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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 petitório, 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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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:

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

> *Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar 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;

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

- 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 Público[1], 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. INCIDENCIA 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

> **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)

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

Como estabelecido pela doutrina[2] e pela jurisprudência assente da Suprema Corte[3], 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 confiram densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. (ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DI-VULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).*

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

IV.2 – 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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-

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 superio**r, **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 acrescidos)

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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-

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 recredenciamento 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 recredenciamento 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 recredenciamento protocolado; (ii) CI igual ou superior a três[6]; (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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 n° 4/2013[7].

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>.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 de 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 visitação *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 espeque 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 visitação *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.

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

IV.3.1 – 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***.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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."

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 como base 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 oferta do 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:

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

> *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 desconsideração 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**.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 visitação *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.

IV.3.2 – 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, a 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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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			
Critérios/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**.

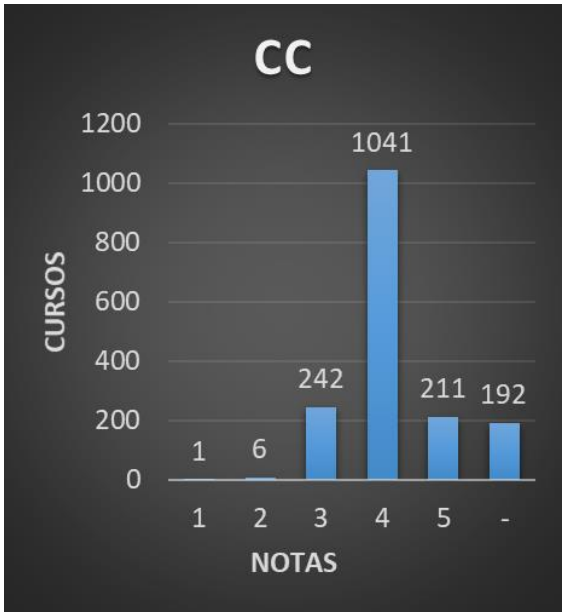
Restringindo-se o objeto de exame apenas aos cursos devidamente avaliados (com conceito), tem-se de maneira muito evidente a incompatibilidade entre os parâmetros de qualidade evidenciados pelo CC, em comparação com aqueles obtidos pelo Enade e pelo CPC. Entre as instituições avaliadas, 83,46% contam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

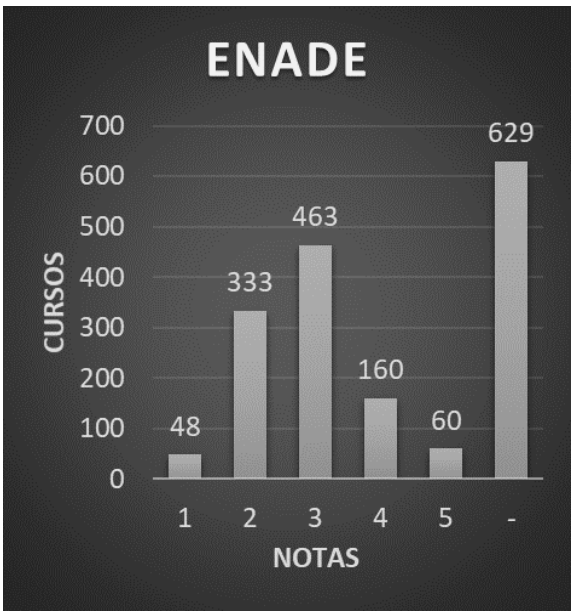
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

Assim, enquanto mais de 4/5 das instituições avaliadas consegue lograr CC ≥ 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 gráficos[11], referentes às notas dos conceitos e a um comparativo entre eles[12], 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:

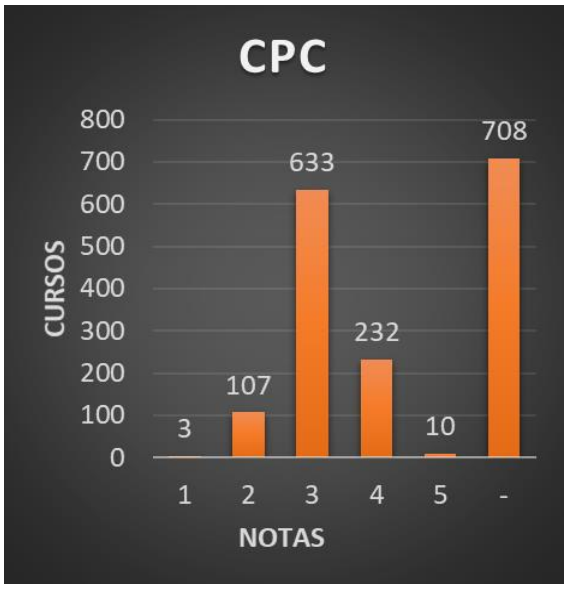


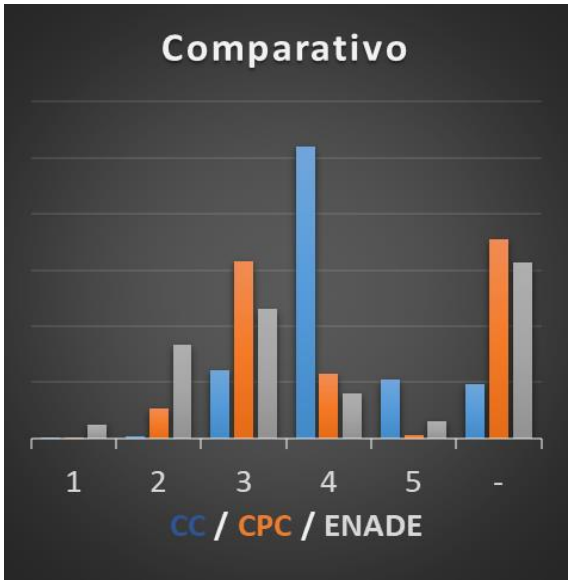


[11] Há, no somatório de cursos indicados nos gráficos, no total 1.693 cursos, ao invés dos 1.694 cursos incluídos na tabela anterior. Isso ocorre porque optamos por excluir das tabelas o único curso à distância que figura na listagem eMEC, cuja implementação ainda está felizmente suspensa. Desse modo, 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br





Além dos dados indicados nas tabelas e gráficos acima, analisar a situação específica de algumas instituições é especialmente útil para ilustrar a fraqueza 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 ≤ 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 ≥ 4. Em outras palavras, quase dois terços dos cursos que obtiveram conceito Enade ruim ou insatisfatório obtiveram CC bom ou muito bom.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

Considerando os 96 cursos que obtiveram CPC ≤ 2, também equivalente a desempenho ruim ou insatisfatório, e para os quais foi atribuído Conceito de Curso, 52 deles receberam CC ≥ 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:

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

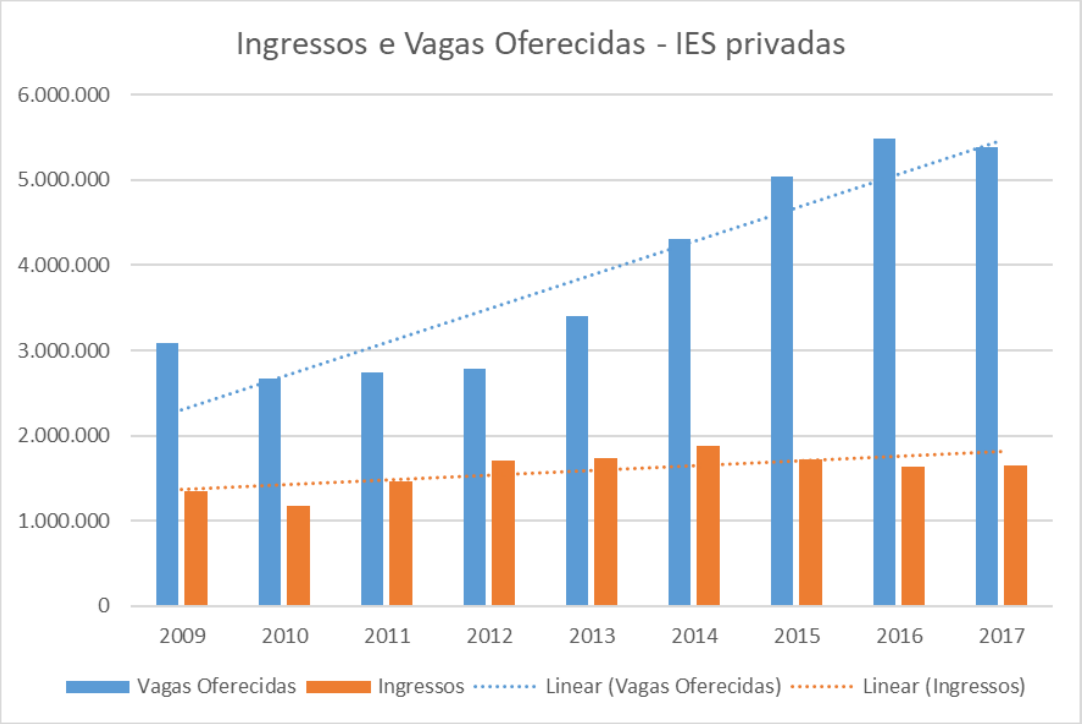
DADOS – VAGAS OFERECIDAS E INGRESSOS – CENSO 2017			
Rede de Ensino/Vagas	**Vagas Oferecidas**	**Ingressos**	**Vagas Não Preenchidas**
Rede Pública	688.767	485.176	203.591
Rede Privada	5.386.485	1.649.950	3.736.535
Total	6.075.252	2.135.126	3.940.126

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:

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br



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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 papel[13].

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 2019[14], 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

IV.4 – 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 atrai 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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:

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

> *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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 corpo docente que deve ter especial dedicação à instituição e ao seu projeto acadêmico). Diversos docentes contavam com cargas

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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%

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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%). Confira-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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 petitório, 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 visitação *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.

IV.5 – 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 propostas

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

educacionais[20]. 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 Ordem[21].

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 privadas[22].

---

[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 universidade 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-cbesp?Itemid=164.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

> *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* ***Suspender 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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 tal 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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 visitações *in loco* estarem suspensas por parte do Ministério da Educação desde o mês de março[25], e de a Comissão Nacional de Educação Jurídica ter suspendido 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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 petitório.

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 autorização de cursos avançarem a despeito da exigência específica determinada pela Portaria Normativa 20/2017.

Em segundo lugar, a Comissão Nacional de Educação Jurídica deste 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.*

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

> *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 lucro*[26].

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

reforma do ensino jurídico, para adequá-lo aos ditames da nossa Constituição.

Como o presente petitório 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 regramento 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.

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 visitações *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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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 assegurar que os novos cursos atendem 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);

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

(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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br

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

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – Procuradoria Constitucional
SAUS Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Ed. Sede Conselho Federal da OAB – Brasília/DF CEP 70070-939
Tel: 61 2193-9818 / 2193-9819 Email: pc@oab.org.br / www.oab.org.br