 23).

Como se pode ver, a avaliação das instituições privadas de ensino superior no país conta com extenso arcabouço normativo, marcado por múltiplos procedimentos e índices administrados pelo INEP e cuja palavra final compete sempre ao Ministro da Educação, com a colaboração direta da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Além disso, é dado tratamento diferenciado aos cursos de Direito e Medicina, para exigir notas mais elevadas para sua criação e para a expansão de vagas, a participação opinativa de entidade profissional, a obrigatoriedade de avaliação mediante visita *in loco*.

Apesar da suposta suficiência do sistema avaliativo, uma série de detalhes chama atenção para a existência de graves e importantes falhas de *design*. Basta olhar para os critérios adotados pela Portaria Normativa 20/2017 para se chegar a essa conclusão. Em nenhum momento, o ato normativo se refere ao Enade, deixando de contemplar de maneira absoluta a terceira vertente do tripé avaliativo do SINAES (avaliação do desempenho discente), embora expressamente exigido por lei. Ademais, são muito nítidas e marcantes as diferenças entre os critérios aplicados quando da avaliação externa *in loco* e os indicadores de qualidade do INEP utilizados de forma subsidiária. Os componentes do CC e do CI em nada se parecem com aqueles do CPC e do IGC, de tal maneira que os resultados da avaliação podem ser muito discrepantes entre instituições de qualidade similar, quando avaliadas por intermédio de uns ou de outros.

O exame das diversas falhas de *design* será desenvolvido de maneira mais detida no tópico seguinte da peça, com esboço em Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, em que foram constatados graves problemas com o sistema de avaliação do ensino superior, especialmente no que diz respeito aos índices obtidos por meio de visita *in loco* (CC e CI), os quais são aplicados obrigatoriamente nos processos de autorização e de aumento de vagas dos cursos de Direito e Medicina. Tais constatações serão corroboradas por dados fáticos que mostram a distorção entre os indicadores, a sugerir a reforma do mecanismo de avaliação, especialmente em sua configuração presencial.

IV3 – DAS DISFUNÇÕES DO ATUAL SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR. INSUFICIÊNCIAS E FALHAS DA POLÍTICA VIGENTE.

IV31 – ACHADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE PROBLEMAS DE AVALIAÇÃO.

A metodologia e os critérios utilizados pelo sistema de avaliação do ensino superior não são capazes de aferir a qualidade das instituições e dos cursos superiores. Essa foi a conclusão de uma Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Ministério da Educação, no âmbito do processo TC 010.471/2017-0.

O procedimento perante o TCU se originou de uma solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor, que pedia uma auditoria focada nos processos de fiscalização dos cursos de Graduação de Direito, inequivocamente massificados e banalizados. O objeto da auditoria foi ampliado e se estendeu a todos os cursos de graduação, com o escopo de avaliar a atuação do MEC nos processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, no período de 2012 a 2017.

Os auditores se concentraram em avaliar a atuação das instituições envolvidas nos processos de regulação e de avaliação do ensino superior, em especial o INEP/MEC e a SERES/MEC, bem como em aferir se a metodologia de avaliação é adequada para medir a qualidade dos cursos. Para isso, a equipe analisou a forma de cálculo dos indicadores, seus fundamentos metodológicos e a coerência entre eles. A auditoria foi conduzida por técnicas de análise documental, análise de dados retirados dos sistemas de informação disponíveis e realização de entrevistas para a obtenção de informações complementares.

Os resultados apontaram uma série de falhas do sistema de avaliação do MEC, demonstrando que a metodologia utilizada não é idônea para medir o nível de qualidade dos cursos de graduação. Destacam-se três achados da auditoria a corroborar essa conclusão: (i) o método de construção do CPC não reflete a qualidade dos cursos em termos absolutos e não se apoia em fundamentos teóricos e metodológicos; (ii) as deficiências de alcance do Enade e a falta de controle sobre a participação no exame fragilizam a sua confiabilidade; (iii) os dois conceitos usados para medir a qualidade dos cursos (CPC e CC) apresentam incoerências entre si, sendo que o CC é falho ao não considerar o desempenho estudantil em seu cálculo.

Quanto ao primeiro achado, a auditoria analisou a **metodologia de construção do CPC** e concluiu que o conceito não cumpre os fins a que se propõe, isto é, de servir como indicador de qualidade:

87. As análises empreendidas permitem concluir que o Conceito Preliminar de Curso (CPC) não reflete a qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação, tendo em vista que a metodologia utilizada para atribuição desse conceito é composta de elementos que distanciam o conceito atribuído dos resultados absolutos das avaliações, estabelecendo, na essência, apenas a classificação entre os cursos avaliados.

Para compreender a análise, cabe inicialmente recuperar qual a composição do CPC e esmiuçá-la com a indicação dos pesos de seus fatores. O indicador se divide em três dimensões, subdivididas em componentes, aos quais são atribuídos pesos distintos:

- (i) Desempenho dos Estudantes: peso de 55%, subdividido nos componentes Nota dos Concluintes no Enade (NC) (20%) e Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD) (35%);
- (ii) Corpo Docente: peso de 30%, subdividido nos componentes Nota de Proporção de Mestres (NM) (7,5%); Nota de Proporção de Doutores (ND) (15%) e Nota de Regime de Trabalho (NR) (7,5%).
- (iii) Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo: peso de 15%, subdividido nos componentes Nota referente à organização didático-pedagógica (NO) (7,5%), Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF) (5%) e Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA) (2,5%).

Em um primeiro plano, a auditoria apontou que não há justificativa para as ponderações utilizadas, de modo a demonstrar que são razoáveis e adequadas à finalidade de avaliação de qualidade. Tampouco há estudo prévio que sirva de embasamento às escolhas feitas para a composição do conceito.

Em especial, destaca-se o peso desproporcional conferido ao IDD, que diz respeito ao valor formativo agregado pelo curso. Uma vez que o objetivo da avaliação é medir o desempenho e a qualificação dos cursos e dos estudantes concluintes, não é coerente com esse objetivo atribuir ao IDD um peso maior (35%) do que aquele conferido ao próprio componente que avalia diretamente o desempenho do estudante, o Enade (20%).

Além disso, o cômputo do IDD gera distorções na avaliação, ao penalizar cursos que atraem estudantes bem preparados e que tendem, por isso, a apresentar uma diferença pequena entre o desempenho na entrada (Enem) e na saída do curso (Enade). Como representa uma medida relativa que compara a condição do estudante ao ingressar e ao concluir a graduação, o IDD não se pauta por parâmetros mínimos absolutos sobre o que se considera como ganho de conhecimento e, assim, não permite extrair critérios objetivos de qualidade do curso.

Outro problema identificado diz respeito à ausência de justificativa técnica para a definição dos parâmetros de conversão das notas contínuas do CPC para o conceito propriamente dito, escalonado em cinco níveis. A “correção” do CPC foi

adotada em nota técnica do INEP como mecanismo comparativo, adaptando o cálculo previsto na Portaria Normativa 20/2017 aos resultados médios de todos os cursos. Segundo apontou a equipe de auditoria, os referidos critérios de padronização e de arredondamento não estão apoiados por estudos teórico-metodológicos que os provem razoáveis e bem estimados e também levam a uma elevação artificial do conceito final.

A auditoria também constatou que a utilização do procedimento de padronização estatística não é suficiente para medir a qualidade dos cursos e o desempenho dos estudantes. Tal procedimento seria útil para a comparação de resultados ou para traçar um *ranking*⁸, mas não para servir a um diagnóstico individualizado. Pensando em termos concretos, toma-se como exemplo um cenário em que os estudantes avaliados, em média, tenham rendimento baixo. Uma vez que as notas são escalonadas a partir de valores baixos, o desempenho médio ou mesmo acima da média muitas vezes não corresponderá a um bom desempenho, tendo em vista as reais condições de funcionamento e de formação oferecidas pelos cursos.

Como consequência, a metodologia aplicada, de caráter comparativo, se afasta do objetivo de avaliar cursos e estudantes a partir de quesitos que sejam indicativos de qualidade. É o que aponta o relatório:

166. Com efeito, numa hipotética situação onde a média absoluta das notas contínuas dos cursos fosse próxima de zero, numa escala de 0,0 a 10,0, teríamos resultados semelhantes caso a média absoluta estivesse próxima de 10,0, nessa mesma escala, tendo em vista que a qualidade é medida em termos relativos, onde o que vale são as notas comparadas, o que, evidentemente, compromete o conceito de qualidade, no sentido de excelência ou nível de proficiência gerado pelo curso.

O efeito dessa distorção é “a perda de referência em termos de qualidade/excelência, além da perda de transparência, uma vez que não é capaz de retratar fidedignamente a realidade dos cursos e do desempenho dos estudantes”. Não é possível saber o que o conceito atribuído efetivamente representa quanto à proficiência do curso e ao conhecimento dos concluintes. Somente vinculando os componentes do CPC a uma nota mínima esperada seria possível utilizar medidas absolutas nos processos de cálculo, que passariam, assim, pelo crivo da qualidade.

Da forma como atualmente previsto, o CPC não reflete as reais condições de funcionamento de cursos em termos absolutos, mas apenas estabelece

⁸ Veja-se o exemplo trazido em que o método é bem aplicado: “153. (...) podemos mencionar a aplicação de dois testes distintos de determinada matéria, a duas turmas cursando a mesma série do ensino correspondente, com níveis de dificuldade distintos, ambos numa escala contínua de zero a dez. Suponhamos que um dos testes apresentou baixo grau de dificuldade, que a média da turma tenha sido 9,0 e que a nota de determinado aluno seja 8,0. Agora, suponhamos outro teste, de alto grau de dificuldade, onde aluno tenha tirado nota 7,0 enquanto a média da turma tenha sido 5,0. Embora em valores absolutos o desempenho do primeiro aluno tenha sido melhor, fazendo-se a comparação a partir de valores padronizados, o desempenho do segundo pode ser considerado superior ao do primeiro.”

uma classificação entre eles. Limita-se a fornecer uma perspectiva comparativa, que não impede que cursos insatisfatórios recebam índice suficiente à sua aprovação, embora não compatível com o nível de qualidade que efetivamente possuem. Por isso a metodologia utilizada para a construção e o cálculo do CPC “não é adequada à avaliação dos resultados quanto a aspectos de qualidade dos cursos”.

Outro achado de auditoria chamou atenção para o **problema de abrangência do Enade**, tendo em vista que muitos cursos não são submetidos ao exame, o que gera uma lacuna na avaliação e uma falta de homogeneidade na metodologia utilizada. O fato de o enquadramento do curso na área de avaliação do Enade ser conduzido pelas próprias IES, com base na correlação entre projeto pedagógico do curso e diretrizes da prova, dá margem para que alguns cursos não sejam enquadrados e, portanto, avaliados. Esse fato será reforçado pelos dados trazidos no próximo item, que mostram a existência de grande número de instituições não avaliadas.

A equipe de auditoria também destacou a falta de verificação pelo INEP/MEC quanto à regularidade dos inscritos no Enade. A necessidade de controle se justifica para averiguar se todos os estudantes e cursos que atendem às condições de participação foram de fato inscritos no exame. Como consequência, a fragilidade da fiscalização coloca em risco a própria confiabilidade dos resultados do Enade, com possível superestimação do desempenho aferido, o que afeta os demais indicadores que utilizam a nota do Enade em sua composição.

Em outro campo de análise, a auditoria investigou a **coerência entre os indicadores** utilizados para medir a qualidade dos cursos e para servir comobase para o processo de reconhecimento. Como visto, esses indicadores são o CPC (Conceito Preliminar de Curso) e o CC (Conceito de Curso). Embora empregados com a mesma finalidade, a auditoria apontou que os dois conceitos medem coisas distintas: o CPC é calculado a partir de um conjunto de variáveis, já mencionadas, que incluem o desempenho estudantil, enquanto o CC mede as condições de ofertado curso por meio de avaliação *in loco* por especialistas da área e a partir de 11 dimensões, mas **nenhuma** delas enfoca o desempenho dos alunos.

Além disso, os dois conceitos não são usados de forma integrada ou complementar na avaliação, mas como mecanismos alternativos, sendo muito possível que um curso tenha um índice, mas não o outro, o que distorce o resultado obtido. Para alguns cursos, nos processos de reconhecimento ou de renovação do reconhecimento, a obtenção de CPC igual ou maior a três dispensa a avaliação feita pelo CC, que envolve a visita *in loco*. Por sua vez, cursos com CPC menor do que três ou inexistente podem ser avaliados apenas pelo CC, caso em que a métrica deixa de considerar o desempenho dos alunos antes incluído no CPC.

A auditoria aponta ao menos quatro problemas gerados pela incoerência entre os indicadores de avaliação de cursos:

- a) *Permite que diversos cursos obtenham conceito final que não considera o desempenho dos alunos;*
- b) *Contribui para que a sociedade não consiga enxergar com objetividade e clareza a situação de determinado curso;*
- c) *Não favorece um processo de regulação e tomadas de decisão adequadas, que possam efetivamente contribuir para a progressiva melhora dos cursos;*
- d) *Eleva as notas dos cursos considerando apenas os meios ou condições de ofertas, abandonando a dimensão do resultado.*

O relatório critica a desconconsideração do desempenho dos estudantes pelo CC, no caminho oposto à preocupação da legislação “com a efetividade dos cursos, para que estes entreguem à sociedade, profissionais suficientemente qualificados”. De fato, o art. 43, II, da Lei 9.393/1994 (LDB) coloca entre as finalidades da educação superior:

“II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua”.

De forma acertada, os auditores consideram que **um indicador de qualidade não pode dispensar a dimensão de resultado**, que avalia se os concluintes detêm a formação mínima necessária e se estão aptos ao exercício da profissão. “De nada adianta uma instituição com excelentes condições de oferta se seus egressos estão aquém das necessidades do mercado de trabalho”, registra o relatório.

A política vigente permite que cursos que não foram aprovados pelo CPC sejam reavaliados pela metodologia do CC para reverter a reprovação mediante a simples substituição de um por outro. O objetivo desse reexame, que poderia servir como mecanismo para aprimorar e recuperar o curso ou para oferecer um diagnóstico mais preciso das falhas existentes e das correções necessárias, é no entanto, apenas uma simples repescagem, usualmente utilizada como “artifício de subtrair da avaliação aquilo que estava trazendo a nota pra baixo”.

Em análise de dados do INEP, o relatório indica que, entre 78 cursos com CPC igual a um, 47 alcançaram conceito CC maior ou igual a três. Entre esses 47 cursos, 34 tiveram nota um no Enade. **Os números demonstram que cursos que tinham sido avaliados pelo CPC com qualidade insuficiente, por meio de critérios mais abrangentes, incluindo a dimensão de desempenho, passaram a ter conceito CC de qualidade satisfatória.**

Ainda que o objetivo do CC seja realizar uma análise mais aprofundada sobre as condições de oferta do curso, mediante avaliação *in loco* e considerando variáveis não computadas pelo CPC, é certo que o CC apenas gera um conceito melhor porque desconsidera a dimensão de resultado, ou seja, não inclui em sua métrica “nenhuma variável relativa ao desempenho dos estudantes”.

Nas conclusões, o relatório da auditoria aponta que, “em relação à avaliação dos cursos de graduação, **o mecanismo de atribuição de notas e seus respectivos conceitos distorcem o diagnóstico relativo à qualidade/excelência dos cursos avaliados**”. O sumário do acórdão do TCU indica que a metodologia de avaliação empregada pelo MEC resulta em um “**superdimensionamento da qualidade dos cursos superiores**”:

*SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - SERES/MEC E DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP NOS PROCESSOS DE REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO NO PAÍS. FÓRMULA DE CÁLCULO DE UM DOS INDICADORES UTILIZADOS E DIFERENÇA DE INDICADORES PARA MENSURAÇÃO DO MESMO OBJETO COM PREJUÍZO ÀS CONCLUSÕES SOBRE A QUALIDADE DOS CURSOS SUPERIORES NO BRASIL. **CONSTATAÇÃO DE SUPERDIMENSIONAMENTO DA QUALIDADE DOS CURSOS SUPERIORES**. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. (grifos acrescidos)*

Em suma, a análise do TCU demonstrou que **a metodologia de avaliação utilizada pelo MEC** – pautada especialmente pelo Decreto nº 9.235/2017 e pela Portaria Normativa nº 20/2017 – **não é adequada para medir a qualidade dos cursos superiores e, portanto, para servir de subsídio à regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) e demais políticas de expansão.**

Daí o apontamento da relatora do processo, Ministra Ana Arraes, no sentido de que “os indicadores de qualidade instituídos pelo Ministério da Educação necessitam de ajustes em sua fórmula de cálculo para que reflitam o real nível de qualidade dos cursos ofertados”.

Com esse objetivo, o TCU determinou um **conjunto de medidas** ao SERES/MEC e ao INEP para adequar o sistema de avaliação do ensino superior. Entre elas está a elaboração de metodologia que “contemple o desenvolvimento de fundamentos teórico-metodológicos para construção dos indicadores do ensino superior” e “reflita, objetivamente, o nível de qualidade/excelência no que concerne

aos cursos superiores de graduação, e não somente o desempenho relativo entre cursos, como medido na metodologia atual”. O órgão de controle também indica a necessidade de alteração da métrica do CC para que passe a considerar a dimensão de resultado, isto é, de desempenho dos estudantes.

Vale notar que as conclusões do TCU são reforçadas pelo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2017, intitulado “Desafios da Nação”. No tópico dedicado à educação superior, o estudo destaca o crescimento do acesso ao ensino superior e a melhora da equidade, com expressivo crescimento das matrículas no período de 2001-2015 nas escolas federais (215%) e setor privado (290%), somado às ações afirmativas, das quais a política de cotas é o maior exemplo, e ao financiamento estudantil, que ampliou acesso à educação superior por segmentos sociais historicamente excluídos.

A despeito desses avanços, o “balanço geral” do estudo do IPEA aponta a permanência de baixos padrões de qualidade, ou seja: “cresceu o acesso ao ensino superior e melhorou a equidade, mas os padrões de qualidade e pertinência da educação ainda se mantêm baixos.”⁹

O mesmo estudo do IPEA registra um paradoxo na regulação do ensino superior no Brasil: **“coexistem um sistema extremamente complexo e caro de regulação e o quase total *laissez faire* que impera na prática”**. Por um lado, existe um conjunto de órgãos que maneja uma série de indicadores e de avaliações combinadas em um processo intrincado de análise. No entanto, aduz o instituto:

*Esse sistema todo consome recursos consideráveis do governo, das instituições e dos estudantes, mas **não garante um padrão elevado de qualidade, como se esperaria**. Ao contrário: os sistemas de avaliação, o Enade entre eles, **não trabalham com padrões ou referências explícitas de qualidade, mas se limitam a indicar que curso é o melhor ou o pior dentro de seu grupo – sem dizer se sua qualidade é aceitável ou não em termos absolutos.***¹⁰

Essa deficiência no mecanismo de aferição de qualidade é a mesma notada pelos auditores do TCU. Por fim, o IPEA também apresentou sugestões de melhora do sistema de avaliação do MEC, como a consideração de dados relacionados à empregabilidade dos egressos e a utilização de indicadores de fluxo, que permitam aferir como as instituições têm progredido no tempo, por exemplo, quanto ao número de concluintes.

As análises do TCU e do IPEA demonstram de forma cabal a

⁹ IPEA. *Desafios da Nação* – Volume 1. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. p. 73.

¹⁰ *Idem*, p. 77.

necessidade de mudança regulatória para aperfeiçoar o sistema de avaliação e a política de expansão do ensino superior. A manutenção de um sistema carregado de inconsistências, frágeis mecanismos e desconforme ao padrão de qualidade exigido pela Constituição tem produzido efeitos nefastos na criação de novos cursos jurídicos e na ampliação do número de vagas nas instituições privadas de ensino superior. Esse diagnóstico traça um cenário de “proteção deficiente” do direito à educação, a exigir a atuação corretiva do Poder Judiciário.

A despeito das determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União, o Ministério da Educação não adotou de imediato medidas efetivas para corrigir as falhas detectadas na política de expansão do ensino superior e seu sistema de avaliação de qualidade. A pedido do MEC, o TCU concedeu um prazo adicional para a apresentação de um plano de ação, que transcorreu em **dezembro de 2018**. Na sequência, foi instaurado também no âmbito da Corte de Contas um procedimento para monitorar o cumprimento das medidas ordenadas, o qual se encontra em curso, com previsão de encerramento em 2022. Não é, no entanto, admissível que o atual sistema de avaliação do ensino superior, com todas as suas disfunções e efeitos deletérios, permaneça em vigor até que os órgãos responsáveis façam as adequações necessárias, se vierem de fato a fazê-las, em cumprimento ao acórdão do TCU. Manter a aplicação dos critérios atuais para os cursos jurídicos é perpetuar o cenário de proliferação sem controles suficientes.

Para complementar a exposição das falhas da política vigente, vale observar a divergência produzida entre os resultados da aplicação dos indicadores de qualidade nos cursos de Direito. Se a exigência de visita *in loco* pareceria representar mecanismo capaz de tornar a avaliação dos cursos de Graduação em Direito ainda mais criteriosa, isso não ocorre na realidade, uma vez que o critério de avaliação assim obtido (CC – Conceito de Curso) tem levado à evidente superestimação do desempenho dos cursos.

IV32 – DIVERGÊNCIA SIGNIFICATIVA E RELEVANTE ENTRE OS RESULTADOS DOS INDICADORES NOS CURSOS DE DIREITO

Além dos problemas identificados pelo Tribunal de Contas da União no desenho dos indicadores utilizados para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior e do desempenho discente, pode-se também constatar na prática a existência de resultados discrepantes entre um e outro indicador, reforçar a necessidade de mudanças significativas para a elevação do padrão de qualidade do ensino superior no país.

Os dados expostos em seguida, coletados diretamente do Sistema eMEC no dia 28 de agosto de 2019, para o universo dos cursos de direito em atividade, conforme tabela em anexo, indicam enormes divergências entre o resultado do padrão obtido da análise presencial (Conceito de Curso – CC) em

contraste com o parâmetro obtido a partir do desempenho discente (Enade) e com o parâmetro matemático calculado pelo INEP (Conceito Preliminar de Curso - CPC).

Em pesquisa ao Sistema eMEC, pelo método de “consulta avançada por curso de graduação”, com referência à “Área OCDE 0380 (Direito)”, restrita aos cursos com situação “em atividade” e com referência aos Índices “CC”, “CPC”, “Enade” e “IDD” e agrupando os conceitos em dois grupos (“1 a 3” / “4 e 5”), foram obtidos os seguintes dados:

DADOS – 1.694 CURSOS DE DIREITO EM ATIVIDADE – eMEC 29.8.2019			
Crítérios/Conceitos	Conceitos 1, 2 e 3	Conceitos 4 e 5	Sem Conceito
CC	249	1252	193
CPC	743	242	709
Enade	844	220	630

Os dados obtidos do Sistema eMEC demonstram uma realidade perversa, que põe em evidência a existência de uma falha sistêmica na avaliação dos cursos superiores. A avaliação *in loco*, aferida por meio do Conceito de Curso (CC), supostamente tem por objetivo fornecer uma análise mais criteriosa dos cursos superiores, pois baseada em relatório de visitação de uma comissão de avaliadores, que atribui notas de um a cinco em cinquenta e cinco indicadores de qualidade, após treinamento específico pelo INEP, no interesse de contemplar de maneira mais adequada um exame das reais condições da instituição de ensino, diferentemente dos demais índices, de natureza matemática (CPC e Enade).

É justamente com base nessa suposição que o CC é utilizado como referencial obrigatório dos cursos de graduação sensíveis (notadamente Direito e Medicina), sujeitos à obrigatoriedade de avaliação externa *in loco*, servindo apenas como mecanismo alternativo para os demais cursos.

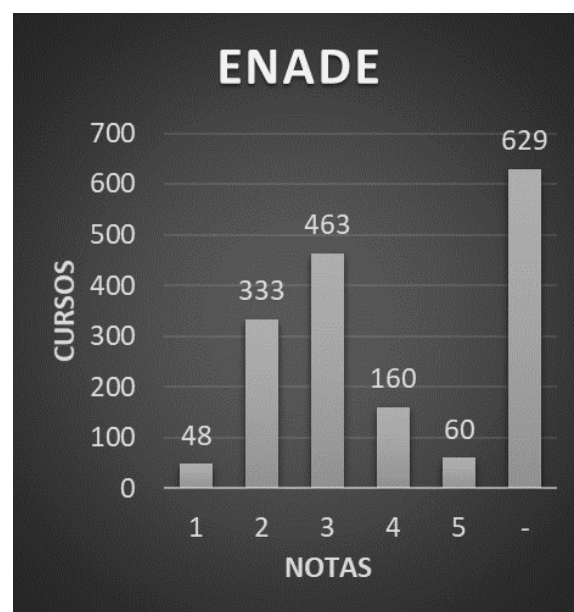
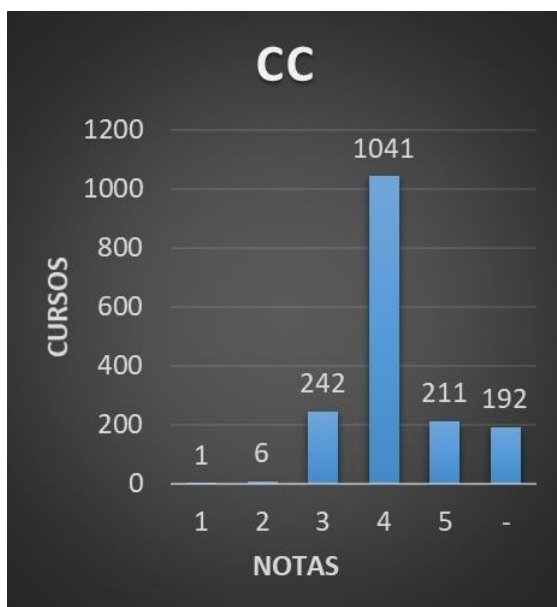
Muito pelo contrário, o que se verifica, em comparação entre os índices, é uma evidente superestimação do CC, quando contrastado com o CPC e o Enade, o que desvirtua a sua função como “pente-fino”. De tal modo, **ao invés de reforçar o processo de avaliação de cursos, o CC acaba por enfraquecê-lo, pela facilidade de se atingir os patamares mínimos necessários.**

Restringindo-se o objeto de exame apenas aos cursos devidamente avaliados (com conceito), tem-se de maneira muito evidente a incompatibilidade entre os parâmetros de qualidade evidenciados pelo CC, em comparação com aqueles obtidos pelo Enade e pelo CPC. Entre as instituições avaliadas, 83,46% contam com $CC \geq 4$, enquanto apenas 24,64% contam com $CPC \geq 4$ e 21,65% com $Enade \geq 4$.

Assim, enquanto mais de 4/5 das instituições avaliadas consegue lograr $CC \geq 4$, requisito necessário para a autorização e o reconhecimento do curso de Direito, bem como o aumento de suas vagas, apenas pouco mais de 1/5 das instituições consegue, ao final, contar com resultado acadêmico condizente por parte de seus alunos ou de seu desempenho institucional calculado matematicamente.

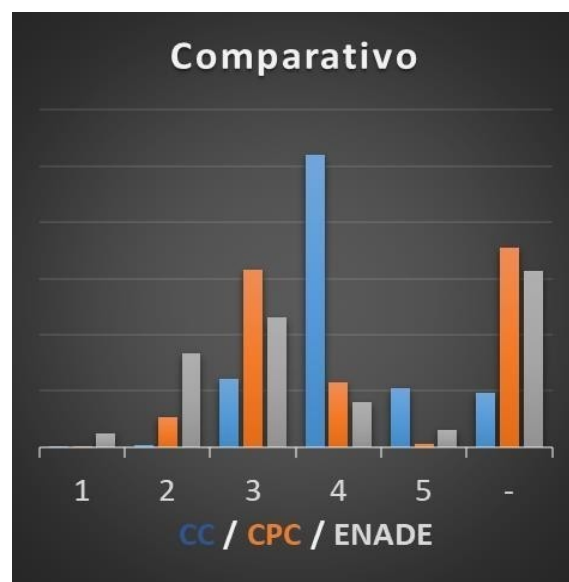
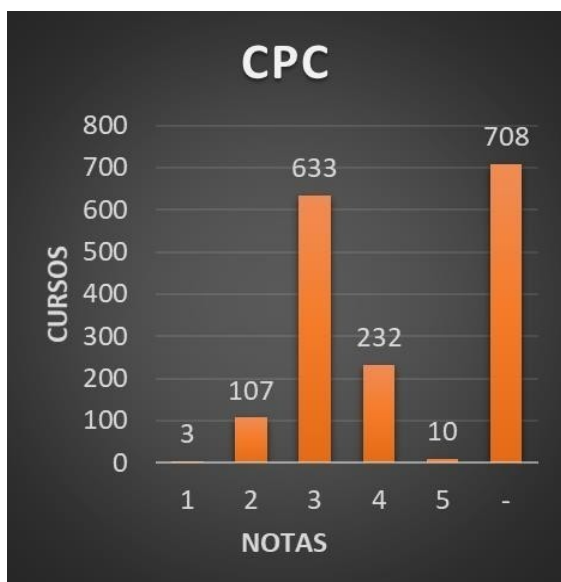
Desse modo, a recente elevação do CC do curso de Direito de três para quatro, quando da avaliação dos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, elevação essa que foi adotada pelo Ministério da Educação como principal medida para tornar mais criterioso e exigente o processo de criação e de avaliação do referido curso, parece não ter sido a melhor opção, pois direcionada a um modelo avaliativo falho e significativamente frouxo.

Os seguintes gráficos¹¹, referentes às notas dos conceitos e a um comparativo entre eles¹², reforçam a percepção sobre o rendimento desequilibrado dos diferentes conceitos de avaliação, a demonstrar a enorme concentração do CC na faixa de nota quatro, em contraste com a concentração do Enade nas faixas de notas dois e três e com a concentração do CPC na faixa de nota três:



¹¹ Há, no somatório de cursos indicados nos gráficos, no total 1.693 cursos, ao invés dos 1.694 cursos incluídos na tabela anterior. Isso ocorre porque optamos por excluir das tabelas o único curso à distância que figura na listagem eMEC, cuja implementação ainda está felizmente suspensa. Desse modo, o curso em questão figuraria na última coluna em todos os casos, por não contar ainda com qualquer conceito.

¹² A última coluna de cada gráfico, ou grupo de colunas no caso do último gráfico, representada pelo símbolo “-”, diz respeito aos cursos que não receberam nota no conceito específico. A nítida diferença entre o número de cursos não avaliados pelo Enade e pelo CPC em comparação com aqueles que não contam com nota CC é também relevante, como será explicado posteriormente.



Além dos dados indicados nas tabelas e gráficos acima, analisar a situação específica de algumas instituições é especialmente útil para ilustrar a fragilidade do modelo de avaliação baseado sobre o CC. Vejamos o caso dos cursos que obtiveram os piores rendimentos no CPC e no Enade para esclarecer essa condição.

Apenas dois cursos de Direito no Brasil possuem simultaneamente notas do CPC e do Enade iguais a um, o mais baixo índice possível: a Faculdade Presidente Antônio Carlos de Uberaba (FUPAC) e a Faculdade Natalense de Ensino e Cultura (FANEC). A primeira, FUPAC, obteve CC máximo, de cinco, na última avaliação de curso, de 2019, continuando a funcionar supostamente como instituição modelo. A segunda, FANEX, obteve CC três na avaliação de 2018, havendo procedimento de renovação de reconhecimento de curso ainda em análise. Não há registro de ocorrências na supervisão de nenhuma das duas instituições.

Entre as quarenta e três instituições que obtiveram nota mínima no Enade e que tiveram Conceito de Curso devidamente atribuído, vinte e duas possuem CC igual a 3, dezenove possuem CC igual a 4 e duas possuem CC igual a 5. Desse modo, nenhuma das instituições em questão obteve $CC \leq 2$, mas sempre igual ou acima da média, sendo evidente a ausência de qualquer equivalência entre o resultado discente e a avaliação presencial do curso. Praticamente a metade, portanto, mantém condições de pleno funcionamento, sem sequer ser exigido protocolo de compromisso.

Entre 349 instituições que possuem Enade ≤ 2 e para as quais foi atribuído Conceito de Curso, 227 contam com $CC \geq 4$. Em outras palavras, quase dois terços dos cursos que obtiveram conceito Enade ruim ou insatisfatório obtiveram CC bom ou muito bom.

Considerando os 96 cursos que obtiveram $CPC \leq 2$, também equivalente a desempenho ruim ou insatisfatório, e para os quais foi atribuído Conceito de Curso, 52 deles receberam $CC \geq 4$, bom ou muito bom.

Por fim, o único outro curso a obter CPC igual a 1, além das citadas FUPAC e FANEC, obteve CC igual a 4, considerado bom.

Desse modo, além de existir clara distorção na concentração dos conceitos, com absoluta predominância do Conceito de Curso no novel patamar mínimo exigido de nota quatro, tem-se que grande parte dos cursos avaliados como ruins ou insatisfatórios pelo Enade e pelo CPC acaba contemplado com excelente nota no CC, a demonstrar a inadequação desse modelo de avaliação.

Até mesmo a existência de um número importante de instituições sem conceito de Enade ou CPC, bastante superior ao número de instituições sem o conceito CC, põe em evidência uma série de problemas com esses cursos, ao invés de enfraquecer os dados apresentados. Afinal, a ausência dos dados do Enade pode decorrer de distintas razões: ou o caráter recentíssimo do curso, que sequer chegou a ser objeto de um ciclo avaliativo, ou o número insuficiente de bacharéis para atender ao referencial mínimo exigido para o cálculo, que equivale atualmente à existência de tão-somente dois alunos inscritos por instituição. Em não havendo conceito Enade, tampouco haverá o CPC, por se tratar de um dos elementos integrantes de seu cálculo.

Em outras palavras, três cenários se apresentam: ou há um número significativo de cursos que foram criados muito recentemente, o que reforçaria o cenário calamitoso de multiplicação desenfreada de cursos, ou há cursos que conseguem burlar a sistemática do Enade para não se submeter à avaliação, ou há um grande número de cursos com taxas elevadíssimas de evasão, a demonstrar graves problemas relacionados à utilidade social dos cursos ou à dificuldade de permanência dos discentes, seja por desestímulo, por questão financeira ou outra razão. Em todas as circunstâncias, a conclusão é negativa, sendo evidente a necessidade de reforma do processo de avaliação dos cursos.

O excesso na oferta de cursos superiores de graduação por instituições de ensino privadas, aliás, é uma condição claramente explicitada pelo Censo da Educação Superior, de 2017, a demonstrar a necessidade de o Ministério da Educação adotar critérios mais rígidos para a abertura de cursos em instituições privadas ou mesmo implementar políticas públicas que zelem pela qualidade ao invés da quantidade.

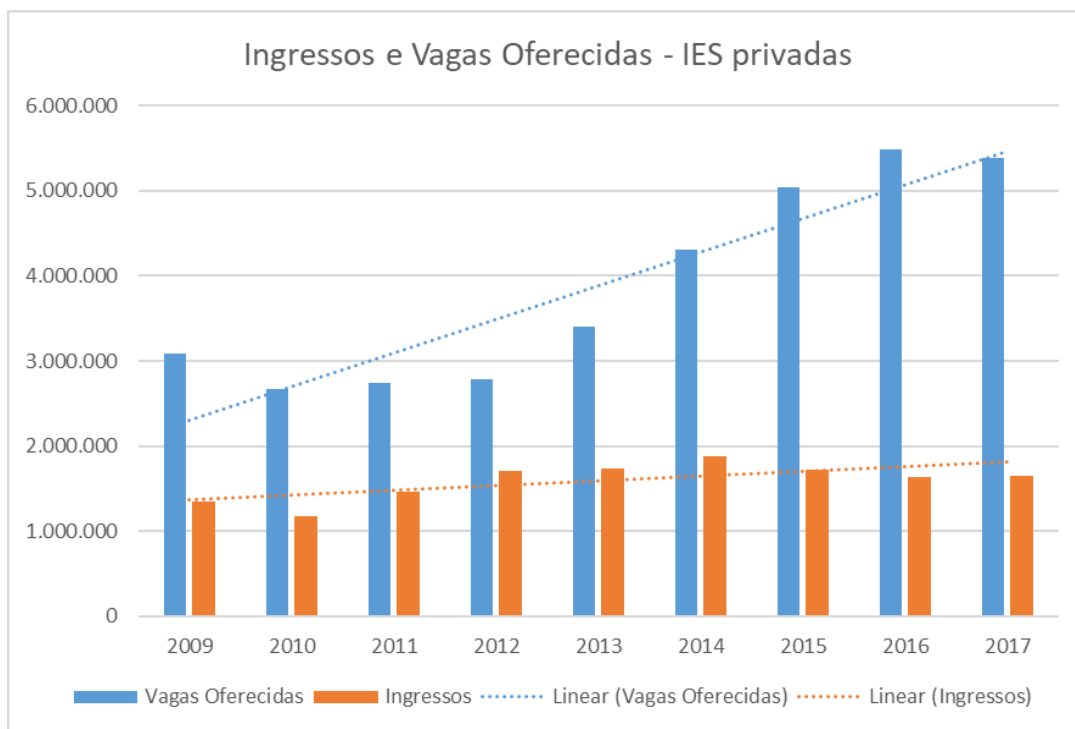
São os dados referentes ao número de vagas oferecidas pelas redes pública e privada e ao número efetivo de ingressos:

DADOS – VAGAS OFERECIDAS E INGRESSOS – CENSO 2017			
Rede de Ensino/Vagas	Vagas Oferecidas	Ingressos	Vagas Não Preenchidas
Rede Pública	688.767	485.176	203.591
Rede Privada	5.386.485	1.649.950	3.736.535
Total	6.075.252	2.135.126	3.940.126

A diferença percentual de ingressos entre a rede pública e a rede privada põe em evidência o inchaço exagerado do último modal. Se apenas 29,55% das vagas de graduação em instituições públicas não são preenchidas por ingressantes, esse é o caso de 69,37% das vagas de graduação em instituições privadas. Desse modo, a proporção entre um e outro modal é praticamente invertida. De maneira aproximada, tem-se que, a cada dez vagas oferecidas em instituições públicas, sete são preenchidas; a cada dez vagas oferecidas em instituições privadas, as mesmas sete não são preenchidas.

A comparação dos dados referentes ao Censo da Educação Superior 2017 com aqueles do Censo da Educação Superior 2009 reforçam o cenário de excesso de oferta, fundado sobre uma política excessivamente tolerante do Ministério da Educação, baseada em critérios e métodos de avaliação que não surtem os resultados práticos esperados. No ano de 2009, o número de vagas não preenchidas em instituições privadas era de 56,20%, de um total de 3.090.213 vagas oferecidas. O crescimento percentual de vagas não preenchidas entre 2009 e 2017 é, portanto, muito significativo.

Série histórica comparativa entre o número de vagas oferecidas e o número de ingressantes em instituições privadas de ensino superior demonstra que existe uma tendência ao desmesurado aumento de vagas, sem a proporcional absorção de novos alunos, realidade essa extremamente deletéria para o que se espera do papel social das instituições de ensino superior. Note-se o crescente distanciamento entre as linhas médias de ingresso e de vagas no gráfico abaixo, construído com base nos dados anuais do Censo da Educação Superior, divulgados na base InepData:



O inchaço das instituições de ensino privado é situação extremamente preocupante para o cenário da educação superior no país. A contínua multiplicação do número de cursos configura verdadeiro cenário de nivelamento por baixo (*race to the bottom*), em que instituições de ensino superior cada vez mais flexibilizam os critérios de admissão e fornecem linhas de ensino precárias. O ideal de ampliação de acesso é pervertido, para totalmente desconsiderar o referencial constitucional de garantia de padrão de qualidade.

Além dos evidentes prejuízos da precarização do ensino superior para os alunos, cuja formação será afetada pela qualidade duvidosa das instituições e dos cursos oferecidos, os problemas no modelo atual de avaliação também trazem consequências negativas para o Poder Público.

Isso ocorre porque os critérios para a habilitação junto ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) são semelhantes aos aplicados na avaliação de cursos superiores pelo Ministério da Educação (art. 7º, § 4º, da Lei 11.096/2005 e art. 1º da Lei 10.260/2001), com grande destaque para a deturpada figura do Conceito de Curso.

Dessarte, a superestimação do resultado de vários cursos superiores, decorrente dos conceitos e procedimentos falhos explicitados ao longo desta petição, tem também o efeito nefasto de direcionar investimentos públicos para instituições de qualidade duvidosa, esvaziando o conteúdo da política pública de acesso ao ensino superior, que está pautada pelo interesse em gerar resultados sociais positivos.

Dados do Censo da Educação Superior 2017 reforçam a percepção sobre a magnitude dos efeitos que podem surgir a partir de critérios de avaliação insuficientes ou maleáveis. Entre os estudantes matriculados na rede privada de ensino superior, 46,3% contam com alguma espécie de financiamento estudantil ou bolsa, 58,2% dos quais está contemplado pelo FIES ou pelo PROUNI. Parcela muito significativa dos investimentos públicos fica na dependência da política de avaliação do ensino superior. Quão pior for a última, tão menos úteis serão os primeiros.

É fato notório que o ensino superior no Brasil, mormente no caso dos cursos de Graduação em Direito, tem sido objeto de inadmissível mercantilização, tornando-se um verdadeiro negócio “muito barato e muito rentável”. Professores são mal remunerados, instituições são abertas sem estrutura adequada, cursos e disciplinas são ofertados sem qualquer controle efetivo de qualidade, a oferta é subsidiada por programas de financiamento público de maneira indiscriminada.

A existência de uma “mina de ouro” do ensino superior, portanto, depende em grande medida da conivência do órgão responsável por supervisionar o setor – o Ministério da Educação. Na linha dessa constatação, ainda no início de sua gestão, o Presidente Jair Bolsonaro anunciava publicamente que “vários indícios de corrupção” haviam sido identificados no MEC, a justificar a instauração de uma “Lava Jato da Educação”, medida essa que, contudo, jamais saiu do papel¹³.

E não apenas não houve importantes avanços nos mecanismos internos de auditoria e controle, como a criação de novos cursos continuou a prosseguir em ritmo acelerado. Os cursos superiores à distância têm sido a menina dos olhos da atual administração, com o aumento de instituições, cursos e alunos em quantitativos sem precedentes. Por meio das Portarias MEC 1.428/2018 e 2.117/2019, o percentual de disciplinas que poderiam ser oferecidas na modalidade à distância nos cursos presenciais foi elevado de 20% dos créditos para 40%.

No caso específico da Graduação em Direito, o atual governo poderá vir a ser responsável pela maior explosão de cursos e vagas na história do país. Como amplamente noticiado, desde meados de 2019¹⁴, o Ministério da Educação tem dado sinalização positiva no sentido de autorizar os primeiros cursos de Graduação em Direito na modalidade à distância, o que reforçaria as pressões sobre o já saturado e banalizado mercado de cursos de Graduação em Direito, marcado pela ausência de garantias suficientes de qualidade mínima.

¹³ Governo abandona ideia de “Lava Jato da Educação”. *Revista Época*, 5 novembro 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/governo-abandona-ideia-de-lava-jato-da-educacao/>

¹⁴ MEC prepara a liberação de cursos de Direito a distância. *Blog Exame de Ordem*, 8 outubro 2019. Disponível em: <https://blogexamedeordem.com.br/mec-prepara-a-liberacao-de-cursos-de-direito-a-distancia/>; MEC inicia avaliação de cursos on-line de Direito, segundo instituições. *Valor Econômico*, 21 agosto 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/08/21/mec-inicia-avaliacao-de-cursos-on-line-de-direito-segundo-instituicoes.ghtml>.

Ora, se o processo de avaliação e supervisão dos cursos presenciais de Graduação em Direito já apresenta problemas tão significativos, imagine o que não ocorrerá com a autorização dos cursos à distância, de mais difícil controle por sua descentralização e pela possibilidade de serem veiculados conteúdos já previamente produzidos.

Levar a sério a avaliação das instituições privadas de ensino superior, portanto, é mostrar respeito e consideração não apenas a todos os estudantes, sejam atuais, sejam prospectivos, como também a toda a sociedade, conferindo importância merecida à concretização do direito à educação. Desafortunadamente, as falhas no desenho e na implementação da avaliação do ensino superior indicam graves e sérios problemas para se alcançar tal objetivo.

IV4 – DOS CURSOS JURÍDICOS. EXPANSÃO DESORDENADA E BAIXO DESEMPENHO ESTUDANTIL. OMISSÃO ESTATAL.

Há peculiaridades relacionadas ao ensino jurídico que tornam a política de expansão de cursos e de vagas sem a devida avaliação de qualidade especialmente gravosa, tendo em vista o tipo de atuação profissional desenvolvida pelos graduados em Direito e suas repercussões para a sociedade, bem como as exigências próprias à formação jurídica, que justificam especial rigor na seleção das instituições aptas a ofertá-la.

Em primeiro lugar, como visto, o próprio arcabouço normativo distinguiu a situação dos cursos jurídicos, ao impor procedimentos e padrões mais rígidos de avaliação. Diferentemente dos demais cursos, que devem obter Conceito de Curso (CC) igual ou maior que 3 como requisito mínimo para receber autorização de funcionamento, exige-se para o curso de Direito CC igual ou maior que 4 (art. 13, §5º, da Portaria Normativa 20/2017).

Por sua vez, não se admite, na supervisão das graduações em Direito, a dispensa da avaliação *in loco* (art. 11, §3º, I, da Portaria Normativa 20/2017). Ademais, exige-se o pronunciamento prévio do Conselho Federal da OAB nos processos de credenciamento e de autorização de cursos, como mecanismo para reforçar a verificação das condições de oferta do ensino pela rede privada (art. 41, *caput* e §3º, do Decreto 9.235/2004).

Em segundo lugar, o curso de Direito está entre os que mais atraem estudantes em razão das possibilidades de inserção das profissões jurídicas no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, trata-se de curso que demanda investimento mais baixo para oferecer retorno mais alto, em termos comparativos. Esses fatores tornam o ensino jurídico particularmente atraente dentro do mercado educacional e visado pela iniciativa privada.

O resultado tem sido o diagnóstico traçado adiante de uma expansão desordenada das instituições e dos cursos superiores de Direito, sem a necessária garantia de qualidade. Demonstra-se, portanto, como a graduação em Direito constitui um ramo do ensino superior privado especialmente afetado pela debilidade e pela frouxidão das políticas de expansão.

Em **terceiro lugar**, a necessidade de uma atuação corretiva quanto à oferta de ensino jurídico na rede privada é reforçada pela exigência de qualificações específicas para o exercício profissional das carreiras jurídicas, que se traduzem em diretrizes curriculares que contêm exigências também peculiares ao curso de Direito, atualmente instituídas por força da **Resolução CNE/CES nº 5**, de 17 de dezembro de 2018. Essas diretrizes impõem uma formação humanística e interdisciplinar, aliada à atividade prática.

A preparação e a oferta de graduação em Direito com nível adequado de qualidade exigem o atendimento de condições incompatíveis com a lógica de um ensino massificado e mercantilizado. Considerando os interesses econômicos envolvidos no mercado do ensino jurídico, cabe ao Estado conduzir uma política criteriosa para selecionar as instituições que atendam aos parâmetros esperados de excelência.

No entanto, a realidade tem se afastado desse ideal. A política de autorização de cursos e de ampliação de vagas na rede privada de ensino jurídico tem gerado como resultado uma expansão desordenada de cursos de baixa qualidade, comprovada pelo reduzido desempenho estudantil. A atuação do Poder Público é deficiente na regulação e omissa e ineficaz na fiscalização, marcada pela ausência de medidas para enrijecer o controle e frear a proliferação de cursos com baixa qualidade.

O Brasil é um dos países com mais advogados do mundo, com 1,2 milhão de advogados registrados, e segue em processo acelerado de multiplicação de cursos jurídicos. Segundo dados do Conselho Federal da OAB de julho de 2019, havia 1682 cursos de Graduação em Direito no total, número que praticamente dobrou no período de janeiro de 2005 a julho de 2019, como demonstra o quadro a seguir:

2005		2019	
Estado	Cursos	Estado	Cursos
Acre	3	Acre	8
Alagoas	9	Alagoas	24
Amazonas	10	Amazonas	21
Amapá	4	Amapá	7

Bahia	30	Bahia	108
Ceará	15	Ceará	53
Distrito Federal	16	Distrito Federal	41
Espírito Santo	28	Espírito Santo	43
Goiás	25	Goiás	76
Maranhão	12	Maranhão	36
Minas Gerais	108	Minas Gerais	213
Mato Grosso do Sul	19	Mato Grosso do Sul	25
Mato Grosso	19	Mato Grosso	50
Pará	12	Pará	38
Paraíba	13	Paraíba	28
Pernambuco	22	Pernambuco	62
Piauí	20	Piauí	32
Paraná	72	Paraná	119
Rio de Janeiro	92	Rio de Janeiro	112
Rio Grande do Norte	10	Rio Grande do Norte	25
Rondônia	10	Rondônia	23
Roraima	3	Roraima	4
Rio Grande do Sul	67	Rio Grande do Sul	107
Santa Catarina	53	Santa Catarina	75
Sergipe	6	Sergipe	17
São Paulo	202	São Paulo	315
Tocantins	6	Tocantins	20
Total	886	Total	1682

Dados ainda mais recentes, de 4 de maio de 2020, indicam que existem 1.755 cursos jurídicos autorizados no país, de modo que a abertura de novos cursos de Graduação em Direito continua a avançar em ritmo acelerado.

A expansão também se verifica pelo aumento do número de vagas dos cursos de direito que, conforme dados do Censo da Educação Superior, tornou-se o curso de graduação com maior número de matrículas no país, somando 879.234 estudantes matriculados em 2017.¹⁵

¹⁵ Conforme dados disponibilizados em: “Vagas em direito disparam após MEC facilitar a abertura de novos cursos”. *Folha de São Paulo*, 21 abr. 2019. Disponível em:

O Conselho Federal da OAB tem sustentado uma posição contrária à abertura indiscriminada de cursos jurídicos sem controle rigoroso de qualidade. Especialmente por meio da atuação da sua Comissão Nacional de Educação Jurídica, a Entidade tem realizado projetos voltados a aprimorar a educação jurídica e tem buscado contribuir com o Poder Público na construção de marcos regulatórios adequados e de mecanismos de supervisão e fiscalização eficientes.

No contexto de aprovação da nova regulação do ensino superior por meio da Lei do SINAES, em 2004 foi constituído um Grupo de Trabalho MEC-OAB a fim de consolidar os parâmetros estabelecidos para a análise dos pedidos de autorização de novos cursos jurídicos.¹⁶ Entre os resultados obtidos pelo trabalho do Grupo, foram sugeridos padrões de qualidade para a área de Direito, envolvendo a estipulação de critérios em 3 eixos: corpo docente, organização didático-pedagógica e infraestrutura.

Esses esforços de direcionamento da política pública de expansão do ensino jurídico não conseguiram evitar a proliferação das graduações em Direito, especialmente na rede privada. Ao longo do tempo, a OAB tem mantido uma atuação vigilante e denunciado as falhas dos critérios e metodologias de avaliação utilizadas. Como fruto dessa atuação, foram adotadas medidas de suspensão de novos cursos e mesmo de fechamento de cursos e vagas, que serão expostas adiante com o objetivo de reforçar a possibilidade e a necessidade de medidas semelhantes no contexto atual.

Em 2013, novo Grupo de Trabalho foi constituído por meio de Termo de Cooperação Técnica entre o MEC e a OAB para discutir e propor medidas de aperfeiçoamento do marco regulatório do ensino jurídico no Brasil. Os trabalhos tiveram como foco a revisão das diretrizes curriculares nacionais e a proposição de novo instrumento de avaliação dos cursos de Direito.

Na esteira dos diagnósticos e das recomendações traçadas, no final de 2014, o MEC editou a Portaria Normativa nº 20/2014, que estabeleceu os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em Direito que se encontravam em trâmite perante o órgão ministerial. A Portaria fixou critérios mais rígidos para a autorização, como a exigência de parecer favorável da OAB, salvo em casos excepcionais. Com base no conceito de curso, a Portaria limitou o número de vagas ofertadas pelos cursos recém-criados em, no máximo, 200 vagas. Também estabeleceu aspectos adicionais a serem considerados no processo de avaliação, a saber:

<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/vagas-em-direito-disparam-apos-mec-facilitar-a-abertura-de-novos-cursos.shtml>

¹⁶ Portarias 3.381/2004 e 484/2005.

V - demonstração da relevância social, com base na demanda social e sua relação com a ampliação do acesso à educação superior, observados parâmetros de qualidade; e

VI - indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, composto por professores:

a) com titulação em nível de pós-graduação stricto sensu;

b) contratados em regime de trabalho que assegure preferencialmente dedicação plena ao curso; e

c) com experiência docente na instituição e em outras instituições.

Esses critérios vão ao encontro da posição estabelecida pela OAB na Instrução Normativa nº 1/2008 e defendida nos pareceres emitidos nos processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e ampliação de vagas nos cursos de Direito. Destaca-se a exigência de demonstração da relevância social, de modo a evitar a proliferação de cursos em localidades em que não há demanda social e tampouco condições ao exercício da prática jurídica.

As novas regras conseguiram conter o ritmo intenso de abertura de novos cursos, mas por tempo limitado, uma vez que só foram aplicadas aos processos de abertura em tramitação, não sendo incorporadas ao arcabouço normativo do MEC.

O ritmo de crescimento de cursos e vagas se acelerou a partir de 2017, quando foram editadas as regras atualmente vigentes que flexibilizaram os critérios para autorizar novas graduações e ampliações da oferta em cursos já existentes. Em 2018, 44,7 mil vagas foram criadas.¹⁷ Somente na primeira metade de 2019, houve autorização para abertura de 121 novos cursos de Direito e 14.891 vagas anuais. Apenas no mês de abril de 2020, em pleno cenário de crise de saúde pública, vinte e dois novos cursos foram criados.

Já ficou demonstrado que a metodologia e os indicadores utilizados pelo sistema de avaliação do MEC, nos termos da regulação atualmente em vigor, não servem para aferir a qualidade das instituições e dos cursos. Essa falha é particularmente danosa aos cursos de Direito que se proliferam em ritmo acelerado, respondendo, em grande medida, a interesses de exploração econômica.

A carência de qualidade de expressiva parcela de cursos de Direito

¹⁷ “Vagas em direito disparam após MEC facilitar a abertura de novos cursos”. *Folha de São Paulo*, 21 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/vagas-em-direito-disparam-apos-mec-facilitar-a-abertura-de-novos-cursos.shtml#comentarios>

fica evidente nas duas pontas do processo de avaliação: tanto na análise das condições de funcionamento do curso para fins de autorização de abertura, como na análise dos resultados demonstrados pelos indicadores de desempenho estudantil que, no caso da graduação em Direito, incluem o Exame da OAB e o Enade.

Em diversos processos encaminhados à análise da Comissão Nacional de Educação Jurídica deste CFOAB, foi possível identificar uma série de condições inadequadas na formulação de cursos que foram posteriormente aprovados. Os pareceres da OAB indicam, entre outras carências:

- Inexistência de biblioteca;
- Ausência de instalações do Núcleo de Práticas Jurídicas;
- Ausência dos conteúdos obrigatórios preconizados nas DCNs (Diretrizes Curriculares Nacionais);
- Corpo docente com formação deficiente e carga horária incompatível com as funções;
- Quadro docente domiciliado em local divergente da oferta do curso;
- Ausência de projetos de pesquisa e extensão.

Em nenhuma hipótese essas deficiências podem ser associadas a aspectos supérfluos ou periféricos à estruturação dos cursos de Direito. Infelizmente, esse quadro deficitário não é a exceção. Basta notar que o CFOAB apenas deu aval à autorização ou renovação de graduações em Direito **em 2 dos 652 pareceres que emitiu entre 2017 e 2019.**

Para exemplificar a gravidade das situações constatadas, citamos aqui alguns apontamentos de seis pareceres negativos deste Conselho Federal para cursos que foram autorizados com conceito CC 4 e que já se encontram em funcionamento (Faculdade Estácio Amazonas, Faculdade Anhanguera de Taguatinga, Faculdade de Ciências Jurídicas de Serra, Faculdade Una de Pouso Alegre, Faculdade Nove de Julho de Bauru, Faculdade de Ciências Jurídicas de Campina Grande). São os fatos, de extrema gravidade:

- Em quatro das instituições avaliadas, foi constatada a incompatibilidade entre o número de alunos e o tamanho do corpo docente: para instituições com turmas de cem alunos, havia apenas seis professores; para instituições com turmas de cento e cinquenta alunos, havia apenas nove ou dez professores.
- Em quatro das instituições avaliadas, foi constatada a existência de carga horária incompatível por parte dos professores que integram o Núcleo Docente Estruturante (parcela do corpodocente que deve ter especial dedicação à instituição e ao seu projeto acadêmico). Diversos docentes contavam com cargas

horárias de quarenta, sessenta ou, até mesmo, oitenta horas em outras instituições, a evidenciar a impossibilidade de se dedicarem aos novos cursos;

- A situação mais chocante é a da Faculdade Anhanguera de Taguatinga, em que todos os integrantes do NDE contavam com cargas horárias incompatíveis, alguns dos quais eram contratados em regime de dedicação exclusiva por outras instituições;
- Na Faculdade de Ciências Jurídicas de Serra, diante da inexistência de estrutura própria, havia apenas biblioteca virtual;
- Na Faculdade Nove de Julho de Bauru, não havia programação para a disciplina redação de monografia, a ser conduzida por cada aluno sem o devido acompanhamento docente;
- Na Faculdade de Ciências Jurídicas de Campina Grande, nenhum professor tinha contrato por tempo integral, a reforçar a inexistência de sólido projeto acadêmico;
- Em todas as instituições avaliadas, foi constatada a inexistência de projetos de pesquisa e extensão e a ausência de prévia instalação de Núcleo de Práticas Jurídicas.

Não obstante, a despeito da reiterada posição contrária do CFOAB e da relevância dos argumentos levantados, a SERES (Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Órgão do Ministério da Educação) tem em regra desconsiderado a manifestação da OAB, para ampliar, de maneira inconsequente e desproporcional, as vagas e o número de cursos e instituições autorizadas a funcionar.

Para além das disfunções metodológicas dos conceitos utilizados, observa-se empiricamente que o instrumento de avaliação dos cursos de graduação em Direito não reflete o padrão de qualidade exigido pela Constituição. A partir das constatações feitas pelo CFOAB em seus pareceres, fica claro que o curso pode apresentar inúmeras falhas graves nas dimensões avaliadas e, ainda assim, obter conceito final igual a 4 (quatro) ou 5 (cinco) nas avaliações presenciais.

O sistema de avaliação, na forma como tem sido operado, se contenta com uma simples **aparência de qualidade**, sem aferir as condições reais de estruturação e de funcionamento dos cursos. Ao lado das distorções já apontadas, os requisitos mínimos previstos na lei são muitas vezes interpretados como condições não só suficientes, mas ensejadoras de uma aprovação quase automática dos cursos que formalmente perfazem a pontuação necessária.

O mais perverso desse cenário, como indicado em estudo do IPEA

citado em item anterior, é a existência de um verdadeiro ciclo de gastos ineficientes por parte do poder público. Temos um sistema caro, mas incapaz de avaliar, cuja permissividade autoriza que alguns grupos privados que fornecem serviços sem qualquer padrão mínimo de qualidade possam facilmente obter verbas públicas.

Esse *modus operandi* contraria frontalmente os objetivos da reforma do marco regulatório da educação superior em 2004, que criou o SINAES e deu especial atenção a mecanismos e procedimentos voltados ao aprofundamento da avaliação. Tal preocupação foi precisa e acertada. Como aduzem Maria Paula Dallari Bucci e Ronaldo Mota, a avaliação de qualidade é a “função realmente capaz de garantir que os cursos satisfaçam a razão pela qual foram autorizados”¹⁸. Os autores notam que o objetivo da mudança regulatória, em 2004, foi descolar a autorização de novos cursos e vagas de uma análise meramente formal, como praticada até então:

No passado recente, o ministério concentrava atenção na regulação, nos aspectos formais da abertura de instituições e cursos. A autorização dava-se principalmente com base em papéis, considerando que o projeto é apenas uma promessa. (...) A avaliação ganhou muito em profundidade com a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), pela lei nº 10.861/2004, que criou o Exame Nacional de Estudantes (Enade), visando aferir o desempenho efetivo dos alunos, complementado com a avaliação de cursos e instituições.

A sistemática atual esvazia o sentido da avaliação de qualidade e conduz, na prática, a um retorno à situação objurgada em 2004, que se buscou superar com o novo marco regulatório. A partir das novas premissas firmadas no tripé avaliativo, o MEC deveria atentar para a realidade acadêmica dos estudantes e para o funcionamento concreto dos cursos, e não somente para o atendimento burocrático de requisitos formais.

Na outra ponta, a avaliação de resultado comprova a deterioração da qualidade das graduações em Direito. De fato, o baixo desempenho estudantil parece ser a maior demonstração da falência do sistema atual de avaliação dos cursos e instituições privadas de ensino jurídico. Os elevados números de reprovação no Exame da OAB (média de 80%) e o desempenho discente ainda inferior no Enade comprovam a qualidade precária dos cursos ofertados e, ao mesmo tempo, a ausência de controle e de fiscalização eficaz por parte do Poder Público.

O Exame da Ordem foi criado pela Lei 4.215/1963 e fortalecido em 1994, quando a aprovação na prova se tornou requisito para o exercício da advocacia. Desde então, o Exame representa importante instrumento de garantia da capacitação

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari; MOTA, Ronaldo O novo marco regulatório da educação superior. *Folha de São Paulo*, 24 março 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2403200809.htm>

necessária à prestação de serviços advocatícios. Em 2001, o STF reconheceu a constitucionalidade do Exame de Ordem, confirmando a exigência de uma formação jurídica sólida para a habilitação do profissional ao exercício da advocacia.

Da análise do desempenho dos estudantes nas últimas 29 edições do Exame de Ordem, desde a sua unificação em 2010, extrai-se a baixíssima taxa média de aprovação, da ordem de 19,1%:

Exame de Ordem	Presentes	Aprovados	Porcentagem
2010.1	94091	13339	14,2%
2010.2	105431	15720	14,9%
2010.3	104126	12534	12,0%
2011.1	119255	18223	15,3%
2011.2	106086	26010	24,5%
2011.3	99742	25912	26,0%
2012.1	109649	16419	15,0%
2012.2	114520	20767	18,1%
2012.3	115102	13151	11,4%
2013.1	120944	33954	28,1%
2013.2	97839	13885	14,2%
2013.3	122354	16662	13,6%
2014.1	126535	21076	16,7%
2014.2	122254	27828	22,8%
2014.3	122501	32591	26,6%
2015.1	133549	27860	20,9%
2015.2	135473	38255	28,2%
2015.3	136984	28963	21,1%
2016.1	141472	18791	13,3%
2016.2	125508	25239	20,1%
2016.3	121784	19129	15,7%
2017.1	136230	32244	23,7%
2017.2	123107	20451	16,6%
2017.3	125042	29905	23,9%
2018.1	140427	28630	20,4%
2018.2	124004	22551	18,2%
2018.3	127318	15143	11,9%
2019.1	134791	32335	24,0%
2019.2	118251	27760	23,4%
Médias			19,1%

A série histórica revela a assimetria entre o número de egressos de cursos jurídicos e o número dos que conseguem preencher os requisitos mínimos para o exercício profissional, indicando a baixa qualidade da formação jurídica recebida.

Segundo dados reunidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), relativos aos índices de presença e de aprovação entre o VIII e XVII Exame da Ordem (2012.3 – 2016.1), 93% dos participantes eram provenientes de IES privadas, que apresentaram taxa de aprovação média de 18%, muito inferior àquela obtida pelas instituições públicas, com 40% de aprovação.¹⁹ Esse dado corrobora o caráter massificado e a baixa qualidade do ensino jurídico prestado pelo setor privado. Ao mesmo tempo, se forem considerados os desníveis entre as instituições privadas, destacando aquelas que são reconhecidas pela excelência do ensino, fica claro que um grande número de cursos não tem, em absoluto, condições de preparar seus estudantes para a vida profissional.

Considerado o resultado do Exame de Ordem 2019.2, cabe ressaltar a significativa diferença entre a média geral de aprovados (23,4%) e a média de aprovados nas universidades federais (52%), a demonstrar que estão mantidas as importantes clivagens entre os diferentes cursos superiores.

Os dados de avaliação do Enade reforçam o diagnóstico de má qualidade dos cursos. Como visto, o conceito Enade avalia o desempenho dos estudantes a partir dos resultados obtidos na prova, aplicada a cada curso em um intervalo de 3 (três) anos. Os cursos são classificados nos níveis de 1 a 5, em uma escala crescente que parte da pior situação (nota 1) para a melhor situação (nível 5).

Na avaliação do curso de Direito realizada em 2015, entre os 1.066 cursos participantes, 459 (43,1%) classificaram-se com conceito 3. O segundo nível mais frequente foi o conceito 2, atribuído a 330 cursos (33%). Confirma-se a tabela com a distribuição quantitativa das notas no Brasil e em cada região, retirada do Relatório Síntese do Enade na área do Direito:

¹⁹ *Exame da Ordem em Números*, Volume III, abril de 2016. p. 63.

Tabela 5.1 – Distribuição absoluta e percentual na coluna de Cursos Participantes por Grande Região, segundo o Conceito Enade – Enade/2015 – Direito

Conceito Enade	Grande Região											
	Brasil		NO		NE		SE		SUL		CO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	1.066	100,0	70	100,0	208	100,0	455	100,0	216	100,0	117	100,0
SC	6	0,6	0	0,0	0	0,0	3	0,7	0	0,0	3	2,6
1	49	4,6	3	4,3	10	4,8	26	5,7	2	0,9	8	6,8
2	330	31,0	32	45,7	63	30,3	114	25,1	72	33,3	49	41,9
3	459	43,1	20	28,6	87	41,8	217	47,7	101	46,8	34	29,1
4	164	15,4	9	12,9	29	13,9	77	16,9	33	15,3	16	13,7
5	58	5,4	6	8,6	19	9,1	18	4,0	8	3,7	7	6,0

Fonte: MEC/Inep/Daes – Enade/2015

Nota-se que somente 20,8% dos cursos jurídicos se inserem nas faixas superiores de desempenho (conceitos 4 e 5), que indicam excelência do ensino jurídico. Por sua vez, há um quantitativo expressivo de cursos – 35,6% – que ficou nas faixas mais baixas (conceitos 1 e 2). Vale lembrar que, em razão de falhas no processo de fiscalização do exame, conforme apontou a auditoria operacional do TCU, o desempenho aferido, que já é negativo, tende a estar superestimado.

O desnível entre instituições de ensino públicas e privadas fica evidenciado nos resultados da avaliação no Enade. As instituições privadas possuem a maior concentração de cursos com os níveis mais baixos de desempenho estudantil. Dos 926 cursos da rede privada participantes do Enade, 43 receberam conceito 1, e 316, conceito 2, o que significa que quase 40% dos cursos jurídicos ofertados por instituições privadas apresenta baixo desempenho estudantil.

Além disso, somente 110 cursos participantes receberam conceito 4, e 16 cursos lograram o conceito 5. Não chega, portanto, a 2% o número que instituições privadas com nota máxima do Enade. Já entre as instituições públicas, quase 70% dos cursos de Direito foram avaliados com nota 4 e 5. Essa disparidade é ilustrada pela tabela a seguir, igualmente extraída do Relatório Síntese do Enade na área do Direito:

Tabela 5.2 – Total de Cursos Participantes por Categoria Administrativa, segundo a Grande Região e o Conceito Enade – Enade/2015 – Direito

Grande Região / Conceito Enade	Categoria Administrativa		
	Total	Pública	Privada
Brasil	1.066	140	926
SC	6	1	5
1	49	6	43
2	330	14	316
3	459	23	436
4	164	54	110
5	58	42	16

[...]

Fonte: MEC/Inep/Daes – Enade/2015

Esse cenário é confirmado pelos dados mais recentemente divulgados, em sede do Relatório de Área do Enade 2018, referente aos cursos de Graduação em Direito. Constam no documento os seguintes resultados, bastante similares àqueles obtidos no Enade 2015:

Tabela 5.1 – Distribuição absoluta e percentual na coluna de Cursos participantes, por Grande Região, segundo o Conceito Enade – Enade/2018 – Direito

Conceito Enade	Grande Região											
	Brasil		NO		NE		SE		SUL		CO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	1104	100,0	72	100,0	223	100,0	471	100,0	223	100,0	115	100,0
SC	4	0,4	0	0,0	2	0,9	1	0,2	1	0,4	0	0,0
1	32	2,9	2	2,8	8	3,6	12	2,5	2	0,9	8	7,0
2	372	33,7	31	43,1	82	36,8	140	29,7	70	31,4	49	42,6
3	477	43,2	22	30,6	75	33,6	231	49,0	112	50,2	37	32,2
4	143	13,0	10	13,9	33	14,8	59	12,5	26	11,7	15	13,0
5	76	6,9	7	9,7	23	10,3	28	5,9	12	5,4	6	5,2

Fonte: MEC/Inep/Daes - Enade/2018

Como se pode perceber, no levantamento mais recente do INEP, apenas 19,8% dos cursos avaliados obteve conceitos capazes de espelhar os graus bom e ótimo (notas quatro e cinco), na linha do referencial exigido em sede do Conceito de Curso (CC), sendo atribuído a 36,5% dos cursos conceitos ruim ou péssimo (notas um e dois).

O Enade 2018 reforça também a concentração de indicadores negativos entre as instituições privadas, para evidenciar que muitos cursos continuam a ser autorizados e renovados pelo Ministério da Educação apesar de evidentemente não contarem com padrões mínimos de qualidade. Enquanto 70,6% dos cursos de instituições públicas foram avaliados com conceitos bom ou ótimo (notas quatro e cinco), esses foi o caso de apenas 12,2% dos cursos de instituições privadas. Avaliando a outra ponta, referente aos cursos com conceitos péssimo ou ruim (notas um e dois), há 13,2% de instituições públicas em contraste com 40% de instituições privadas.

A tabela abaixo, que apresenta o conceito com maior concentração de instituições (conceito modal) em cada região, demonstra a diferença de resultado entre instituições públicas e privadas, com a diferença de pelo menos dois níveis em todas as regiões do país:

Conceito Modal Das IES (Públicas e Privadas) Por Região					
Região	1	2	3	4	5
N		Privadas		Públicas	
NE		Privadas		Públicas*	Públicas*
CO		Privadas		Públicas	
SE			Privadas		Públicas
S			Privadas		Públicas

Observação:

* Houve empate técnico no conceito modal das IES públicas na região Nordeste, com vinte instituições nos grupos de nota ENADE quatro e cinco.

Percebe-se, portanto, que o ritmo acelerado de multiplicação de cursos na rede privada, combinado à baixa qualidade do ensino jurídico oferecido por essas instituições, são fatores estruturantes do atual quadro de desempenho insatisfatório dos concluintes em graduações de Direito.

Esse quadro negativo é reforçado pelos índices de cursos contemplados pelo Selo “OAB Recomenda” conferido pelo Conselho Federal da OAB desde 2001, com o objetivo de reconhecer publicamente os cursos de direito que se destacam pelo nível de ensino oferecido. O projeto visa servir como indutor de qualidade para elevar o padrão do ensino jurídico e incentivar o aperfeiçoamento das instituições, além de orientar a sociedade.

A atribuição do selo de qualidade combina dois critérios: as taxas de aprovação nos Exames da OAB e os resultados do Enade. Na última edição realizada em 2018, dos 1.212 cursos habilitados a participar da pesquisa, somente 161 foram contemplados com o Selo “OAB Recomenda”. O número reduzido reforça os efeitos deletérios de uma política de abertura indiscriminada de cursos e sem compromisso com garantias de qualidade.

A formação de profissionais despreparados para o exercício de qualquer carreira jurídica, especialmente por parte de instituições privadas de ensino, não apenas frustra os objetivos daqueles que buscaram qualificação profissional, mas também expõe toda a coletividade aos riscos relacionados a práticas irresponsáveis e deficientes do Direito.

Vale lembrar que o fundamento das políticas públicas é a existência de direitos, sobretudo direitos sociais, como a educação, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Além disso, as políticas públicas se organizam em ciclos, que perpassam suas distintas fases de desenvolvimento, desde a concepção e o planejamento, até a execução e a avaliação de resultados. A etapa da avaliação tem um papel fundamental e não pode ser tratada como um fim que se encerra em si mesmo. Ao contrário, avaliação e regulação devem estar relacionadas, de modo que resultados insatisfatórios produzam consequências regulatórias.

É o que se observa no âmbito das políticas públicas de expansão do ensino superior prestado por instituições privadas. Os desastrosos resultados das avaliações de qualidade devem desencadear mudanças regulatórias que possam aprimorar o funcionamento do sistema de autorização de novos cursos e vagas, além de suscitar a aplicação de medidas sancionatórias e de controle.

No entanto, a despeito dos números alarmantes e do inequívoco diagnóstico de disfunções do sistema vigente, o Ministério da Educação não tem

tomado providências para corrigir a prestação defeituosa de serviços no campo do ensino superior, e tampouco para estancar a multiplicação de cursos de Direito em instituições privadas de ensino sem as mínimas credenciais para o desempenho das funções.

Como já devidamente demonstrado ao longo deste petítório, muito embora o Ministério da Educação repetidamente argumente que já adota medidas suficientes para assegurar a qualidade dos cursos de Graduação em Direito, o que estaria demonstrado pela elevação do Conceito de Curso exigido de três para quatro e pela necessidade de prévia visita *in loco* para a autorização e a renovação de cursos, tem-se que os resultados práticos dessas exigências são mínimos. Muito embora o sarrafo tenha sido formalmente elevado nos atos normativos, a superestimação dos critérios de avaliação, fato esse reconhecido pelo Tribunal de Contas da União e reforçado pelos dados apresentados pelo cruzamento dos diversos indicadores de qualidade, e a inexistência de uma política de supervisão efetiva inviabilizam a concretização dos comandos constitucionais voltados a assegurar o ensino superior de qualidade.

Ademais, a ausência de qualquer indicação concreta do Ministério da Educação no sentido de implementar medidas que sejam capazes de aprimorar a avaliação e a supervisão dos cursos, tal como exigido em auditoria do Tribunal de Contas da União, reforça o quadro de mais absoluto descaso, a permitir a expansão descontrolada da oferta de Graduações em Direito.

IV5 – DA MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM DIREITO.

Já há no Brasil um excedente de profissionais na área jurídica (aproximadamente 1.200.000 advogados) e a criação de mais cursos jurídicos (especialmente de cursos que não apresentam qualquer diferencial ou corpo docente qualificado) somente aumentará o cenário de excesso de profissionais qualificação mínima e sem condições de atuação profissional.

A expansão descontrolada dos cursos superiores de Graduação em Direito apenas favorece um conjunto de atores: os grupos econômicos que cada vez mais lucram com o ensino superior e cuja elevada participação no mercado tende à formação de oligopólios.

Desde 2007, com a abertura de capital da Anhanguera Educacional S.A., da Estácio Participações, da Kroton Educacional e do Sistema Educacional Brasileiro, a configuração de nosso mercado de ensino superior passou por verdadeira revolução, para a construção de um “*modelo organizacional (...) movido pela ideologia do valor econômico e do marketing*”, em contraste com o modelo anterior, pautado pela descentralização e pela pluralidade de posturas

educacionais²⁰. Em contraste com instituições tradicionais de ensino superior privado marcadas por reconhecida qualidade, como a Fundação Getúlio Vargas e as Pontifícias Universidades Católicas, centenas de outras instituições são criadas como simples *longa manus* de grupos de investidores, com o simples interesse de serem um investimento barato e rentável.

Ainda não há nenhum estudo definitivo sobre os efeitos decorrentes da concentração e da existência de grandes mantenedoras sobre a qualidade dos cursos oferecidos. Contudo, alguns dados demonstram que a atuação dos grandes grupos empresariais tende a privilegiar a expansão da oferta antes do aumento da qualidade. Em contraste com instituições não adquiridas, as instituições que compõem grandes conglomerados educacionais apresentam oferta muito mais significativa de vagas. Em dissertação na qual são analisados os efeitos da incorporação de instituições de ensino superior a grandes grupos empresariais e a concentração do mercado de ensino superior, Rafael Spolavori indicou que, enquanto instituições não adquiridas contavam em média com 770 vagas autorizadas nos cursos de Direito, o quantitativo das instituições adquiridas era de 1029 vagas. Além disso, a incorporação sugeria a redução do conceito do IGC da instituição, bem como a redução no resultado na avaliação do Exame de Ordem²¹.

Ainda mais interessante, o pesquisador notou que, diferentemente do que se poderia pensar, a criação de grandes grupos educacionais não tem levado à expansão geográfica da oferta de cursos superiores. Muito pelo contrário, tais mantenedoras têm se concentrado em atuar em regiões onde já existe uma maior concentração de cursos.

A postura liberalizadora e permissiva adotada pelo atual governo tem colaborado para reforçar a avaliação econômica das mantenedoras do ensino superior mesmo em um cenário de dificuldades econômicas. O titular da pasta de educação repetidamente tem afirmado que a demanda do ensino superior será prioritariamente preenchida pela expansão da oferta de estabelecimentos privados, ainda mais diante do cenário de contingenciamento imposto pelo governo federal sobre as instituições públicas, bem como reiterado o interesse em que a oferta de cursos superiores seja facilitada pelo Ministério da Educação, que deverá conceder maior liberdade para as instituições privadas²².

²⁰ CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação & Sociedade*, vol. 31, n. 111, 2010, pp. 481-500.

²¹ SPOLAVORI, Rafael. *Concentração do Mercado de Ensino Superior no Brasil: Uma Análise do Efeito das Fusões e Aquisições sobre o Desempenho Acadêmico*. Dissertação – Mestrado em Economia – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2016.

²² Nesse sentido, diversos periódicos cobriram o discurso do Ministro em evento com mantenedoras de ensino superior privado, dias depois de ter adotado as medidas de contingenciamento das universidades públicas, no qual afirma o interesse em fortalecer e desburocratizar o ensino superior privado: Ministro da Educação defende fortalecimento do ensino superior privado. *O Globo*, 6 junho 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/ministro-da-educacao-defende->

Como a Comissão Nacional de Educação Jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil tem reiteradamente notado em seus pareceres, as grandes mantenedoras já estão muito bem cientes dos mecanismos limitados do MEC e do INEP e utilizam-se dessas falhas para obter uma avaliação artificialmente elevada. Como o MEC não realiza o cruzamento dos pedidos de autorização de cursos para verificar a compatibilidade de cargas horárias, diversos professores doutores são indicados em um grande conjunto de projetos pedagógicos sem vinculação real com a instituição; os projetos pedagógicos são montados de maneira padronizada para cumprir os requisitos formais constantes nos formulários de avaliação do INEP; a inexistência de processos de supervisão ativa e de visitação aleatória permitem que a infraestrutura seja aprimorada temporariamente apenas enquanto perdura o momento da avaliação presencial.

Diante desse cenário, em que há falhas sistêmicas que permitem a superestimação do desempenho dos cursos de Graduação em Direito, favorecendo a mercantilização do ensino jurídico em detrimento da qualidade, é imperativa a suspensão da autorização de novos cursos para o aprimoramento dos mecanismos de avaliação. Como será indicado em seguida, tal medida não se dá sem precedentes, na linha de deliberações anteriores do Ministério da Educação e da recente decisão por suspender a autorização de novos cursos de Medicina pelo prazo de cinco anos.

V – DA POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO PARA O APRIMORAMENTO DO MARCO REGULATÓRIO E DA AUSÊNCIA DE DIÁLOGO POR PARTE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

No passado recente, o MEC suspendeu a abertura de novos cursos como medida necessária para averiguar os problemas que atingiam a educação superior e para reformular os critérios de avaliação para fins de autorização de novos cursos.

Em 2004, no contexto de operacionalização do SINAES, o Ministro da Educação determinou, por meio da Portaria nº 1.217/2004, a suspensão da abertura de novos cursos pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a fim de verificar a qualidade dos cursos existentes:

fortalecimento-do-ensino-superior-privado-23723004; Estácio e Kroton sobem com otimismo do ministro da Educação no setor. *Suno Research*. 7 junho 2019. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/noticias/estacio-kroton-ensino-superior-privado/>; Em MG, MEC defende desburocratização para liberar cursos de Educação Superior. *Portal MEC – Ministério da Educação*. 7 junho 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/212-noticias/educacao-superior-1690610854/76921-12-edicao-do-congresso-brasileiro-de-educacao-superior-particular-cbbsp?Itemid=164>.

O Ministro de Estado da Educação, no uso de suas atribuições legais e considerando a necessidade de adequação dos procedimentos técnico-administrativos para o credenciamento de novas instituições e autorização de novos cursos de educação superior, para fins da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, bem como a efetivação de uma política de criteriosa expansão da educação Superior, Resolve:

Art. 1º Suspende por 180 dias o recebimento, nos protocolos do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação das seguintes solicitações:

I – Credenciamento de Instituições de Educação Superior, inclusive das que ministrem exclusivamente curso de Educação à Distância e cursos tecnológicos;

II – autorização de cursos superiores de graduação, sequenciais e de habilitações, inclusive de cursos de Educação a Distância e cursos tecnológicos;

III – autorização de cursos a serem ministrados fora de sede. (...)

A decisão buscava averiguar a qualidade duvidosa dos cursos que tinham sido autorizados pelo Poder Público, reagindo particularmente a denúncias formalizadas pela OAB, que apontavam as graves falhas nos critérios utilizados.

A despeito das reformulações processadas em 2004 que, como visto, enfatizaram os mecanismos de fiscalização e de avaliação de qualidade pelo MEC, em pouco tempo se observou outro ciclo de crescimento desordenado de cursos superiores em Direito, o que ensejou nova suspensão da abertura de cursos, em 2007. Nesse contexto, foi conduzido um processo de supervisão de cursos com desempenho abaixo do esperado, tendo em vista os resultados do Enade e do Exame de Ordem, que resultou em um corte de 24 mil vagas em cursos de Direito em todo o país.²³ Novamente, o avanço foi apenas temporário, uma vez que o modelo de supervisão ativa não foi implementado pelo Ministério da Educação.

Por sua vez, em 2013, o Ministério da Educação determinou uma suspensão direcionada **especificamente** aos processos de abertura de novos cursos em Direito, tendo em vista a elaboração de novo marco regulatório e o andamento de

²³ A esse respeito, ver: MEC determina corte de 24 mil vagas em cursos de direito, *Estado de São Paulo*, 27 agosto 2009. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-determina-corte-de-24-mil-vagas-em-cursos-de-direito,231902>



processo de fiscalização dos cursos, em cooperação com a OAB.²⁴ Essa cooperação resultou na aprovação da Portaria n. 20/2014 que, como visto, previu uma política mais rigorosa de abertura de cursos jurídicos, que, infelizmente, teve vigência limitada no tempo. No curto período de tempo em que os pareceres negativos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil tiveram natureza impeditiva, houve importante estancamento na explosão desmesurada de cursos sem padrão mínimo de qualidade.

Mais recentemente, em 2018, o Ministério da Educação, por meio da **Portaria n. 328/2018, suspendeu por 5 (cinco) anos o aumento de vagas e novos editais para a autorização de cursos de graduação em Medicina.** A medida foi justificada pela necessidade de realizar uma avaliação e adequação da formação médica no país. A mesma Portaria instituiu grupo de trabalho para fazer análise e apresentar proposta para reorientar a formação médica, com objetivo de melhorar a qualidade dos cursos.

Diante do cenário calamitoso de autorização de numerosas graduações em Direito sem a qualidade devida, como apurado pela Comissão Nacional de Educação Jurídica, a mesma medida foi solicitada por este Conselho Federal da OAB ao Ministério da Educação, por meio do Ofício 081/2019-GPR, que requereu a **suspensão da autorização para abertura de novas graduações em Direito.** Outro pedido de suspensão pelo prazo de 5 anos já havia sido formulado anteriormente, nos termos do Ofício 690/2017 CNEJ/GAC, a demonstrar que se trata de uma preocupação de longa data desta Entidade.

Contudo, o pleito não foi atendido pelo órgão Ministerial, sob o argumento insincero de que não caberia ao Ministério da Educação realizar a suspensão de cursos superiores. O teor da resposta consta no extrato da decisão transcrito a seguir, nos termos do Ofício nº 339/2019:

25. De todo o exposto, conclui-se que não cabe ao Ministério da Educação – MEC, suspender, ainda que de forma preliminar, novos pedidos de autorização de cursos jurídicos ou de qualquer outro curso, visto que a atribuição não está inserida em seu rol de atribuições, visto que de acordo com a legislação vigente a autorização para abertura de curso superior na área jurídica é semelhante a qualquer outro pedido de autorização, não havendo qualquer distinção dos demais cursos, sendo a única excepcionalidade admitida sobre o curso de medicina, conforme a Lei nº 12.871/2013, que institui o Programa mais médicos.

²⁴ “MEC interrompe abertura de novos cursos de direito para mudar regras”. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/03/mec-interrompe-abertura-de-novos-cursos-de-direito-para-mudar-regras.html>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Em agosto de 2019, por meio do Ofício n. 141/2019-GAC, o CFOAB reiterou o pedido de **suspensão da tramitação de pedidos de autorização de novos cursos jurídicos “até a conclusão dos estudos técnicos necessários para o aprimoramento da política de regulação em favor da promoção da qualidade do ensino jurídico no País”**. Não houve, contudo, resposta ao pedido.

Com a devida vênia, a justificativa apresentada pelo MEC na resposta acima referida não se sustenta. Cabe ao órgão Ministerial o dever de condicionar, restringir e limitar o exercício de atividades educacionais abusivas ou lesivas à coletividade, em nome do interesse público. Essa atuação encontra respaldo nos poderes gerais de supervisão conferidos pela Constituição a Ministros de Estado (art. 82, I e II), bem como nas funções específicas atribuídas ao MEC de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação (art. 1º do Decreto 9.235/2017).

Além disso, o fato de os Cursos de Medicina contarem com exigência adicional – a saber, a necessidade de prévio chamamento público – não nos permite chegar à conclusão de que apenas eles poderão ser objeto de suspensão por parte do Ministério da Educação. Como demonstrado anteriormente, em diversas ocasiões anteriores o órgão público adotou a suspensão dos pedidos de autorização de cursos superiores para o aprimoramento dos mecanismos e instrumentos de avaliação e supervisão.

Fica evidente a ilegalidade e a inconstitucionalidade da negativa do Ministério da Educação em aplicar aos cursos jurídicos medida semelhante àquela adotada para as graduações em Medicina, tal como requerido pelo CFOAB, sob a escusa de não deter competência para determinar a suspensão da abertura de cursos superiores. Deixou o mandatário de aplicar a medida de suspensão sob o manto de motivação descabida e irreal, mesmo contraditória com a prática anterior da instituição. Assim como os cursos de Medicina, os cursos de Direito são reconhecidos, em todos os instrumentos normativos do Ministério da Educação, como cursos sensíveis, a demandar critérios diferenciados em função dos riscos de banalização da oferta.

A necessidade de aprimorar a política de regulação do ensino jurídico requer a suspensão dos processos de abertura até que seja possível verificar as condições dos cursos em funcionamento e estabelecer nova e revisada sistemática de avaliação. O objetivo final deve ser a consolidação de parâmetros adequados para a análise dos pedidos de autorização de novos cursos de Graduação em Direito, bem como o estabelecimento de critérios idôneos para a avaliação da qualidade do ensino, que serve como base dos pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos jurídicos.



Desse modo, a suspensão de novas autorizações de cursos de Graduação em Direito e de pedidos de aumento de vagas por um prazo de cinco anos, na linha de medida idêntica adotada para os cursos de Medicina, parece ser a melhor solução para que a precarização da oferta não ganhe ainda mais força. A medida deve alcançar igualmente a suspensão da eficácia de autorizações de novos cursos que não estejam ainda em funcionamento, bem como de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas.

VI – DA ATUAÇÃO IRRESPONSÁVEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PARA A AUTORIZAÇÃO DE NOVOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO NO CONTEXTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA

Além de demonstrar a inadequação dos mecanismos de avaliação e supervisão de cursos, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil quer ressaltar que, apesar de as visitas *in loco* estarem suspensas por parte do Ministério da Educação desde o mês de março²⁵, e de a Comissão Nacional de Educação Jurídica ter suspenso temporariamente o envio de seus pareceres opinativos, os processos de autorização de cursos continuam a avançar de maneira acelerada e irresponsável no Ministério da Educação.

Como é de conhecimento notório, o país está enfrentando uma situação de emergência de saúde de importância internacional. No dia 20 de março, o Congresso Nacional aprovou o pedido de reconhecimento de calamidade pública submetido pelo governo federal em face da pandemia do COVID-19, por meio do Decreto-Legislativo nº 6, para permitir a realização de gastos sem a observância dos limites e das metas fiscais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, com efeitos até dezembro de 2020. O mesmo marco temporal pode balizar a adoção de outras medidas que ajustem a atuação dos poderes públicos em um cenário no qual os serviços prestados não estão funcionando em condições de normalidade, como é o caso das tarefas de avaliação e supervisão do ensino superior pelo MEC.

No momento atual, a situação é mais grave em razão de todas as restrições sanitárias que têm sido legitimamente implementadas para conter o avanço da doença. Por meio da Portaria n. 454/2020, de 20 de março, o Ministério da Saúde declarou estágio de transmissão comunitária do vírus no Brasil. A partir de então, medidas de distanciamento social passaram a ser indicadas como estratégia mais apropriada de achatamento da curva de contágio. Como consequência, atividades presenciais, tanto no setor público como privado, foram suspensas ou reduzidas ao máximo. Tal realidade impacta na forma como os órgãos públicos desempenham suas funções e recomenda, de um lado, capacidade de adaptação e, de outro, cautela.

²⁵ Inep cancela visitas *in loco* dos meses de março e abril de 2020. *Plantão ABMES*, 18 março 2020. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3674/inep-cancela-visitas-in-loco-dos-meses-de-marco-e-abril-de-2020>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A despeito de todas essas considerações, os dados sobre a criação de novos cursos jurídicos e sobre a expansão da oferta de vagas em pleno cenário de pandemia impressionam. Como indicado no Memorando 005/2020-CNEJ, **apenas no intervalo entre 2 de abril e 29 de abril foram autorizados vinte e dois novos cursos de direito, com a oferta de 2.975 (duas mil novecentas e setenta e cinco) novas vagas**. Em menos de um mês, em franca emergência de saúde pública, vinte e dois novos cursos de direito foram autorizados.

A autorização de quantitativo tão expressivo de novos cursos e vagas, quando tanto a oferta regular dos cursos presenciais quanto as condições para a avaliação dos processos de autorização estão prejudicadas, apenas reforça a já descrita “sanha autorizadora”, repetidamente comprovada ao longo deste petítório.

É inadmissível que o ente responsável por autorizar e supervisionar os cursos de Graduação em Direito e por assegurar a garantia constitucional de padrão de qualidade, nos termos do art. 209, II, da Constituição Federal, continue a se comportar com tamanha desídia, permitindo a massificação e a precarização do ensino superior.

Há preocupações específicas decorrentes do atual contexto de pandemia. Em primeiro lugar, nota-se que a realização de avaliações *in loco*, obrigatórias na supervisão de cursos de direito, estão comprometidas por conta das orientações sanitárias que reduziram ou suspenderam atividades presenciais. Com isso, há o verdadeiro risco de os processos de autorização de cursos avançarem apesar da exigência específica determinada pela Portaria Normativa 20/2017.

Em segundo lugar, a Comissão Nacional de Educação Jurídica da CFOAB encontra-se impossibilitada de opinar nos processos de autorização de abertura de novos cursos de Direito. Tendo em vista o caráter sigiloso e sensível de muitas informações constantes nos processos, a Comissão afastou a realização de deliberações por meio virtual por razões de segurança. Ademais, a existência de restrições de locomoção tem inviabilizado a realização de diligências presenciais nas instituições, indispensáveis para a formulação de muitos pareceres.

O parecer emitido pela Comissão, embora tenha caráter opinativo, corresponde a uma prerrogativa legal conferida à Ordem dos Advogados do Brasil, pois previsto expressamente no Estatuto da Advocacia e da OAB e reforçado pelo Decreto 9.235/2004, a caracterizá-lo como fase indispensável do processo de avaliação. Não se pode admitir, portanto, que os pedidos tenham seguimento sem a existência de condições que permitam a atuação da Comissão Nacional de Educação Jurídica, que constitui requisito de regularidade dos processos.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Em terceiro lugar, é notório que o cenário de pandemia impôs restrições e mudanças profundas no modo de funcionamento das instituições de ensino superior. Assim, os cursos de Direito pelo país estão enfrentando sérios desafios, seja para se adaptarem à modalidade virtual de ensino, seja para ajustarem seus calendários e suas funções gerenciais e administrativas. Como não existem, no Brasil, cursos jurídicos ofertados sob a modalidade de ensino à distância (EaD), são muitas as dificuldades operacionais e pedagógicas para se garantir a continuidade dos cursos, **provisoriamente**, sem atividades presenciais. Não há nenhuma razão que justifique, nesse contexto, a abertura de novos cursos, **que foram aprovados para funcionar presencialmente** e que, portanto, não estão minimamente equipados ou preparados para iniciar suas atividades em formato digital, para que **necessariamente iniciem suas atividades na modalidade à distância** em função da crise de saúde pública.

Ainda nessa mesma linha de considerações, o cenário de pandemia traz outra importante preocupação à tona. Alguns analistas já demonstraram o receio de que as medidas excepcionais determinadas pelo Ministério da Educação para o período da emergência de saúde pública, estabelecidas na Portaria MEC 343/2020, possam vir a se tornar permanentes em um contexto de normalidade, flexibilizando a oferta de disciplinas presenciais e abrindo margem para a expansão desenfreada do ensino a distância.

É o que explica o Professor Gustavo Seferian, da Universidade Federal de Minas Gerais:

Não podemos nos deixar levar pela literalidade mistificadora da portaria do MEC. Quando esta trata da “substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação”, está a tratar de ensino, e de que este não se dará de forma presencial, mas mediatizada por artifícios virtuais.

Temos que reaprender, como clama Daniel Bensaïd, a chamar um gato de gato. Afinal, se ele mia, ronrona, pula, caça ratos e se enrola em nossas pernas, ele é um gato. E se as atividades de ensino são proporcionadas à distância, virtualmente, se trata de EAD. Não podemos nos render a confusões propositalmente colocadas pela portaria.

A perversidade da medida, que tenta ludibriar o conjunto docente e alcança aos poucos seus efeitos – que devem ser politicamente contidos! – não se reserva a este momento em que a dimensão sanitária da crise nos assola de forma mais marcante, mas se projeta ao futuro.

Há um ônus imenso em se admitir que a excepcionalidade do momento, que se coloca escancarada aos nossos olhos, autorize esta perigosa fissura que tende a comprometer todo o horizonte do ensino superior no país.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O permissivo ao ensino à distância não deve ser tolerado em nenhuma de suas formas, sob pena de em se percebendo a condução regular – muito embora jamais “normal” – das atividades em sua adaptação “à distância”, possibilitar futuras ofensivas do capital frente aos desenhos que salvaguardam a qualidade do processo pedagógico conduzido nas Instituições de Ensino Superior presencialmente, isso por não terem se rendido aos imperativos precarizadores e funcionais ao lucro²⁶.

A partir do momento em que o Ministério da Educação possa permitir, nos termos do referido ato normativo, a “substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação”, sem considerar as referidas atividades como atividades de ensino à distância, poderá haver uma confusão indevida entre os dois modais, que exigem procedimentos de credenciamento e autorização diferenciados e que não se destinam a contemplar o mesmo conjunto de disciplinas e atividades.

Uma vez que os cursos jurídicos apenas são autorizados para a modalidade presencial, sem o exame dos requisitos específicos para a modalidade à distância, referida exceção pode eventualmente vir a trazer graves riscos.

Houvesse uma enorme demanda por cursos jurídicos ou pela formação de novos profissionais, ainda seria possível minimamente entender o motivo pelo qual o MEC tem dado prosseguimento aos pedidos de abertura. No entanto, não é esse, em absoluto, o caso. Como amplamente demonstrado, existem graduações de Direito em demasia no país e um enorme quantitativo de vagas não preenchidas. Não há, portanto, nenhuma necessidade imperiosa e urgente de ampliação dos cursos jurídicos. Todas as falhas de qualidade e déficits de estruturação dos cursos recomendam a atitude contrária, de maior parcimônia e rigor nos processos de autorização, bem como controles mais efetivos sobre os cursos em funcionamento.

Consideradas todas as circunstâncias narradas anteriormente, bem como as peculiaridades do processo de autorização de cursos de Graduação em Direito, a exigir obrigatoriamente a visitação *in loco* e a apresentação de parecer da Ordem dos Advogados do Brasil, tem-se que a suspensão liminar da autorização de novos cursos enquanto perdurar o estado de calamidade pública (Decreto Legislativo 6/2020) parece ser a medida mais responsável e coerente, no interesse de não haver ainda maiores prejuízos à qualidade do ensino superior no país (art. 206, VII).

²⁶ Dez considerações sobre a pandemia, o ensino à distância e a portaria do MEC. *Brasil de fato*, 26 março 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/26/dez-consideracoes-sobre-a-pandemia-o-ensino-a-distancia-e-portaria-do-mec>



VII – DA DECLARAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DECORRENTE DA SISTEMÁTICA VIOLAÇÃO AO PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE ENSINO SUPERIOR DE QUALIDADE.

A resolução da controvérsia apresentada na presente arguição se beneficiará amplamente de declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), **de modo a se reconhecer o descumprimento massivo e sistemático de preceitos constitucionais e a se possibilitar a adoção de medidas estruturais de reforma do ensino jurídico.**

Objeto de amplos estudos, o instituto do ECI foi desenvolvido no âmbito da jurisprudência da Corte Colombiana em referência a casos de “omissão estatal que implica violação massiva e contínua de direitos fundamentais”²⁷. As decisões que declaram o ECI buscam uma solução estrutural para os problemas enfrentados e determinam às autoridades públicas que adotem medidas e políticas públicas suficientes e adequadas à superação da situação de inconstitucionalidade. Nos casos mais bem-sucedidos de reconhecimento do ECI, a Corte assegurou a efetividade da decisão a partir de um complexo sistema de monitoramento da sua implementação, tal como ocorreu no caso que tratou das pessoas vítimas de deslocamento forçado.²⁸

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de ECI em relação à situação dos presídios brasileiros, tendo em vista a demonstração de violações massivas e sistemáticas aos direitos da população carcerária em decorrência de omissões do Estado brasileiro. Tal reconhecimento se deu no já citado julgamento da medida cautelar na ADPF 347, que determinou liminarmente a liberação de verbas contingenciadas para o Fundo Penitenciário Nacional e a obrigação de realização de audiências de custódia (ADPF 347 MC, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015). Outras medidas de caráter estrutural estão pendentes de análise e devem ser apreciadas no julgamento de mérito.

A configuração do ECI, tanto na experiência colombiana como no precedente firmado na ADPF 347 MC, exige (i) uma demonstração clara de violação massiva de direitos fundamentais de um número ampliado de pessoas, (ii) decorrente de omissões e falhas estruturais de políticas públicas, (iii) cuja solução exige medidas abrangentes e uma atuação coordenada entre os múltiplos órgãos públicos omissos.

²⁷ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 95-96.

²⁸ CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. A efetividade do estado de coisas inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 9, nº 2, ago. 2019. p. 219.



Tais requisitos estão presentes no caso tratado nos autos.

Em primeiro lugar, está plenamente caracterizada a ocorrência de **violações sistemáticas à garantia de qualidade dos cursos superiores em Direito**. Como a peça demonstrou à exaustão, a proliferação de cursos jurídicos tem ocorrido em detrimento da qualidade, o que se confirma pelo baixíssimo desempenho discente no ENADE e no Exame da OAB.

A baixa qualidade dos cursos não viola somente os direitos dos estudantes que buscam uma formação que os habilite ao exercício da profissão, mas também fragiliza os direitos de todos os cidadãos que recorrem a serviços advocatícios para a defesa de seus interesses. A má formação de quadros para o desempenho das carreiras jurídicas precariza, de forma mais ampla, o sistema de justiça, de modo que os prejuízos são sentidos por toda a sociedade.

Em segundo lugar, **as violações a direitos decorrem de graves omissões e de falhas estruturais na condução das políticas educacionais**. Tanto a regulação quanto a supervisão e a avaliação dos cursos jurídicos estão atravessadas por falhas que se expressam tanto no desenho dos indicadores que avaliam as graduações, como em sua aplicação concreta. A auditoria realizada pelo TCU permite comprovar que os indicadores utilizados são inadequados para medir a qualidade dos cursos, especialmente porque desprezam a dimensão do desempenho discente, que deveria ser estruturante na avaliação. A análise dos dados empíricos relativos à aplicação dos indicadores também demonstrou as graves distorções produzidas, que têm permitido o funcionamento de cursos que não possuem condições objetivas de oferecer um ensino pautado em padrões mínimos de qualidade.

As omissões se evidenciam, igualmente, pela ausência de respostas ou de providências efetivas por parte dos órgãos responsáveis para a correção das falhas apontadas. A despeito das indicações feitas pelo TCU, não houve a devida adequação do marco regulatório. Este Conselho Federal da OAB também solicitou a suspensão dos processos de autorização e abertura de novos cursos até que fosse possível reformular a regulação vigente, mas o pleito foi negado pelo Ministério da Educação sem qualquer justificativa plausível.

Por fim, não há dúvida de que **o problema relacionado à política de expansão dos cursos jurídicos no país exige soluções estruturais** que envolvem uma atuação coordenada de diversos órgãos do MEC, em articulação com outros órgãos públicos, como o TCU, e setores interessados, como é o caso da OAB, que detém expertise e conhecimentos técnicos a respeito das deficiências e das vias para o aprimoramento do ensino jurídico. Diante da ausência ou, no mínimo, ineficiência dos encaminhamentos tomados nas vias normais de construção das políticas públicas, a autoridade judicial, por meio dessa Suprema Corte, deve intervir no processo de



reforma do ensino jurídico, para adequá-lo aos ditames da nossa Constituição.

Como o presente petição tentou demonstrar, é evidente a necessidade de alteração dos critérios de avaliação de cursos de Graduação em Direito, bem como também o é a falta de vontade político-administrativa de dar cumprimento aos padrões legais e constitucionais exigidos para a garantia do ensino superior de qualidade.

Por todos esses argumentos, a configuração de ECI se mostra cabível e necessária para uma reformulação estrutural do sistema de ensino jurídico em um cenário de graves omissões dos poderes públicos responsáveis por levar a cabo as funções de regulação, supervisão e avaliação do ensino superior.

VIII – DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os requisitos autorizadores da concessão de medida cautelar, nos termos art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei n. 9.882/99.

A relevância da fundamentação ficou evidenciada pela demonstração cabal das falhas e insuficiências da atual política de autorização de novos cursos jurídicos e de ampliação de vagas nos cursos já existentes. Como comprovado por meio de apurações técnicas e dados empíricos, os critérios e as metodologias de avaliação empregados pelo MEC são incapazes de medir a qualidade dos cursos superiores e, portanto, de orientar a política de expansão do ensino superior.

Verifica-se frontal descumprimento à exigência constitucional que condiciona a prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada à garantia de qualidade, a ser aferida pelo Poder Público, conforme estabelece o art. 209 da CF/1988. Também resta configurada violação do dever do Estado, em especial do Ministério da Educação, de regular, avaliar e supervisionar a educação superior, conforme determinado pela Constituição e detalhado pela legislação de regência, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases e para a Lei do SINAES.

Por sua vez, são graves e iminentes os riscos relacionados à demora do provimento final. Como destacado na presente peça, o ritmo de proliferação dos cursos jurídicos tem crescido exponencialmente desde a adoção do regimento vigente, em 2017. Até mesmo em um contexto de pandemia, em que as condições para a avaliação de cursos e para início da oferta estão prejudicadas, o ritmo de autorizações no Ministério da Educação continua acelerado. Permitir que essa expansão desordenada de cursos e de vagas continue em curso contribuirá sem dúvida para a deterioração da qualidade já precária dos cursos jurídicos, especialmente ofertados por instituições privadas de ensino.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Os prejuízos decorrentes da manutenção da política atual são sentidos não só pelos estudantes, que veem frustrados seus objetivos de receber uma educação de qualidade e capaz de prepará-los para a vida profissional, como pela sociedade como um todo, exposta a **prestações defeituosas de serviços jurídicos**. A necessidade de suspender os processos de autorização de novos cursos e de ampliação de vagas se justifica, portanto, como medida de proteção da cidadania, que é a maior interessada em contar com profissionais capacitados a defender seus direitos, na linha do que decidido no RE 603.583 (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 25.05.2012), que reconheceu a constitucionalidade do Exame de Ordem.

Não cabe argumentar que a criação de novos cursos pode ser revertida pelos procedimentos de fiscalização e de supervisão em caso de falhas e deficiências detectadas. Em primeiro lugar porque **os problemas existentes na sistemática de avaliação das instituições e dos cursos superiores estão presentes não apenas na fase de autorização, mas em todas as etapas da política educacional, seja na abertura, no reconhecimento ou na renovação, seja na regulação ou na fiscalização**.

Em segundo lugar, **a autorização de novos cursos sem a qualidade exigida** é medida que, por si só, **enseja danos graves e irreparáveis** a todos os que são direta ou indiretamente atingidos pela **precarização e pela mercantilização do ensino**. Por outro lado, a suspensão provisória da abertura de novos cursos e vagas na rede privada não tem o condão de inviabilizar as condições acesso ao ensino superior, considerando que a oferta de vagas tem superado a demanda de matrículas.

Em terceiro lugar, as notícias recentes de que o MEC estaria estudando a **possível autorização de cursos superiores de Direito à distância**²⁹ reforçam a absoluta urgência do pleito, uma vez que o atual cenário de expansão em detrimento da qualidade pode contar com impulso reforçado.

Por fim, e **ainda mais importante**, a continuidade dos processos de autorização de cursos, com **a criação de vinte e dois novos cursos e de duas mil novecentas e setenta e cinco novas vagas de Graduação em Direito apenas no mês de abril, mesmo no meio de um contexto de pandemia**, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se vê impedido de apresentar seu parecer opinativo e as visitas *in loco* do INEP estão suspensas, reforça a percepção já muito evidente de que **as autorizações têm sido concedidas a toque de caixa, sem maiores cautelas** que assegurem uma avaliação suficiente da qualidade das propostas.

²⁹ “Sob Bolsonaro, MEC estuda liberar curso de direito a distância” Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/10/08/sob-bolsonaro-mec-estuda-liberar-curso-de-direito-a-distancia.htm>



Autorizar o funcionamento de novos cursos em um momento em que os cursos já existentes estão tomando medidas excepcionais para adaptar sua oferta e em que as condições para a avaliação e a supervisão dos cursos estão prejudicadas não parece ser a medida mais responsável do ponto de vista de uma política capaz de assegurar a qualidade do ensino superior, razão pela qual é requerida a medida liminar nos termos ora indicados.

Em todo caso, é certo que os riscos decorrentes da manutenção da política atual, com agravamento do quadro já calamitoso do ensino jurídico, mormente quando considerada a permanência da sanha autorizadora durante a pandemia, superam e muito eventuais danos produzidos pela sua suspensão. Portanto, a suspensão dos processos de autorização constitui providência cautelar necessária para a garantia do resultado útil do processo, que será comprometido pela continuidade da entrada maciça de novos cursos jurídicos para os quais não se pode assegurar parâmetros mínimos de qualidade.

Diante da presença dos pressupostos legais, o Conselho Federal da OAB requer a concessão de medida cautelar para **suspender a criação de novos cursos de Direito e a ampliação de vagas nas instituições privadas de ensino superior, bem como suspender a eficácia de autorizações de cursos jurídicos que ainda não iniciaram seu funcionamento e de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas, enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus, nos termos do Decreto Legislativo 6/2020**, no interesse de que se assegure que os novos cursos atendam aos indicadores mínimos de qualidade e que a sua oferta inicial não seja afetada pela necessidade de adaptações determinadas pela Portaria MEC 343/2020.

IX - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

- (a) a concessão da medida cautelar, com base no art. 5º, §§1º e 3º, da Lei n. 9.882/99, para que seja determinada a suspensão imediata de novos pedidos de autorização de cursos jurídicos ou de expansão de vagas em instituições de ensino privadas, em qualquer modalidade de ensino (presencial ou EaD), bem como a suspensão de eficácia de autorizações de cursos jurídicos que ainda não iniciaram seu funcionamento e de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas, enquanto persistir o estado de calamidade pública (Decreto Legislativo 6/2020);



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- (b) a notificação do Sr. Presidente da República, do Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Sr. Ministro da Educação para se manifestarem sobre os atos impugnados, nos termos dos arts. 5º, §2º, e 6º da Lei nº 9.882/99;
- (c) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre a presente arguição, nos termos da exigência constitucional do art. 103, § 3º e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;
- (d) a notificação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Constituição Federal e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;
- (e) a procedência do pedido de mérito, para:
- reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional referente à situação do ensino jurídico, em decorrência da violação sistemática ao preceito constitucional que garante a qualidade do ensino superior (art. 209, CF);
 - determinar a reformulação dos critérios e procedimentos de avaliação dos cursos jurídicos, na linha dos achados constatados pela Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, em sede do processo TC 010.471/2017-0, e considerada a situação de evidente excesso de oferta dos cursos de graduação em Direito no país;
 - assegurar a efetiva participação da entidade requerente em todas as fases do processo de reformulação;
 - determinar a imediata realização de diligências nos cursos de Direito que contem com conceito Enade 1 e 2 ou que não contem com conceito Enade quando já o deveriam ter, com vistas à melhoria do resultado na avaliação seguinte ou à revogação de seu reconhecimento;
 - determinar a suspensão de novos pedidos de autorização de cursos jurídicos ou de expansão de suas vagas em instituições de ensino privadas, em qualquer modalidade de ensino (presencial ou EaD), pelo prazo renovável de 5 (cinco) anos, à semelhança de medida já adotada para os cursos de Medicina em portaria ministerial, para que o Ministério da Educação realize estudos técnicos necessários para o aprimoramento da política de avaliação, em favor da



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

promoção da qualidade do ensino jurídico no país;

- determinar a suspensão de eficácia de autorizações de cursos jurídicos que ainda não iniciaram seu funcionamento e de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas, pelo prazo renovável de 5 (cinco) anos.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nestes termos pede deferimento.

Brasília, 07 de maio de 2020.


Felipe Santa Cruz

Presidente Nacional da OAB
OAB/RJ 95.573


Marcus Vinicius Furtado Coêlho

Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais
OAB/DF 18.958


José Alberto Simonetti

Secretário-Geral e Coordenador das Comissões da OAB
OAB/AM 3.725



Marisvaldo Cortez Amado

Presidente da Comissão Nacional de Educação Jurídica
OAB/GO 9.425


Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave

Membro da Comissão Nacional de Educação Jurídica
OAB/SP 196.174


Guilherme Del Negro Barroso Freitas
OAB/DF 48.893


Claudia Paiva Carvalho
OAB/MG 129.382

ANEXO II – DECISÃO JUDICIAL DE INDEFERIMENTO DA TUTELA DE URGÊNCIA PROFERIDA PELA JUIZA FEDERAL DA 1ª VARA - SJDF



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
7ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1034657-04.2019.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

AUTOR: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL

Advogados do(a) AUTOR: GUILHERME DEL NEGRO BARROSO FREITAS - DF48893, CLAUDIA PAIVA CARVALHO - MG129382, MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO - PI2525, FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY - RJ95573, LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE - DF39992

RÉU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB ajuizou ação de conhecimento, pelo rito comum, em desfavor da UNIÃO com pedido de antecipação dos efeitos da tutela para que *“seja deferida a medida liminar inaudita altera pars para determinar ao Ministério da Educação que paralise os pedidos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de Direito na modalidade de ensino a distância, até o julgamento de mérito da presente ação”*.

Custas iniciais recolhidas.

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA (ABE-EAD) requer inclusão no polo passivo como assistente qualificado (ou litisconsorcial), conforme faculta o artigo 124 do Código de Processo Civil; e o indeferimento da tutela de urgência requerida pelo autor (ID 119155868).

A análise do pedido de tutela de urgência ficou para momento posterior à manifestação prévia da ré (ID 113107454).

A União manifestou-se nos autos (ID 161005473).

O Ministério Público Federal argumenta (ID174125861) o indeferimento do pedido de tutela provisória e nada opor quanto à inclusão na lide da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS

ESTUDANTES DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA (ABE-EAD).

É o breve relato. **Decido.**

Para a antecipação dos efeitos da tutela de urgência é necessário que a parte autora apresente *“elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo”*, a teor do art. 300 do CPC.

No presente caso, em sede de juízo de cognição sumária, **não** verifico a presença de ambos os requisitos.

Em relação à probabilidade do direito, primeiramente, ressalto constituir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil *“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”*.

Seguindo essa linha de raciocínio, observo que o direito à educação apresenta-se como um dos direitos sociais, em que o Estado deve priorizar em suas políticas públicas, de forma a garantir, pelo menos, o mínimo existencial prometido no Texto Constitucional.

Nessa perspectiva, cabe ao Judiciário possibilitar a eficácia desse direito fundamental para o cidadão e a sociedade brasileira, especialmente, em igualdade de condições, de liberdade para aprender, de coexistência das instituições de ensino públicas e privadas, dentre outros, sempre atento ao princípio da legalidade.

Dentre as questões apontadas pela parte autora, assinalo que a oferta de cursos de graduação na modalidade à distância, justamente devido à flexibilidade do horário de estudo e por cobrar mensalidades mais baixas, proporciona o maior acesso à educação nas universidades, públicas ou privadas, as pessoas que possuem dificuldades diversas de realizar o curso presencial, como alternativa para o pleno desenvolvimento delas e qualificação para o trabalho (art. 205 da CRFB).

Com efeito, a própria Constituição Federal institui que à União compete dar as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV, CRFB) e a esta e aos demais entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, inciso V, da CRFB), além de poderem legislar concorrentemente sobre educação (art. 24, inciso IX, da CRFB). O propósito do constituinte foi de deixar claro que os entes devem trabalhar em regime de colaboração de seus sistemas de ensino para equalizar as oportunidades educacionais.

No mesmo ritmo da Lei Maior, foi editada a Lei nº 9.397/96 que dispõe ser atribuição da ré, por meio do Ministério da Educação, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior (art. 9º, inciso IX); e o dever de encorajar o processo de crescimento e difusão do ensino à distância em todos os níveis e modalidades de ensino e educação continuada (art. 80); e quando se tratar de ensino à distância é certo que terá um tratamento diferenciado (§ 4º, art. 80).

Nesse contexto, fica evidente que as IES devem passar pelo crivo do MEC quando se encontrarem nas situações acima elencadas pela norma, e particularmente incumbe ao MEC avaliar os dados e documentos apresentados para, ao final, emitir decisão definitiva sobre o requerimento de credenciamento, autorização, etc., cujo órgão, importante destacar, tem permissão legal para editar regulamentos nesse setor, tal como o fez através da Resolução

CNE/CES nº 15, de 17/12/2018, sem extrapolar os comandos legal e constitucional.

Não se pode deixar de assinalar que os artigos 2º e 4º do Decreto nº 9.057/17, que regulamenta o art. 80, da Lei nº 9.397/96, expressamente preveem que as atividades presenciais, tutoriais, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório, e defesa de trabalhos, estabelecidos no cronograma de cada instituição de ensino superior, sejam feitas na sua sede, polos ou outro ambiente profissional, para tornar seguro a almejada qualidade de ensino e melhor formação profissional do discente.

Portanto, a melhor adequação dos cursos superiores às normas que regem a matéria e às suas peculiaridades intrínsecas na modalidade EAD, seja curso jurídico ou outros cursos de graduação superior, deve ser proporcionada por cada IES, não se cuidando de responsabilidade restrita à ré, à vista do princípio da autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207 da CRFB).

Ainda situo que a Constituição Federal enuncia o *“ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”*.

Veja, não compete ao intérprete restringir aquilo que o constituinte ampliou ou liberou.

Finalmente, não encontrei nos autos comprovação hábil e idônea acerca da alegada retração do ensino presencial simplesmente porque o setor privado ofereça mais vagas no EAD quando comparada ao setor público; que a ré enfraqueça propositadamente as regras para facilitar credenciamento e autorização de funcionamento dos cursos de EAD; ou de queda vertiginosa na qualidade de ensino da educação superior causada exclusivamente e diretamente pelos cursos à distância de má qualidade.

Por ora, a parte autora tão somente exibiu em juízo textos de lei, decretos e regulamentos, e notícias jornalísticas ou extraídas da *internet*.

Nesse momento processual, não vislumbro qualquer descumprimento ao dever constitucional por parte da ré e nem a ilegalidade ventilada, motivo pelo qual não vejo probabilidade do direito buscado nas alegações autorais.

Em contrapartida, não diviso perigo de dano ou de difícil reparação no fato de ser autorizado/credenciado o funcionamento dos cursos em EAD, até porque há anos outros foram autorizados pelo MEC que, aliás, pode a qualquer tempo, após avaliação/reavaliação e o devido processo administrativo, desautorizar ou descredenciar a IES que infringir as normas do setor.

Ante o exposto, **INDEFIRO** a tutela de urgência.

Defiro a inclusão do MPF como fiscal da ordem jurídica, tendo em vista sua intervenção e pela ação envolver interesse público e social (art. 178, inciso I, do CPC).

Intimem-se as partes autora e ré para se manifestarem sobre o pedido de inclusão da Associação Brasileira de Estudantes de Educação à Distância (ABE-EAD) no polo passivo da causa como assistente litisconsorcial (art. 119 c/c art. 124 do CPC). Prazo: 15 dias.

Cite-se a ré.

Intimem-se, inclusive o MPF.

Brasília/DF.

SOLANGE SALGADO DA SILVA

Juíza Federal da 1ª Vara - SJDF

Respondendo pelo acervo do Juiz Titular da 7ª Vara - SJDF

Documento assinado eletronicamente

Assinado eletronicamente por: SOLANGE SALGADO DA SILVA

28/02/2020 13:40:49

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo>

/ConsultaDocumento/listView.seam

ID do documento: 181299876



20022813404967400000178038978

IMPRIMIR

GERAR PDF

**ANEXO III – DECISÃO DE INDEFERIMENTO LIMINARMENTE DA AÇÃO DE
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL PROFERIDA
PELO RELATOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI DO STF**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 682
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental com pedido cautelar ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB em face de alegadas ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente do Ministério da Educação -MEC, no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos de graduação em Direito e das instituições privadas de ensino superior, pela violação de preceitos fundamentais consubstanciados nos art. 6º, *caput*, art. 205, *caput*, art. 206, VII, e art. 209, I, todos da Constituição Federal.

Segundo narra o autor, o regime constitucional e legal da promoção da educação superior deve ser submetido ao controle da administração pública federal, que possui o dever-poder de autorizar e avaliar a qualidade destes cursos e das instituições em questão, conforme previsão do art. 209 da CF. Dessa forma, a ADPF constituiria via cabível e adequada para controlar as omissões e as insuficiências de políticas públicas voltadas à concretização destes direitos fundamentais.

Em seguida, afirma que, *verbis*:

“A presente ação se insurge, dessa forma, contra diversas questões referentes à política vigente de expansão do ensino superior, especificamente na área do Direito, por meio dos

processos de autorização de novos cursos jurídicos e de ampliação de vagas em cursos já existentes. Questiona o Requerente os critérios e as metodologias de avaliação aplicáveis, previstas no Decreto nº 9.235/2017 e na Portaria Normativa nº 20/2017 do MEC, uma vez que não são capazes de aferir a qualidade das instituições e dos cursos e têm servido de base para uma expansão desordenada do ensino jurídico, desconforme com os padrões mínimos de qualidade exigidos pela CF/1988 e pelas leis básicas da educação. Diante de tal diagnóstico, pretende-se obter a suspensão dos processos de autorização de novos cursos e vagas na área do Direito pelo prazo de 5 anos, até que seja possível verificar a qualidade dos cursos existentes e reformular os marcos regulatórios em termos compatíveis com a garantia de qualidade do ensino superior. Liminarmente, diante da continuidade dos processos de avaliação no contexto do estado de calamidade pública, é requerida a suspensão de novas autorizações, no marco temporal do Decreto Legislativo 6/2020.”

Diz da insuficiência dos parâmetros de avaliação adotados pelo MEC, capazes de superestimar a real situação das instituições e dos cursos avaliados, consolidando um “cenário de mercantilização predatória dos cursos de graduação em Direito, em que é evidente a expansão quantitativa em detrimento da qualidade”.

Discorre sobre a ocorrência de violação direta dos preceitos fundamentais consistentes na garantia do direito à educação de forma ampla e do direito ao ensino superior de qualidade (art. 6º, *caput*, e art. 206), que impõe ao Estado os deveres de garantir o acesso à educação em seus diversos níveis (art. 208, V) e de avaliar e autorizar o funcionamento das instituições privadas de ensino (art. 209, II).

Quanto ao requisito da subsidiariedade, o autor destaca evidenciar-se a exclusividade da via processual eleita, principalmente a partir dos mecanismos de controle objetivo existentes na ordem jurídica, bem como

por reconhecer a relevância do interesse público como critério relevante para o seu cabimento, inexistindo outra modalidade de controle abstrato para impugnar os atos narrados.

Outrossim, pontua que o regime constitucional da educação superior condiciona a sua expansão à garantia de qualidade do ensino, aferível por intermédio de um sistema de avaliação das instituições privadas de ensino superior, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996), dentre outros diplomas legais e administrativos, havendo disfunções do atual sistema de avaliação do ensino superior.

Evidencia, segundo a sua perspectiva, o baixo desempenho dos cursos jurídicos, sua mercantilização, e a inconstitucional omissão estatal, argumentando que:

“Em primeiro lugar, como visto, o próprio arcabouço normativo distinguiu a situação dos cursos jurídicos, ao impor procedimentos e padrões mais rígidos de avaliação. Diferentemente dos demais cursos, que devem obter Conceito de Curso (CC) igual ou maior que 3 como requisito mínimo para receber autorização de funcionamento, exige-se para o curso de Direito CC igual ou maior que 4 (art. 13, §5º, da Portaria Normativa 20/2017).

[...]

Em segundo lugar, o curso de Direito está entre os que mais atrai estudantes em razão das possibilidades de inserção das profissões jurídicas no mercado de trabalho. Ao mesmotempo, trata-se de curso que demanda investimento mais baixo para oferecer retorno mais alto, em termos comparativos. Esses fatores tornam o ensino jurídico particularmente atraente dentro do mercado educacional e visado pela iniciativa privada.

[...]

Em terceiro lugar, a necessidade de uma atuação corretiva quanto à oferta de ensino jurídico na rede privada é reforçada

pela exigência de qualificações específicas para o exercício profissional das carreiras jurídicas, que se traduzem em diretrizes curriculares que contêm exigências também peculiares ao curso de Direito, atualmente instituídas por força da Resolução CNE/CES nº 5, de 17 de dezembro de 2018. Essas diretrizes impõem uma formação humanística e interdisciplinar, aliada à atividade prática.”

Assim, pugna pela concessão de medida cautelar, para que seja determinada a suspensão imediata de novos pedidos de autorização de cursos jurídicos ou de expansão de vagas em instituições de ensino privadas, em qualquer modalidade de ensino (presencial ou EaD), bem como a suspensão de eficácia de autorizações de cursos jurídicos que ainda não iniciaram seu funcionamento e de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas, enquanto persistir o estado de calamidade pública (Decreto Legislativo 6/2020).

No mérito, o autor postula a procedência integral dos pedidos, com o fim de:

“a) reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional referente à situação do ensino jurídico, em decorrência da violação sistemática ao preceito constitucional que garante a qualidade do ensino superior (art. 209, CF);

b) determinar a reformulação dos critérios e procedimentos de avaliação dos cursos jurídicos, na linha dos achados constatados pela Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, em sede do processo TC 010.471/2017-0, e considerada a situação de evidente excesso de oferta dos cursos de graduação em Direito no país;

c) assegurar a efetiva participação da entidade requerente em todas as fases do processo de reformulação;

d) determinar a imediata realização de diligências nos cursos de Direito que contem com conceito Enade 1 e 2 ou que não contem com conceito Enade quando já o deveriam ter, com

vistas à melhoria do resultado na avaliação seguinte ou à revogação de seu reconhecimento;

e) determinar a suspensão de novos pedidos de autorização de cursos jurídicos ou de expansão de suas vagas em instituições de ensino privadas, em qualquer modalidade de ensino (presencial ou EaD), pelo prazo renovável de 5 (cinco) anos, à semelhança de medida já adotada para os cursos de Medicina em portaria ministerial, para que o Ministério da Educação realize estudos técnicos necessários para o aprimoramento da política de avaliação, em favor da promoção da qualidade do ensino jurídico no país;

f) determinar a suspensão de eficácia de autorizações de cursos jurídicos que ainda não iniciaram seu funcionamento e de novas vagas autorizadas, mas ainda não implementadas, pelo prazo renovável de 5 (cinco) anos”.

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico que a ação não merece seguimento.

Registro, inicialmente, que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a ADPF é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição Federal.

Como se sabe, trata-se de instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, mencionado no art. 102, § 1º, da Carta Magna, que não pode ser utilizado para a resolução de casos concretos, nem tampouco para desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais existentes para impugnar ações ou omissões tidas por ilegais ou abusivas.

Além disso, cumpre ressaltar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, que pressupõe, para a admissibilidade desta ação constitucional, a inexistência de qualquer outro meio eficaz para sanar a alegada lesividade.

Nestes termos, uma vez constatado o não atendimento do requisito da subsidiariedade, o § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999 autoriza o relator a indeferir liminarmente a petição inicial. Veja-se:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (grifei).

Na espécie, verifico que a presente ADPF não questiona qualquer ato normativo específico. Ao revés, demonstra a preocupação do CFOAB com a política educacional de abertura e de ampliação das vagas dos cursos jurídicos no país, ofertados por instituições privadas de ensino, seguindo critérios e indicadores previstos em atos secundários ou infralegais.

Nesta via abstrata, portanto, o autor busca a determinação de medidas de correção da política vigente, uma vez caracterizadas suas falhas e insuficiências, ao menos sob o seu enfoque, agravadas pela omissão estatal em tomar medidas para cessar o quadro de grave lesão a preceitos fundamentais.

E, de fato, a toda evidência, a educação de qualidade apresenta-se como um dos direitos sociais de maior relevo, devendo o Estado conferir-lhe a máxima prioridade em suas políticas públicas voltadas para o setor, de forma a garantir, no mínimo, que o princípio da dignidade humana logre materializar-se quanto ao acesso de todos ao conhecimento e à

ciência.

Tal direito, como elemento integrante do art. 6º, *caput*, e art. 205, ambos da CF, em conjunto com demais direitos que estão a ele relacionados, possui forte raiz comunitária e solidária, como é nítido notar em direitos fundamentais de fruição coletiva.

A Constituição Federal, em seu art. 22, XXIV, estipula que compete à União dar as diretrizes e bases da educação nacional, ao mesmo tempo em que distribui entre o poder federal e os demais entes federativos o dever de proporcionar os meios de viabilizar o seu acesso, na forma do seu art. 23, V, sem prejuízo da competência legislativa concorrente sobre este mesmo direito coletivo (art. 24, IX, da CF).

Com efeito, a análise dos dispositivos mencionados acima revela que os constituintes, ao elaborá-los, pretenderam assegurar a chamada lealdade federativa entre os entes, deixando claro que todos devem trabalhar em regime de colaboração de seus sistemas de ensino, para a melhor equalização das oportunidades educacionais, inclusive quanto à sua universalidade, sem desapagar-se na qualidade técnica exigível.

Aliás, nos termos do art. 208 da CF, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia, dentre outros, de acesso universal aos níveis mais elevados do ensino.

Nesta mesma senda caminha a legislação ordinária, consubstanciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/1996), que impõe à União o dever de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior, por intermédio do MEC, na forma de seu art. 9º, *verbis*:

“Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e

avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. “

O mesmo diploma impõe à União a tarefa de encorajar a universalização do ensino superior, especialmente, no que tange ao ensino à distância, em todos os níveis e modalidades, na forma do art. 80 da LDB:

“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.”

Neste contexto, fica evidente que as instituições de ensino superior devem passar pelo crivo do MEC, revestido da incumbência de autorizar o seu funcionamento e de avaliá-las, com o uso dos diversos instrumentos postos à sua disposição.

A despeito da justa preocupação manifestada pelo CFOAB em sua substancial petição inicial, a meu juízo, a inviabilidade do pedido formulado decorre justamente do caráter subsidiário da ADPF, a ser entendido, como antes afirmado, como ausência de outros meios juridicamente idôneos aptos a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.

Quanto ao princípio da subsidiariedade na ADPF, assinalo trechos do voto do Ministro Gilmar Mendes, proferido na ADPF 33/DF:

“O desenvolvimento do instituto relativo à inexistência de outro meio eficaz, ou o princípio da subsidiariedade, dependerá da interpretação que o STF venha a dar à lei. A esse respeito, destaque-se que a Lei no 9.882, de 1999, impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4o , § 1o).

[...]

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1o do art. 4o da Lei no 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.”

Vale registrar, a propósito, o entendimento manifestado pelo

Ministro Marco Aurélio, a respeito desse requisito de admissibilidade, nos autos da ADPF 245/DF:

“A amplitude do objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental não significa afirmar que todo e qualquer ato que não possua caráter normativo – pois então se mostraria pertinente a ação direta – seja passível de submissão direta ao Supremo. A óptica implicaria o desvirtuamento da sistemática de distribuição orgânica da jurisdição traçada pela Constituição Federal.

De um lado, a mera possibilidade de discussão do tema mediante a formalização de demandas individuais não deve conduzir ao esvaziamento da atividade precípua reservada ao Supremo – de guardião maior da Carta da República. De outro, descabe utilizar a ação para desbordar as medidas processuais ordinárias voltadas a impugnar atos tidos como ilegais ou abusivos, ainda mais quando o tema não representa risco de multiplicação de lides individuais.

Considero a arguição de descumprimento de preceito fundamental instrumento nobre de controle de constitucionalidade objetivo, destinado à preservação de um preceito nuclear da Carta Federal.

É inadequado utilizá-la para dirimir controvérsia atinente a pequeno número de sujeitos determinados ou facilmente determináveis. Se isso fosse possível, surgiriam duas situações incompatíveis com o texto constitucional. Primeira: ficaria transmutada a natureza da ação, de objetiva para subjetiva. Segunda: estaria subvertida a ordem jurídico-processual, autorizando-se a trazer a este Tribunal, sem a observância dos graus de recurso, causas que não possuem a relevância necessária ao exercício da competência originária. “

Confira-se, também, nesse mesmo sentido, a ADPF 340-AgR/SP, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, cuja ementa possui o seguinte teor:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nas ações de controle concentrado, a legitimidade ativa se circunscreve ao diretório nacional do partido político, o que afasta a legitimidade ativa ad causam do órgão municipal da agremiação partidária. Precedentes

2. É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.

3. Agravo que se nega provimento.”

Assim também nos autos da ADPF 93/DF, de minha relatoria, em acórdão assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGÜENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I – A composição híbrida da ABRADÉE, devido à heterogeneidade na participação social macula a legitimidade da argüente para agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

II - Não é parte legítima para a proposição de arguição de descumprimento de preceito fundamental a associação que congrega mero segmento do ramo das entidades das empresas prestadoras de energia elétrica. Precedentes.

III – Inexistência de controvérsia constitucional relevante.

IV – A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora impugnado.

V - O ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado.

VI – Agravo regimental improvido.”

O autor pontua ser inequívoca a existência de relevante interesse público no controle judicial sobre a política pública de abertura e de ampliação dos cursos de Direito na rede privada de ensino, e que as vias de controle difuso mostram-se ineficientes e inadequadas aos fins pretendidos na presente arguição, o que atrai a necessidade de um pronunciamento que tenha aplicação geral e vinculante.

De todo modo, ainda que a premissa aventada estivesse correta, para que fosse possível a admissão da ADPF, seria imprescindível a configuração de inequívoca potencialidade lesiva, a decorrer de graves e amplas repercussões jurídicas capazes de afetar, seriamente, a segurança jurídica como um todo. Mais do que isso, seria preciso que, desta potencial controvérsia constitucional relevante, não derivasse nenhuma outra via de impugnação judicial.

Como se observa da narrativa trazida na petição inicial, o CFOAB indica o sistema de controle das instituições de ensino superior hoje vigente, assim discorrendo:

“As atividades de autorizar e avaliar, previstas no art. 209 da Constituição Federal, são concretizadas por uma série de

instrumentos e procedimentos previstos na legislação e regulados por decretos executivos e portarias normativas ministeriais. No interesse de profissionalização, eficiência e centralização dos procedimentos de avaliação e autorização, foi criado, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, a estabelecer a estrutura dos três eixos avaliativos: avaliação das instituições de ensino superior, avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho discente. Além das regras gerais para o procedimento de avaliação, em 2004 houve importantes reformas institucionais. Criou-se a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, colegiado de coordenação e supervisão, e conferiu-se maior importância ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que passou a ser, além de um instituto de pesquisa, o principal operacionalizador do processo de avaliação do ensino superior no país.”

Contudo, já neste juízo preliminar, constata-se a existência de outros meios judiciais que se acham disponíveis ao CFOAB, aptos a questionar essa atividade estatal de autorizar e avaliar as instituições de ensino superior, o que demonstra o não atendimento do princípio da subsidiariedade.

Pensar diferente significaria obstar o funcionamento de centenas de cursos jurídicos, providência, a meu ver, desproporcional, na medida em que existem outras vias de impugnação à disposição do autor para que se examine, caso a caso, quais atos do Poder Público são ofensivos à Carta da República e à lei, e, por consequência, quais instituições não poderiam entrar ou continuar em funcionamento.

Não me parece correta a atuação do STF tendente a suspender políticas públicas ou eventualmente desconstituí-las, quem sabe, até, reformulá-las sem que haja clara, manifesta, inequívoca ou, pelo menos, potencial violência aos preceitos invocados.

Ao conceder algo - pela via jurisdicional - que tenha o condão repercutir na esfera jurídica de centenas de instituições de ensino, e, quiçá, frustrar a expectativa de milhares de cidadãos que buscam o acesso ao ensino superior, correríamos o sério risco de tornar menos efetivo o direito que se pretende garantir. Por isso mesmo é que a apreciação da efetividade dos direitos fundamentais deve ser sempre considerada de forma agregada, abrangente, em um juízo de proporcionalidade.

Outrossim, não posso desgarrar-me das consequências de eventual decisão fundamentada em direitos previstos de forma programática, que acarretem a suspensão de novos pedidos de autorização de cursos jurídicos e, mesmo, a sustação daquelas já concedidas, uma vez que uma medida desse jaez certamente gerará perplexidades, incongruências, problemas gerenciais, dificuldades técnicas e econômicas e, inclusive, políticas, levando possivelmente ao indesejado enfraquecimento dos preceitos fundamentais que o CFOAB, com a melhor das intenções, busca tutelar.

Sim, porque estes mesmos preceitos, tidos como fundamentais, ao mesmo tempo em que condensam valores de uma sociedade, também limitam a atuação do intérprete, que, antes de decidir, tem o dever de sopesá-los adequadamente, atuando sempre para garantir a harmonia de todo o sistema, nas exatas palavras do Ministro Roberto Barroso :

“Os princípios constitucionais, portanto, explícitos ou não, passam a ser a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Eles espelham a ideologia da sociedade, seus postulados básicos, seus fins. Os princípios dão unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes e atenuando tensões normativas. De parte isto, servem de guia para o intérprete, cuja atuação deve pautar-se pela identificação do princípio maior que rege o tema apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie. Estes os

papéis desempenhados pelos princípios: a) condensar valores; b) dar unidade ao sistema; c) condicionar a atividade do intérprete.” (*In Interpretação e Aplicação da Constituição*, 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pág. 325). (grifei)

De resto, não vislumbro a indesejada multiplicação de demandas a sobrecarregar o Poder Judiciário e a possibilitar a prolação de decisões contraditórias, mesmo porque na área da educação, cada caso é um caso. Não se pode inverter a ordem das coisas, passando a presumir que a maioria das instituições de ensino superior prestem serviços precários, a ponto de inviabilizar o seu funcionamento.

Penso ser melhor seguir o entendimento de que, para cada ofensa às normas regentes da matéria, para cada ato normativo a gerar autorizações indevidas de funcionamento de instituições de ensino superior, haverá instrumentos adequados ao autor, nos termos da Constituição e da lei.

Por todas estas razões é que constato, de plano, a incidência do princípio da subsidiariedade, apto a inviabilizar a admissibilidade do pedido formulado.

Não se desconhece a existência de precedentes desta Suprema Corte, inclusive de minha relatoria, a admitir a ADPF para determinar a efetivação de políticas públicas. A ressaltar essa óptica, o Plenário, no julgamento do Recurso Extraordinário 92.581/RS-RG, fixou, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 220), a seguinte tese:

“É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o

argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.”

Contudo, embora o autor afirme a existência de um *Estado de Coisas Inconstitucional*, tenho que a atuação judicial no campo administrativo deve ser considerada excepcional, apenas se configurado um grave comprometimento à sobrevivência das instituições ou, de modo ainda mais inaceitável, à integridade da própria ordem jurídica, apto a criar, nas palavras do nosso Decano, Ministro Celso de Mello “obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”(ADPF 45/DF-MC).

E em direção semelhante, o consagrado professor português J.J. Gomes Canotilho destaca a perspectiva constitucional da separação dos poderes e sua diversidade de funções, ensinando que:

“Como princípio constitucional concreto, o princípio da separação articula-se e combina-se com outros princípios constitucionais positivos (princípio de governo semipresidencialista ou de regime misto parlamentar-presidencial, princípio da conformidade dos actos estaduais com a Constituição, princípio da participação). [...] As várias funções devem ser separadas e atribuídas a um órgão ou grupo de órgãos também separados entre si. Isto significa não uma equivalência total entre atividade orgânica e função, mas sim que a um órgão deve ser atribuída principal ou prevalentemente uma determinada função.” (*In Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, pág. 558)

No mesmo trilhar, esta Suprema Corte também já se posicionou no sentido da inviabilidade de ingerência do Poder Judiciário em matérias afetas a políticas públicas governamentais, salvo em situações de

excepcional ofensa à ordem constitucional. Confira-se:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. DIREITO ADMINISTRATIVO. 3. DEFENSORIA PÚBLICA. IMPLANTAÇÃO DE PLANTÃO PERMANENTE NA CIDADE DE ERECHIM. MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE INGERÊNCIADO PODER JUDICIÁRIO ANTE A AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 636.686-AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PORTARIA MINISTERIAL QUE ESTABELECEU DIREITO *ANTIDUMPING* PROVISÓRIO NA FORMA DE SOBRETARIFA AO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II), RELATIVAMENTE À IMPORTAÇÃO DE FOSFATO MONOAMÔNICO (MAP) PROCEDENTE DA RÚSSIA. EXCLUSÃO DA REGIÃO NORDESTE. ADEQUAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO DO ATO NORMATIVO. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA Nº 279/STF. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AFRONTA REFLEXA. PRETENSÃO FUNDADA EM ISONOMIA QUE TRANSFORMARIA O PODER JUDICIÁRIO EM LEGISLADOR POSITIVO.

[...]

2. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo (sobretarifa antidumping) no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, mormente quando não demonstrada ausência de razoabilidade ou de proporcionalidade da medida, como ocorreu no caso dos autos. Precedentes.” (RE 475.954-

AgR, Relator Ministro Dias Toffoli).

No caso, importa ressaltar ainda que são diversas as formas de atuação administrativa na autorização, credenciamento, reconhecimento, supervisionamento e avaliação dos cursos de ensino superior, todas já devidamente delimitadas na legislação infraconstitucional, em particular no Decreto 9.235/2017, na Portaria Normativa 20/2017 do MEC e nos demais atos normativos, cujo aplicação, no plano administrativo, cabe às autoridades governamentais, nos limites da competências que lhes são atribuídas pelo texto constitucional.

E, como dito, afora todo o controle administrativo a ser levado a efeito pela União, por intermédio do MEC, são também diversos os meios de impugnação judicial disponíveis para invalidação (nulidade ou anulabilidade) ou revogação (discricionariedade) de eventuais atos viciados, sem que seja necessária - nem recomendável - a proscrição de toda uma política pública adotada pelo Poder Executivo.

Neste prisma, não custa lembrar que os atos administrativos, mesmo os discricionários, não escapam ao crivo judicial, sendo viável a utilização de outros meios juridicamente idôneos aptos a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado, conforme as palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, no RMS 24.699/DF, no sentido de que:

“A conveniência e oportunidade da Administração não podem ser substituídas pela conveniência e oportunidade do juiz. Mas é certo que o controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração.”

Por essas razões, penso que vulneraria frontalmente o princípio da separação dos poderes a incursão do Judiciário numa seara de atuação privativa da administração pública federal, substituindo-a na tomada de

ADPF 682 / DF

decisões de cunho político-administrativo, sobretudo tendo em conta a magnitude das providências pretendidas nesta ADPF, cujo escopo é, nada mais nada menos, do que a reformulação dos critérios e procedimentos de avaliação dos cursos jurídicos em todo o país, com a imediata realização de diligências nos cursos de Direito indicados pelo arguente, bem assim a suspensão de novos pedidos de autorização e do funcionamento daqueles já autorizados.

Essa apreciação, à toda a evidência, compete exclusivamente ao Poder Público, em face das situações concretas com as quais se defronta, sem prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário.

De toda a sorte, não se pode constatar, de imediato, a ocorrência de atos comissivos ou omissivos francamente inconstitucionais dos gestores públicos ligados ao ensino superior, afigurando-se, no mínimo, prematuro concluir pelo descumprimento dos preceitos fundamentais apontados na inicial, em que pesem os generosos propósitos que inspiraram os seus subscritores.

Por todos os ângulos que se examine a questão, forçoso é concluir, portanto, que a presente ADPF não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao STF substituir a administração pública na tomada de medidas de sua competência, providência essa que só tem sido admitida em hipóteses excepcionalíssimas, o que não ocorre com a hipótese sob análise.

Isso posto, com base no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, bem assim com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF, nego seguimento a esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, ficando prejudicado, por conseguinte, o exame do pedido de liminar.

Arquivem-se os autos.

ADPF 682 / DF

Publique-se.

Brasília, 15 de maio de 2020.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

Relator