



MEC pode usar critério que quiser para avaliar cursos

12/11/2007

O Ministério da Educação pode se valer de qualquer indicador oficial que revele a má qualidade dos cursos para começar um procedimento de supervisão, de forma desvinculada do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Com essas palavras, o juiz da 13ª Vara do Distrito Federal aprovou a avaliação dos cursos de Direito feita pelo MEC com base no Exame de Ordem e no Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes).

O pedido de liminar em favor das escolas que foram consideradas ruins, apresentado pela Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), foi rejeitado pelo juiz substituto Waldemar Cláudio de Carvalho.

Com o cruzamento dos resultados do Enade com o Exame de Ordem, a Secretaria enquadrou 89 escolas em um nível ruim de ensino. Todas foram notificadas e receberam um prazo de dez dias para informar as medidas que seriam tomadas para contornar a situação, sob ameaça de suspensão de vestibular, redução do número de vagas e até mesmo o fechamento definitivo. O critério adotado pelo MEC foge às regras criadas pelo governo e é evidentemente discutível (leia críticas abaixo).

Uma comissão de especialistas do Ministério da Educação fará uma série de visitas a 60 escolas para verificar as suas condições. Entre os cursos que serão fiscalizados estão os de faculdades como Uniban, Unip e Universidade Gama Filho. As outras se comprometeram a assinar um protocolo de compromissos e não serão visitadas.

No Mandado de Segurança, as faculdades argumentaram que a avaliação dos cursos deveria se basear em todos os critérios previstos no Sinaes, criado pela Lei 10.861/04, que prevê avaliação da instituição, do curso e do aluno. O advogado da entidade, Marcos Zacarin, critica o uso do Exame de Ordem como forma de avaliar os cursos, pois entende que ele serve para analisar a capacidade do bacharel para exercer a profissão. E que o Enade é apenas uma parte da avaliação prevista pelo Sinaes.

“O Ministério da Educação escorou-se no Exame da OAB, porque não obteve êxito em operacionalizar as avaliações previstas no Sinaes”, afirmou o advogado no pedido de liminar.

A defesa do MEC ressaltou que tem a função constitucional de garantir o padrão de qualidade do ensino e, portanto, a avaliação estaria dentro da sua competência. Observou que a Secretaria de Educação pode, até mesmo de ofício, abrir procedimento administrativo quando encontrar problemas nos cursos de graduação.

E finalizou, dizendo que, “ao contrário do que quis fazer crer a impetrante, inexistente, por ora, qualquer sanção a ser aplicada àquelas instituições particulares de ensino superior, a qual dependeria de eventual processo administrativo a ser aberto somente em caso de

desatendimento daquelas diretrizes eventualmente estabelecidas em “Termo de Saneamento de Irregularidades”.

O caso

O juiz da 13ª Vara do Distrito Federal concluiu que o Sinaes não tem nada a ver com o dever da Secretaria de Educação Superior de supervisionar a qualidade dos cursos oferecidos. “Isso porque constituem procedimentos distintos e completamente desvinculados, embora ambos possam resultar nas mesmas sanções e penalidades.”

Ele explicou que, enquanto o Sinaes tem uma periodicidade, a necessidade de supervisionar os cursos é permanente, “podendo ser instaurada a qualquer tempo, inclusive de ofício”. E ressaltou que, na avaliação questionada, está se analisada a qualidade dos cursos e não as instituições como um todo.

“O ensino, elemento essencial da educação, expressamente garantido pelo Capítulo III do Título VIII da Ordem Social de nossa Constituição, merece especial proteção do Estado, por constituir condição primeira para o pleno desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e pluralista, que se pretendeu implantar a partir da redemocratização da sociedade brasileira em 1988”, analisa.

Apoio institucional

Na segunda-feira (5/11), o presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Cezar Britto, declarou que a entidade vai dar apoio total ao Ministério da Educação na campanha pela melhoria das escolas de Direito, inclusive em termos de consultoria jurídica. Ele avisou que todas as ações de entidades ou instituições do ensino que tentem barrar o processo deflagrado pelo MEC terão a OAB como adversária na Justiça. O acordo foi fechado com o ministro Fernando Haddad.

O primeiro caso em que vai entrar com apoio ao MEC foi no Mandado de Segurança da Anup. O presidente da Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB, Adilson Gurgel, foi escolhido para acompanhar o secretário de Educação Superior do MEC e a consultora Jurídica do Ministério Maria Paula Dallari Bucci, à Advocacia-Geral da União, onde subsidiaram a defesa do Ministério contra a Anup.

Sem resposta

Depois de ter divulgado a pretensa lista negra de cursos universitários que não teriam apresentados bons resultados nos exames de ingresso na profissão, promovidos pela OAB — e ter suas conclusões, métodos e números desmentidos pelas escolas, o Ministério da Educação calou-se.

Entre outras críticas, as universidades demonstraram que o MEC tentou avaliar grupos diferentes — formandos avaliados pelo Enade e inscritos no Exame de Ordem — como se fossem as mesmas pessoas. O percentual de aprovados foi calculado sobre base parcial e errada e “treineiros” (alunos ainda não diplomados) foram incluídos nas contas.

A investida do MEC foi feita no sentido de demonstrar que os cursos listados são fracos. Mas o que o governo demonstrou é que não sabe como avaliar o estudantado nem suas escolas. As escolas particulares têm em suas fileiras hoje 75% dos universitários brasileiros. Segundo o Análise Advocacia, o anuário da advocacia brasileira, 65% dos sócios dos 474 maiores escritórios do país formaram-se em cursos privados.

Leia a decisão

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

PROCESSO: 2007.34.00.037890-6

IMPETRANTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES ANUP

IMPETRADO: SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - SESU / MEC

DECISÃO Nº 138

Cuida-se de Mandado de Segurança Coletivo, com pedido de medida liminar, impetrado pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES – ANUP, contra ato do SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – SESU / MEC, materializado em diversos ofícios encaminhados a algumas de suas associadas, para dar ciência da deflagração de procedimento de supervisão por aquela Secretaria, cujo objeto era apurar as reais condições dos cursos jurídicos oferecidos por aquelas instituições particulares de ensino superior. Tal procedimento de supervisão originou-se de representação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB ao Ministério da Educação, motivado pelo baixíssimo índice de aprovação de alunos egressos daquelas universidades no Exame da Ordem realizado no 2º semestre de 2007, dados esses que coincidiram com os insuficientes resultados obtidos pelos respectivos alunos no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e no Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) do MEC.

Alega a impetrante, em apertada síntese, que o ato impugnado seria ilegal, tendo em vista que o MEC não poderia se valer tão-somente dos resultados insatisfatórios do ENADE e IDD para avaliar aquelas instituições de educação superior, sem considerar os resultados por elas obtidos



nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído pela Lei nº 10.861/04, que considera outros fatores para avaliar aquelas instituições além daqueles diretamente relacionados ao corpo discente. Estariam também as impetrantes sofrendo constrangimento ilegal, na medida em que o não-cumprimento das determinações contidas nos “Termos de Saneamento de Deficiência” a serem eventualmente firmados com o MEC poderiam acarretar-lhes sérias consequências, tais como: desativação de cursos e habilitações; intervenção ou até descredenciamento, sem que fosse observado o devido processo legal. Com a inicial, vieram os documentos de fls. 22/1.118.

Este Juízo reservou-se o direito de apreciar o pedido de liminar após a manifestação do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92 (fls. 121). A referida manifestação foi apresentada às fls. 124/146.

A União sustentou a regularidade do procedimento impugnado, sob os seguintes argumentos, que poderão ser assim resumidos: a) constitui princípio constitucional a garantia de padrão de qualidade do ensino, cuja avaliação deverá ser feita pelo Poder Público (art. 206, VII, c/c art. 209, II, da CF); b) conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, incumbe à União supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 9º, IX, da Lei nº 9.394/96); c) referida supervisão ficou a cargo da Secretaria de Educação Superior, a quem compete instaurar, inclusive de ofício, procedimento administrativo visando sanear possível deficiência detectada nos cursos de graduação oferecidos por aquelas instituições de ensino (art. 45 e seguintes do Decreto nº 5.773/06); d) ao contrário do que quis fazer crer a impetrante, inexistente, por ora, qualquer sanção a ser aplicada àquelas instituições particulares de ensino superior, a qual dependeria de eventual processo administrativo a ser aberto somente em caso de desatendimento daquelas diretrizes eventualmente estabelecidas em “Termo de Saneamento de Irregularidades”, em que restaria garantido às impetrantes o Devido Processo Legal. Na oportunidade, foram juntados os documentos de fls. 149/587.

Às fls. 589/590, a impetrante noticia fatos novos com relação à exposição da imagem das instituições de ensino particular na mídia, o que se daria em decorrência do ato impugnado. Juntou os documentos de fls. 591/607.

Houve determinação de emenda à petição inicial (fls. 608), o que foi atendido às fls. 610/638.

É o relatório.

DECIDO.

Inicialmente, recebo a petição de fls. 610/638 como emenda à inicial, por meio da qual a impetrante atribui novo valor à causa, bem como cumpre as exigências contidas no parágrafo único do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97. Rejeito, portanto, a preliminar suscitada pela União às fls. 125 / 129. Proceda a Secretaria às anotações pertinentes.

Passo ao exame do pedido de medida liminar.

O ponto central da controvérsia consiste em se aferir a legalidade, ou não, do procedimento de supervisão instaurado pela Secretaria de Educação Superior do MEC visando apurar a qualidade dos cursos jurídicos oferecidos pelas instituições de ensino associadas à impetrante, bem como se restou observado o Devido Processo Legal.

O ensino, elemento essencial da educação, expressamente garantido pelo Capítulo III do Título VIII da Ordem Social de nossa Constituição, merece especial proteção do Estado, por constituir condição primeira para o pleno desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e pluralista, que se pretendeu implantar a partir da redemocratização da sociedade brasileira em 1988.

Assim é, portanto, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, editada em 1996, não só atribuiu à União, entre outros deveres, o de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, mas também determinou a supervisão dos cursos oferecidos por essas instituições, conforme se pode ver pela redação dada ao inciso IX do art. 9º da Lei 9.394/96. Referidas atribuições encontram-se expressamente descritas a partir do capítulo III do Decreto nº 5.773/06.

Note-se que não se devem confundir as regras de avaliação do SINAES, destinada à avaliação das instituições de ensino, prevista na Lei nº 10.861/04, com o poder de supervisão a ser realizado pela SESU/MEC. Ora, a autoridade impetrada pode perfeitamente se valer de qualquer indicador oficial que revele a má qualidade de um dos cursos oferecidos pelas instituições sob análise, para deflagrar o procedimento de supervisão ora questionado, o qual poderá ser instaurado até mesmo de ofício, de forma desvinculada ao SINAES.

Portanto fica evidenciado que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído pela Lei nº 10.861/04 em atenção ao disposto no inciso VIII do art. 9º da citada Lei nº 9.394/96, nada tem a ver com o dever da União de, pela Secretaria de Educação Superior do MEC, supervisionar a qualidade dos cursos jurídicos oferecidos pelas instituições particulares de ensino superior, conforme prevê o inciso IX daquele mesmo dispositivo legal. Isso porque constituem procedimentos distintos e completamente desvinculados, embora ambos possam resultar nas mesmas sanções e penalidades.

Assim, enquanto o SINAES possui uma periodicidade regular a ser observada (art. 46, *in fine*, da Lei nº 9.394/96), a supervisão dos cursos superiores levada a efeito pela SESU/MEC, pelo fato de decorrer do Poder de Polícia da União, é permanente, podendo ser instaurada a qualquer tempo, inclusive de ofício, sempre que a Administração suspeitar da existência de deficiências que possam colocar em risco a qualidade do ensino superior ofertado pelas instituições de ensino superior no País, ainda que limitado a um único curso.

Daí a avaliação obtida pela universidade no SINAES não ser relevante ou fundamental para a deflagração do procedimento de supervisão que ora se pretende sustar, pois, ainda que a instituição de ensino superior tenha sido muito bem avaliada naquele exame nacional, tal fato isolado não afastaria, por si só, a possibilidade da existência de um ou mais cursos que viessem a merecer procedimento especial de supervisão a cargo da SESU/MEC, devido a eventual índice insatisfatório de qualidade que viesse a ser constatado em qualquer outro exame realizado pelo MEC, tais como o ENADE ou IDD. No caso em questão, o que se está avaliando é a qualidade

dos cursos de Direito ofertados pelas instituições de ensino sob análise, não as próprias instituições como um todo, as quais deverão ser avaliadas pelo SINAES. Tanto é assim que a proposta do MEC é de refazer o pacto pela qualidade com essas instituições, que muitas vezes são referência em outras áreas do conhecimento. Conforme afirmado pelo Ministro Fernando Haddad, em entrevista que a própria impetrante fez juntar à fl. 31: “Estamos falando de um curso, não é o julgamento de uma instituição.”

Dessarte, afasto o principal argumento da impetrante no sentido de que o ato hostilizado praticado pela SESU/MEC seria ilegal pelo fato de não ter considerado a avaliação das instituições de ensino realizada pelo SINAES, mas tão-somente os resultados insatisfatórios por elas obtidos no ENADE, IDD e Exame de Ordem. Até porque, conforme já dito, o SINAES tem por objetivo avaliar toda a instituição de educação superior, enquanto a supervisão da SESU/MEC pode-se limitar a um único curso da instituição, tal como ocorre nos presentes autos, em que o procedimento de saneamento de deficiência se deu apenas quanto ao curso de Direito daquelas Universidades.

Quanto ao procedimento adotado pela autoridade impetrada, também não vislumbro qualquer ofensa à Lei ou à Constituição. Com efeito, a simples referência a um “Termo de Saneamento de Deficiência”, em analogia ao “Protocolo de Compromisso”, previsto no art. 10 da Lei nº 10.861/04, não torna irregular o ofício impugnado, sendo lícito à Administração valer-se de institutos semelhantes a fim de alcançar o fim público.

Também se revela prematuro falar em falta de processo administrativo para aplicação de supostas sanções, visto que o ato guerreado, embora revestido da imperatividade própria do Poder de Polícia, apenas comunica às impetrantes a instauração de procedimento prévio tendente a apurar possíveis deficiências nos cursos jurídicos ministrados por aquelas instituições de ensino. Note-se que o contraditório, mesmo ainda nesta fase preliminar, restou observado, com a própria comunicação do procedimento instaurado, tendo sido também assegurada a ampla defesa, com a oportunidade oferecida às impetrantes para apresentação de explicações e propostas que julgarem oportunas para o saneamento de supostas deficiências.

Impertinentes, portanto, as portarias trazidas pela impetrante a partir da fl. 16 de sua petição inicial, em que noticia procedimentos específicos adotados pelo MEC contra diversas instituições de ensino superior, tais como a desativação de cursos, suspensão de vestibulares etc., que não constituem objeto da presente lide. Até porque, por falta da necessária regularidade na representação processual, careceria a autora de legitimidade para a defesa de tais interesses na presente relação processual.

No caso sob exame, bastará às instituições representadas pela impetrante apresentarem suas explicações à SESU/MEC, juntamente com eventuais propostas para saneamento, em prazo razoável, de possíveis deficiências porventura ainda existentes nos cursos jurídicos por elas ministrados, para não se sujeitarem a qualquer processo administrativo tendente à aplicação daquelas indesejáveis sanções administrativas. A propósito, veja-se o teor da comunicação impugnada, *verbis*:

“Dou ciência à Universidade XXXXX da deflagração de procedimentos de supervisão por esta Secretária de Educação Superior, objetivando apurar as reais condições de oferta do curso de Direito dessa Instituição e determinando, nos termos do §1º, art. 45, e art. 47 do Decreto nº 5773/2006, a apresentação de **manifestação prévia no prazo de 10 (dez) dias a contar da data de recebimento desta notificação. O não atendimento, no prazo determinado, **poderá ensejar a abertura de processo administrativo**, nos termos do art. 50 do Decreto nº 5773/2006.**

Deverá a manifestação apresentar um diagnóstico acerca dos resultados insatisfatórios o processo de avaliação do MEC (conceitos ENADE e IDD), devendo a Instituição, na mesma oportunidade, especificar as medidas e providências que propõe adotar para saneamento de Deficiências, em concordância com o § 1º, art. 46, da Lei nº 9.394/1996; e, subsidiariamente os incisos I e II do § 2º, art. 10, da Lei nº 10.861/2004 e; art. 47 do Decreto nº 5773/2006.

A Secretaria de Educação Superior procederá a apreciação da manifestação, **podendo celebrar termo de saneamento de deficiências**, conforme o disposto art. 46 da Lei nº 9.394/1996, na forma do art. 48, aplicando-se subsidiariamente o art. 10 da Lei nº 10.861/2004 e o art. 61 do Decreto nº 5.773 de 2006, caso entenda que as medidas propostas são suficientes para sanar efetivamente as deficiências, **em prazo a ser definido**.

Na hipótese de a instituição sustentar a subsistência dos problemas detectados na avaliação ou caso a Secretária considere insuficientes as medidas propostas pela instituição para o fim de sanear as deficiências, a Secretaria poderá determinar a realização de visitas para verificar *in loco* do curso. Após a visita, e tendo em vista do conjunto das circunstâncias do processo, **poderá ser instaurado processo administrativo para aplicação de penalidades** de desativação de cursos e habilitações, suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação ou cassação de reconhecimento de curso, na forma dos arts. 50 a 56 do Decreto nº 5.773, de 2006.

Não há falar, portanto, em qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito da impetrante a ser, por ora, resguardado, visto que é legítimo o procedimento instaurado pela SESU/MEC, nos limites do Poder de Polícia a ela por lei conferida, tendente à apuração de possíveis deficiências nos cursos jurídicos oferecidos pelas instituições de ensino superior. Ademais, também não se mostra indevida a aplicação do procedimento previsto no art. 10 da Lei nº 10.861/04, uma vez que, conforme visto, o SINAES não exclui qualquer procedimento decorrente do poder de supervisão e fiscalização daquelas instituições de educação superior pela autoridade impetrada.

Também não vislumbro, diante do caráter público de tais informações, a apontada irregularidade pela divulgação pelo MEC dos procedimentos adotados contras aquelas instituições de ensino superior cujo curso jurídico não tenha alcançado um índice satisfatório no ENADE ou IDD. Tal medida se justifica até mesmo como orientação aos possíveis consumidores daqueles serviços prestados pelas instituições representadas pela impetrante.



De mais a mais, a medida liminar ora vindicada, da forma como aqui foi solicitada, acabou por confundir-se com o próprio mérito da demanda e, exatamente por isso, diante de seu evidente intuito satisfativo, a esgotar o objeto da própria ação, também encontra óbice no art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92.

Isso posto, INDEFIRO O PEDIDO DE LIMINAR.

Transcorrido o prazo recursal, notifique-se a autoridade impetrada para prestar informações no prazo legal. Intimem-se.

Brasília, 12 de novembro de 2007.

WALDEMAR CLÁUDIO DE CARVALHO

Juiz Federal Substituto da 13ª Vara do DF

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2007-nov-12/mec_usar_criterio_quiser_avaliar_cursos/