



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 64-A, DE 2015

(Do Sr. Márcio Marinho)

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor com o auxílio do Tribunal de Contas da União realize ato de fiscalização e controle sobre os procedimentos de autorização, funcionamento e avaliação dos cursos de graduação em Direito realizados pelo Ministério da Educação; tendo parecer da Comissão de Defesa do Consumidor pelo arquivamento, tendo em vista que foram atendidos os objetivos da Proposta (relator: DEP. VINICIUS CARVALHO).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

SUMÁRIO

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- Relatório prévio
- Complementação de voto
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como do art. 60, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proponho que esta Comissão se digne a adotar as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle sobre o exercício do Ministério da Educação sobre os procedimentos de autorização, funcionamento e avaliação das instituições de educação superior de Direito.

JUSTIFICATIVA

O Ministério da Educação tem o dever de realizar a fiscalização e supervisão das Instituições de Ensino Superior no País, de acordo com o Decreto 5773/2006. Em cumprimento às disposições do Decreto e para facilitar que o público consulte dados sobre instituições de educação superior e seus cursos, o Ministério, por meio da Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007, instituiu o E-MEC. Trata-se de cadastro eletrônico que informa dados como a regularidade das instituições e dos cursos por elas oferecidos, endereços de oferta e indicadores de qualidade obtidos nas avaliações do MEC.

Importa ressaltar que o curso de Direito recebe tratamento diferenciado pela Legislação, em razão da relevância do exercício da Advocacia, que é reconhecido, no artigo 133 da Constituição Federal, como função essencial à Justiça.

Em decorrência dessa peculiaridade, o Ministério da Educação editou a portaria normativa nº 20, de 19 de dezembro de 2014, que estabelece procedimentos específicos para tratar dos pedidos de autorização dos cursos de graduação em Direito ofertados por Instituições de Educação Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino.

Não obstante todo o aparato legislativo para que o Ministério exerça a fiscalização sobre o funcionamento das Faculdades de Direito, os estudantes têm visto seus direitos de consumidores prejudicados diante da péssima qualidade de muitas instituições. Basta, para tanto, verificar o baixíssimo índice de aprovação nos Exames de Ordem da OAB para concluir que a formação de Bacharéis em Direito está comprometida.

Para exemplificar, cito trecho do Estudo “Exame de Ordem em números”¹ realizado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, juntamente com a Fundação Getúlio Vargas:

*“(...)Um exemplo prático de certificação é o “Selo OAB Recomenda”, que reconhece e premia as instituições de ensino superior e os cursos de Direito e Ciências Jurídicas que atendam aos critérios de excelência, regularidade e qualidade mínima compatíveis com as expectativas da OAB e da sociedade brasileira. A tabela a seguir apresenta a evolução do número de cursos contemplados com o “Selo OAB Recomenda” ao longo de suas quatro edições. **Como é possível notar, apesar do aumento expressivo do número de cursos de Direito na última década, apenas 89 de um total de 1.210 cursos (cerca de 7%) atendiam aos critérios propostos pela OAB na última edição da avaliação (2011)”** Grifos nossos*

¹ Fonte: https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/provadaordemfs/files/oab_examedeorde_m_numeros.pdf

Além disso, uma análise histórica sobre os índices de aprovação no Exame da OAB no período de 2008 a 2014, publicada no site provadeordem.com.br², registra que apenas 18% dos inscritos são aprovados.

Diante de tais números, é notória a omissão do Ministério da Educação em cumprir as disposições das portarias nº 40, de 2007 e a nº 20, de 2014, principalmente no tocante à autorização, funcionamento e avaliação dos Cursos de Direito no Brasil. Por outro lado, é dever desta Casa exercer seu papel fiscalizatório sobre as ações do Poder Executivo.

Em face do exposto, proponho a seguinte Proposta de Fiscalização e Controle para acompanhar a atuação do Ministério da Educação, com o auxílio do TCU para realizar fiscalização operacional naquele Órgão na supervisão dos Cursos de Direito.

Sala da Comissão, 5 de novembro de 2015.

Deputado **MÁRCIO MARINHO** (PRB/BA)

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

RELATÓRIO PRÉVIO

I - RELATÓRIO

I.1. Introdução

Trata-se de proposta de fiscalização e controle solicitada pelo ilustre Deputado Márcio Marinho, para que esta Comissão fiscalize a supervisão desempenhada pelo Ministério da Educação sobre o funcionamento dos cursos de graduação em Direito ofertados pelas Instituições de Educação Superior – IES, integrantes do Sistema Federal de Ensino, ao amparo das Portarias nº 40, de 12 de dezembro de 2007, e nº 20 de 19 de dezembro de 2014.

Relata o autor que “não obstante todo o aparato legislativo para que o Ministério exerça a fiscalização sobre o funcionamento das Faculdades de Direito, os estudantes têm visto seus direitos de consumidores prejudicados diante da péssima qualidade de muitas instituições. Basta, para tanto, verificar o baixíssimo índice de aprovação nos Exames de Ordem da OAB para concluir que a formação de Bacharéis em Direito está comprometida”.

Esta fase refere-se à apresentação de relatório prévio, com o propósito de analisar a oportunidade, conveniência e alcance da medida, com a definição do plano de execução e metodologia de avaliação, nos termos do artigo 61, II, do Regimento Interno desta Casa.

² Fonte: <http://www.provadaordem.com.br/blog/post/182-aprovacao-no-xiv-exame-da-oab-fica-em-25-12-seria-uma-crise-do-ensino-juridico-no-brasil/>

I.2. Da oportunidade e conveniência da proposta

Entende este relator que a PFC aqui desenhada reveste-se de enorme relevância. De um lado, todos reconhecemos a significação inerente à prestação de serviços educacionais. A educação, como bem ensina nossa Constituição Federal (art. 205), não traduz mera atividade mercantil, mas um instrumento de desenvolvimento pessoal, de preparo para o exercício da cidadania e de qualificação para o trabalho.

A exploração econômica da atividade educacional, portanto, embora confiado à iniciativa privada (art. 209, da CF), deve ser desempenhada em estrita consonância com seu papel transformador da sociedade e com os postulados constitucionais aplicáveis, em especial o de garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, da CF).

E a formação acadêmica dos advogados, dada a elevada função social do ofício que desempenham, empresta ainda maior importância ao dever de qualidade imposto aos serviços educacionais.

De outro lado, como segmento econômico de inquestionável alcance, as atividades educacionais do ensino superior somente estarão de acordo com o desenho constitucional de nossa ordem econômica e financeira, quando alinhadas com os princípios sobre ela incidentes, dentre os quais cumpre destacar a defesa do consumidor (art. 170, VI, da CF).

I.3. Da competência desta Comissão e do alcance da proposta

O art. 24, inciso IX, do Regimento Interno desta Casa, confere às Comissões, em razão das matérias de sua competência, o poder-dever de exercer o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas pelo Poder Público federal.

E, no que toca ao tema de fundo – qualidade dos serviços prestados ao consumidor nos cursos de graduação em Direito – o art. 32, inciso V, do Regimento Interno, por seu turno, ampara a atuação concreta desta Comissão, cuja temática abrange *“economia popular e repressão ao abuso do poder econômico”* e *“relações de consumo e medidas de defesa do consumidor”*.

É preciso destacar, contudo, como bem delimita a Justificativa que fundamenta a presente PFC, que, o acompanhamento e fiscalização a serem desempenhados por este Parlamento com o objetivo de aferir a qualidade desses cursos, não há de se dirigir diretamente às instituições de ensino, mas ao Ministério da Educação, órgão estatal incumbido de zelar pela regularidade das atividades educacionais e responsável pelos procedimentos de autorização, funcionamento e avaliação dos cursos superiores de Direito.

Temos a confiança de que, como resultado dos trabalhos, eventuais irregularidades e ineficiências, uma vez constatadas, poderão ser sanadas contribuindo para a melhoria da atuação do Ministério da Educação no campo da supervisão dos cursos de graduação em Direito, com reflexos positivos na qualidade da formação acadêmica oferecida aos nossos futuros bacharéis em Direito.

I.4. Do plano de execução e metodologia de avaliação

Como plano de execução propomos:

i) realização de audiência pública com a presença de representantes do Ministério da Educação, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Federação Nacional de Estudantes de Direito, da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e de entidades de defesa do consumidor;

ii) em conformidade com o disposto no § 1º do artigo 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de fiscalização nos atos e procedimentos do Ministério da Educação relativos à autorização, funcionamento e avaliação das instituições de educação superior de Direito;

iii) apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC;

iv) encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC nos termos dos arts. 61, IV, e 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

II - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, votamos pela implementação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 64, de 2015, na forma do plano de trabalho e metodologia de execução acima apresentados.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 2016.

Deputado VINICIUS DE CARVALHO

Relator

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Em reunião da Comissão de Defesa do Consumidor realizada hoje, durante a discussão do meu relatório prévio à PFC nº 64/2015, alterei o item I.4 do Relatório Prévio (plano de execução e metodologia de avaliação), para incluir o seguinte subitem iii, renumerando-se os demais subitens:

iii) promover diligências da Comissão nas instituições de ensino superior, objetivando aferir a comunidade docente e discente, tanto quanto os cursos de direito oferecidos por essas instituições.

Nosso voto é, portanto, pela implementação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 64/2015, na forma do plano de execução e metodologia de execução apresentado.

Sala da Comissão, em 6 de julho de 2016.

Deputado **VINICIUS CARVALHO**

Relator

**OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC
ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO**

RELATÓRIO FINAL

A Proposta de Fiscalização e Controle n.º 64, de 2015, foi apresentada pelo ilustre Deputado Márcio Marinho com o objetivo de fiscalizar a supervisão desempenhada pelo Ministério da Educação sobre o funcionamento dos cursos de graduação em Direito ofertados pelas Instituições de Educação Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, ao amparo das Portarias n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, e n.º 20 de 19 de dezembro de 2014.

Em sua justificativa o autor assinalou que “*não obstante todo o aparato legislativo para que o Ministério exerça a fiscalização sobre o funcionamento das Faculdades de Direito, os estudantes têm visto seus direitos de consumidores prejudicados diante da péssima qualidade de muitas instituições. Basta, para tanto, verificar o baixíssimo índice de aprovação nos Exames de Ordem da OAB para concluir que a formação de Bacharéis em Direito está comprometida*”.

A presente PFC foi por mim relatada previamente e baseou-se no seguinte Plano de Execução e Metodologia:

- i) realização de audiência pública com a presença de representantes do Ministério da Educação, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Federação Nacional de Estudantes de Direito, da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e de entidades de defesa do consumidor;*
- ii) em conformidade com o disposto no § 1º do artigo 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de fiscalização nos atos e procedimentos do Ministério da Educação relativos à autorização, funcionamento e avaliação das instituições de educação superior de Direito;*
- iii) apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC;*
- iv) encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC nos termos dos arts. 61, IV, e 37 da Câmara dos Deputados.*

Em atendimento ao Of. Presi 72/2016, de 6/7/2016, desta Comissão de Defesa do Consumidor, que concretizou o item ii do referido Plano de Execução e Metodologia, o Tribunal de Contas da União instaurou o processo TC-021.230/2016-1 para aferir o processo de autorização, funcionamento e avaliação dos cursos de direito.

Posteriormente, contudo, o TCU decidiu que, dada a importância do tema levantado por esta Comissão e a necessidade de compreender de modo mais amplo a sistemática de avaliação de cursos superiores pelo Ministério da Educação, a resposta à presente PFC seria dada por meio de um capítulo específico de um trabalho de fiscalização muito mais amplo, a ser conduzido no processo TC 010.471/2017-0:

9. Assim, embora a solicitação inicial do Congresso Nacional tenha versado apenas sobre os cursos de Direito, no âmbito das tratativas com a Comissão solicitante, bem como no desenvolvimento do planejamento da auditoria (TC 010.471/2017-0), entendeu-se oportuno estender a fiscalização aos demais cursos de graduação. Desse modo, além de atender o escopo específico, motivador da solicitação, o TCU trouxe um panorama geral quanto ao processo de autorização, funcionamento e avaliação dos cursos de graduação, tratando-se do curso de Direito em capítulo específico³.

Desse modo, a resposta do Órgão de Contas veio na forma do seguinte acórdão 1636/2018:

ACÓRDÃO Nº 1636/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.333/2018-4
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.
4. Unidade: Ministério da Educação.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação do Congresso Nacional, cujo objeto é o requerimento de informação acerca do TC 021.230/2016-1, que tratou da proposta de fiscalização e controle 64/2014, de autoria do deputado Márcio Carlos Marinho, encaminhada pelo presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados por meio do ofício 72/2016, de 6/7/2016, mediante o qual se requereu a este Tribunal que procedesse a fiscalização sobre os procedimentos de autorização, funcionamento e avaliação dos cursos de graduação em Direito realizados pelo Ministério da Educação.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008 e 169, inciso V, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer desta solicitação;

9.2. informar ao presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que o TC 021.230/2016-1 foi apreciado nesta sessão e encaminhar-lhe cópia da respectiva deliberação;

9.3. encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados cópia do acórdão

³ TC 018.333/2018-4, constituído especificamente para oferecer resposta a reiteração, pelo Of. Presi 047/2018/CDC, de informações sobre o andamento da fiscalização do TCU sobre o objeto da PFC 64/2015.

1.175/2018-Plenário (TC 010.471/2017-0), bem como do relatório e do voto que o fundamentaram;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida;

9.5. arquivar este processo.

10. Ata nº 27/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/7/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1636-27/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

Como esclarece a transcrição do acórdão 1636/2018, as respostas para os questionamentos desta Comissão estão, portanto, contidas em capítulo específico da TC-010.471/2017-0, que recebeu, em conclusão, o seguinte acórdão 1175/2018:

ACÓRDÃO Nº 1175/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.471/2017-0

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

4. Unidade: Ministério da Educação.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria destinada a avaliar a 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.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 1º, inciso II, 43, incisos I e II, da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep que, em 120 (cento e vinte) dias, apresente plano de ação para implementação das medidas constantes dos itens a seguir, com etapas e prazos razoáveis e justificados para:

9.1.1. no que diz respeito ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - Enade, com amparo no § 6º do art. 5º da Lei 10.861/2004:

9.1.1.1. finalizar o processo de classificação dos cursos superiores em funcionamento no País, no sentido de vinculá-los a determinada área do conhecimento para efeito de aplicação do Enade, de modo a possibilitar que o enquadramento dos cursos nas áreas de conhecimento tenha a maior abrangência possível e torne residuais

os casos nos quais não seja possível vincular cursos às grandes áreas do conhecimento em razão das peculiaridades de seus projetos pedagógicos (itens 90 a 110 do relatório);

9.1.1.2. estabelecer procedimentos de controle/verificação tendentes a averiguar regularidade e suficiência das inscrições no Enade, de modo a gerar medidas efetivas no que diz respeito à participação dos concluintes e gerar expectativa de controle no processo, a exemplo das medidas indicadas pelo Inep nos comentários ao relatório preliminar (itens 90 a 110 do relatório).

9.1.2. desenvolver, com fundamento no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 1º, § 1º, da Lei 10.861/2004, metodologia de avaliação do ensino superior que:

9.1.2.1. contemple o desenvolvimento de fundamentos teórico-metodológicos para construção dos indicadores do ensino superior, especialmente quanto: (i) aos procedimentos utilizados para conversão das notas contínuas em conceitos, de modo que os meios a serem estabelecidos para tanto não gerem impactos significativos nos resultados das avaliações em decorrência estrita dos critérios de conversão utilizados; e (ii) às justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, com demonstração de sua razoabilidade (achado IV.1 – itens 112 a 147 do relatório);

9.1.2.2. reflita, objetivamente, o nível de qualidade/excelência no que concerne aos cursos superiores de graduação, e não somente o desempenho relativo entre cursos, como medido na metodologia atual (achado IV.1 – itens 148 a 170 do relatório);

9.1.2.3. inclua os resultados do Enade na métrica relativa ao Conceito de Curso - CC, em observância ao art. 5, § 2º, da Lei 10.861/2004 (itens 176 a 202 do relatório).

9.1.3. dar publicidade à metodologia a ser desenvolvida, informando os fundamentos teórico-metodológicos para construção dos indicadores do ensino superior, os critérios de conversão das notas contínuas em conceitos e as justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, bem como aos demais aspectos da metodologia, com fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.1.4. corrigir a defasagem do valor relativo ao Auxílio de Avaliação Educacional - AAE e do valor das diárias oferecidas aos docentes que participam das Comissões Assessoras de Área e das visitas in loco para avaliação de cursos superiores.

9.2. determinar ao Ministério da Educação - MEC que encaminhe a este Tribunal:

9.2.1. no próximo relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC (achado IV.4 – itens 256 a 288):

9.2.1.1. anexo com a relação de todas as instituições envolvidas no registro irregular de diplomas identificadas nas investigações realizadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC, originadas no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, com descrição resumida do envolvimento de cada uma, bem como as medidas adotadas por aquela Secretaria em relação a cada instituição;

9.2.1.2. *informe, para cada universidade: a relação das Instituições de Ensino Superiores - IES que registraram diplomas nos últimos 5 anos; a quantidade de diplomas registrados anualmente por IES; o tempo médio transcorrido entre a solicitação do registro e o registro efetivo; o total de registros não efetivados por problemas na documentação e a respectiva IES;*

9.2.1.3. *encaminhe a este Tribunal plano de ação para implementação das medidas constantes nos itens a seguir, com etapas e prazos razoáveis e justificados para:*

9.2.1.3.1. *corrigir a defasagem do valor relativo ao AAE e do valor das diárias oferecidas aos docentes que participam das Comissões Assessoras de Área e das visitas in loco para avaliação de cursos superiores;*

9.2.1.3.2. *aprimorar o desenvolvimento, manutenção e atualização do sistema e-Mec, de modo a diminuir e evitar inconsistências do sistema que representem ameaças potenciais para sustentação da avaliação in loco, uma vez que impactam a integridade e a confiabilidade das informações utilizadas;*

9.2.1.3.3. *implantar cadastro nacional de concluintes ou medida equivalente que propicie maior controle social e, ao mesmo tempo, permita procedimentos básicos de monitoramento por parte da equipe da Seres/MEC, com justificativa de etapas e prazos e demonstração da pertinência da medida adotada para efetiva prevenção das irregularidades apontadas no relatório de auditoria (achado IV.4 – itens 256 a 288 do relatório).*

9.3. *recomendar ao Ministério da Educação que supervisione diretamente o procedimento de registro de diplomas, nos processos de recredenciamento das IES e, assim, exerça controle sobre a qualidade dos procedimentos e aumente a expectativa de controle (achado IV.4 – itens 256 a 288 do relatório);*

9.4. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional; e

9.5. *encaminhar cópia do relatório de auditoria e desta deliberação à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Educação e à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, em atendimento à Proposta de Fiscalização e Controle 64/2015 (Of. Pres. 72/2016, de 06/06/2016, Comissão de Defesa do Consumidor).*

10. *Ata nº 18/2018 – Plenário.*

11. *Data da Sessão: 23/5/2018 – Ordinária.*

12. *Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1175-18/18-P.*

13. *Especificação do quorum:*

13.1. *Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.*

13.2. *Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.*

13.3. *Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.*

Para os fins dessa PFC – circunscrita à análise do controle exercido pelo MEC sobre a qualidade do ensino prestado pelos cursos de direito, frente ao reduzido percentual de aprovações nos exames de ordem promovidas pela OAB – é preciso avançar sobre o capítulo específico do extenso trabalho conduzido pelo TCU.

Como já exposto, a partir de um questionamento pontual acerca do processo de avaliação dos cursos de direito pelo MEC, o Tribunal promoveu um dos mais completos diagnósticos sobre os métodos e práticas da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC) e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsáveis pela regulação e avaliação de cursos superiores e pelos registros de diplomas no País.

Não há, entretanto, como se constata na leitura do acórdão que o Tribunal encaminha como resposta a esta Comissão (1175/2018), menção à situação concreta dos cursos de direito na parte dispositiva da decisão. Isso decorre da circunstância de que os analistas do TCU, ao longo de sua auditoria, concluíram que as premissas levantadas nesta Proposta de Fiscalização e Controle não se concretizaram.

Ao cotejarem as regras de seleção empregadas no Exame de Ordem Unificado da OAB (EOU) com as aferições conduzidas pelo Inep na avaliação dos cursos superiores (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade e do Conceito Preliminar de Cursos – CPC), a auditoria constatou que as diferenças de metodologia impediam uma comparação eficiente entre os resultados dos dois modelos. As formas de cálculo e as composições das notas apresentam diferenças essenciais.

Em virtude disso, os auditores dissecaram esses dois sistemas de avaliação (EOU x Enade/CPC), identificaram os traços distintivos, regrediram as análises na busca de dados brutos e, posteriormente, fizeram nova comparação, agora com indicadores parametrizados de modo homogêneo.

E nessa nova comparação, concluiu-se que **“o desempenho dos concluintes na parte específica do Enade, portanto, é significativamente pior que o desempenho dos estudantes na primeira fase do EOU, ao contrário do que se imaginou quando da formulação da PFC 64/2015”**⁴.

Isso significa, conforme sustenta o TCU, que os cursos de direito, quando contrastados com o conjunto dos demais cursos superiores fiscalizados pelo MEC não apresentam desempenho insatisfatório, ao contrário, mostram performance superior à média do ensino universitário brasileiro.

Desse modo, o Tribunal não vislumbrou necessidade de ações específicas em relação aos cursos de direito, dirigindo suas determinações e recomendações ao MEC, com vistas ao aprimoramento das atividades de regulação, avaliação e supervisão do ensino superior sob uma ótica global.

A resposta específica aos questionamentos desta PFC, em decorrência, pode ser apreendida no Capítulo IV do voto da ministra relatora, que foi integralmente acolhido pelo plenário da Corte de Contas no já mencionado Acórdão 1175/2018 (TC 010.471/2017-0):

IV

29. Especificamente quanto à questão suscitada pela Solicitação do Congresso Nacional relativa aos motivos pelos quais a maioria dos cursos de Direito tem avaliação satisfatória

⁴ TC 010.471/2017-0, voto da relatora 23/5/18

pele MEC e pelo Inep e baixo desempenho dos alunos que realizam o exame da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a equipe apurou diversas razões.

30. A primeira é que as provas são distintas: enquanto a prova do Enade é composta de 25% de conteúdo geral e 75% de conteúdo específico, além de as notas serem submetidas ao reescalonamento por meio da utilização de escores padronizados, que convertem as notas contínuas em conceitos de 1 a 5, a prova do Exame da Ordem Unificado - EOU não aplica esses parâmetros, com 80 questões objetivas na primeira fase e acerto mínimo de 40 delas para aprovação. Na segunda fase, é necessária a média mínima de 6 em 10 para aprovação. Assim, as notas do EOU representam o desempenho bruto do candidato, e não o relativo, como no Enade.

31. Apurou-se, pois, que as diferenças fundamentais entre os exames dizem respeito à forma de cálculo de notas/conceitos e à presença de conteúdo específico, referente ao exercício da advocacia, na segunda fase do EOU.

32. Ao realizar exercício de comparação entre as notas brutas do Enade (sem padronização) e as do EOU, a equipe de auditoria verificou que: (i) enquanto apenas 7,7% das médias das Notas Brutas no Componente Específico Enade - NBECE dos cursos de Direito possuem desempenho superior a 50% (92,3% são inferiores), os cursos considerados com desempenho satisfatório representam 83,4% – CPC maior ou igual a 3, o que demonstra, mais uma vez, que a forma de cálculo desse indicador eleva os desempenhos dos cursos em termos de qualidade.

33. Constatou-se, ainda, que, comparado o desempenho dos alunos no EOU com o dos cursos em relação à NBECE nos anos de 2012 e 2015, o desempenho médio dos aprovados na primeira fase do EOU (37,5%) é quase quatro vezes superior ao desempenho dos estudantes que realizaram o Enade (10,82%). O desempenho dos concluintes na parte específica do Enade, portanto, é significativamente pior que o desempenho dos estudantes na primeira fase do EOU, ao contrário do que se imaginou quando da formulação da PFC 64/2015.

34. Percebeu-se, ainda, que o número de estudantes concluintes de instituições públicas cujos cursos tiveram média das NBECE igual ou superior a 50% foi quase vinte vezes maior do que o das instituições privadas em 2012.

35. Assim, a percepção de que os cursos são bem avaliados e o desempenho dos alunos de Direito nas provas da OAB não é compatível com essa avaliação decorre da fórmula de cálculo e das composições das notas que dão origem aos conceitos, com tendência a sua superestimação, o que merece as mesmas considerações já realizadas nas análises precedentes.

Em síntese, para os fins desse relatório final, temos a seguinte sequência de ocorrências no âmbito da fiscalização que o Tribunal de Contas da União levou a efeito a partir da solicitação desta Proposta de Fiscalização e Controle:

1) Em cumprimento à requisição desta Comissão, emitida no bojo da presente PFC, de que se fiscalizasse a estrutura federal de supervisão do ensino superior em direito, o Tribunal instaurou o procedimento TC 021.230/2016-1 com o objetivo de verificar as aparentes incongruências entre os baixos resultados obtidos

pelos estudantes de direito no Exame de Ordem e aqueles alcançados nas avaliações do MEC (Enade).

2) Durante o planejamento das ações de fiscalização, o TCU entendeu que uma aferição eficaz deveria envolver todos os cursos superiores, e não apenas o curso de direito.

3) Com o desígnio de monitorar, como um todo, a sistemática de regulação, avaliação e supervisão do ensino superior, o TCU instaurou o processo TC 010.471/2017-0, mantendo suspenso – e posteriormente arquivando – o TC 021.230/2016-1, que cuidava apenas dos critérios de avaliação dos curso de direito. As respostas a esta PFC, concernentes aos cursos jurídicos, seriam oferecidas pelo Tribunal em capítulo específico do extenso trabalho de levantamento e diagnóstico do aparato institucional de avaliação do ensino superior existente no MEC.

4) No capítulo específico do voto da ministra relatora que acolheu o minucioso trabalho desenvolvido pelos auditores no curso do processo de fiscalização, a supostas divergências entre o desempenho dos cursos de direito no exame de ordem e os resultados do Enade não foram comprovadas. As discrepâncias derivavam apenas das diferenças de método em cada modelo de avaliação.

5) Ao ajustar os critérios de cada um desses exames em parâmetros comuns, verificou-se que, ao contrário do que sugeria inicialmente esta PFC, os cursos de direito, na verdade, tinham desempenho superior à média dos cursos superiores nas avaliações do MEC como um todo. Essa conclusão, baseada em robusto estudo técnico, esvaziou o intuito inicial da fiscalização do TCU, relacionada apenas aos cursos de direito, mas fortaleceu a percepção de eram necessárias correções nos métodos e práticas do MEC quanto à supervisão do ensino superior.

6) Os trabalhos de auditoria identificaram uma série de deficiências nos modelos de regulação e avaliação dos cursos de ensino superior e o plenário do Tribunal, acolhendo integralmente as premissas e conclusões dos auditores e do voto da relatora, emitiu um elenco de determinações e recomendações para aperfeiçoar os procedimentos de regulação e avaliação e para conferir maior transparência às atividades relacionadas.

7) Em seguida, o Tribunal considerou integralmente atendida a solicitação desta Comissão e decidiu pelo arquivamento do processo.

Diante do vigoroso trabalho de fiscalização realizado e das consistentes conclusões de nossa Corte de Contas, entendemos que os objetivos buscados pela vertente proposição foram integralmente alcançados. Ao perpassar as diferentes metodologias de aferição empregadas pelo Exame de Ordem e pelo Enade, buscar os dados primários para, então, compará-los dentro de uma linguagem avaliativa comum, o TCU desvelou surpreendente desfecho: os cursos em direito, verdadeiramente, têm desempenho superior à média do ensino universitário nacional.

As diferenças que chamaram a atenção desta PFC entre os dois modelos emergem da sistemática distinta e, principalmente, das deficiências dos programas de avaliação utilizados pelo MEC para todos os cursos e que, na firme convicção do TCU, devem ser modificados e aprimorados.

No que toca à audiência originalmente prevista no item “i” do Plano de Execução e Metodologia aprovado no relatório prévio, entendemos que ela se mostra, ao fim, desnecessária, uma vez que ao longo das atividades de auditoria, os técnicos do TCU promoveram reuniões e trocas de comunicações com os gestores do MEC responsáveis pelas avaliações e, igualmente, com os órgãos da OAB que

acompanham os exames de ordem e os controles sobre a qualidade dos cursos jurídicos.

Cumprirá a esta Comissão de Defesa do Consumidor, no exercício permanente de suas atribuições voltadas para a proteção e defesa do consumidor, manter-se atenta aos desdobramentos das providências determinadas pelo TCU e buscar certificar-se de que as desejadas evoluções nos sistemas de avaliação do ensino superior brasileiro serão efetivamente alcançadas.

Em vista de tudo que foi aqui exposto, com fundamento no posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União nos autos dos processos instaurados a partir desta proposição, **considero atendidos os objetivos aqui idealizados, o que possibilita concluir os trabalhos da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 64, de 2015** e votamos pelo arquivamento da presente proposição, tendo em vista que os objetivos foram atingidos.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2019.

Deputado VINÍCIUS DE CARVALHO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 64/2015, nos termos do Relatório Final do Relator, Deputado Vinicius Carvalho, tendo em vista que foram atendidos os seus objetivos.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Maia - Presidente, Acácio Favacho, Jorge Braz e Felipe Carreras - Vice-Presidentes, Beto Pereira, Capitão Wagner, Célio Moura, Celso Russomanno, Chiquinho Brazão, Coronel Tadeu, Eli Borges, Eros Biondini, Gurgel, Ivan Valente, Perpétua Almeida, Ricardo Teobaldo, Vinicius Carvalho, Weliton Prado, Darci de Matos, Dr. Frederico, Felício Laterça, Franco Cartafina, Greyce Elias e Márcio Marinho.

Sala da Comissão, em 12 de junho de 2019.

Deputado **JOÃO MAIA**
Presidente

FIM DO DOCUMENTO