

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007, do Senador Gilvam Borges, que altera o art. 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, para fortalecer a fiscalização do Poder Executivo sobre as instituições de educação superior no sistema federal de ensino.

RELATOR: Senador PAULO PAIM

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 585, de 2007, de autoria do Senador Gilvam Borges, que altera o art. 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, estabelecendo sanções naquilo que tange a resultados insatisfatórios, constatados pelo Ministério da Educação (MEC), por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Na forma em que está vazado, o art. 1º do projeto, ao anunciar o objeto da lei, estabelece a existência genérica de sanções para as instituições e cursos de educação superior do sistema federal de ensino que não conseguirem obter desempenho satisfatório em avaliações periódicas aplicadas pelo Poder Executivo.

O art. 2º altera o art. 10 da Lei nº 10.861, de 2004, retirando a figura do protocolo de compromisso firmado entre a instituição deficitária e o MEC e estabelecendo prazos legais e sanções específicas para a correção de situações de insuficiência.

O art. 3º dispõe que a lei em que se transformar o projeto deve entrar em vigor na data da sua publicação.

O autor, na justificação do projeto, aduz que se deve lutar contra as facilidades de autorização e reconhecimento de instituições que funcionam como “fábricas de diploma” e desrespeitam a sociedade ao permitir que egressos sem qualificação adequada participem do mercado de trabalho.

A presente proposição continua a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal.

Ao projeto, que tem decisão terminativa nesta Comissão, foram oferecidas emendas, em parecer de 2009, pelo Senador Marconi Perillo, que não chegaram a ser votadas e são aqui retomadas.

II – ANÁLISE

Fica patente, pela leitura do art. 206, VII, da Magna Carta brasileira, que o ensino deve ser ministrado com base na garantia de padrão de qualidade. A par disso, o mesmo documento, no art. 209, estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que sejam cumpridas as normas gerais da educação nacional e, especialmente, se houver autorização e avaliação de qualidade efetuada pelo poder público.

Os dispositivos acima citados são incisivos quanto à submissão do empresariado da educação às determinações específicas do poder público quanto à avaliação das instituições de ensino superior (IES). Além disso, a criação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 – que institui o Sinaes – e suas consequências, naquilo que respeita à qualidade do ensino ministrado no País, são garantidas por disposições constitucionais.

Os processos avaliativos periódicos, conforme estabelece a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no seu art. 9º, inciso V e seguintes, buscam melhorar a qualidade de ensino e definir prioridades educacionais. Isso pode ser conseguido por ações eficazes de controle. O texto da Lei nº 10.861, de 2004, possibilita a punição, mas o faz em termos relativos, após

celebração de protocolo de compromisso, cujas ações de controle têm de ser negociadas a cada caso.

O projeto intenta alterar o art. 10 da Lei nº 10.861, de 2004, para suprimir o protocolo de compromisso estabelecido entre MEC e IES, que obriga as instituições, em situação deficiente, a elaborar diagnóstico, a tomar providências pertinentes e a criar comissão de acompanhamento, com indicação de prazos e metas para a superação dos problemas identificados. Além disso, a citada lei estabelece sanções às instituições e, restritivamente, aos dirigentes desses estabelecimentos públicos.

Desde a edição dessa lei, em 2004, a expectativa foi a de que o MEC revisitasse, com o tempo, a supressão do protocolo e passasse a tratar diferentemente, com novas determinações e penalização atualizada, as IES que não correspondessem, em prazo hábil, às modificações propostas. No nosso entendimento, o tempo dessa mudança é chegado. Após sete anos da edição da lei, as instituições precisam se adequar com maior presteza e decisão àquilo que venha salvaguardar a qualidade do ensino superior nacional. Caso tal ajuste não ocorra veremos, como sói acontecer hoje, instituições pouco fazendo para melhorar, certas de que cumprirão determinado protocolo, e garantirão a continuidade do seu funcionamento sem maiores problemas, em prejuízo de inúmeros brasileiros e da educação como um todo.

Chamamos atenção para trecho da justificativa do projeto, no qual o autor revela a estranheza de que estudantes universitários não venham acionando o poder público, responsável, em última instância, pelo funcionamento de algumas “fábricas de diploma”. O proponente acredita que, se os estudantes fossem cômicos do papel de cidadãos, já teriam conseguido mudar a forma de intervenção do MEC nesse campo, que não pode se restringir à autorização e ao reconhecimento.

As ações propostas no PLS trarão maior eficácia, no que toca aos prazos para cumprimento de ações reparadoras. No entanto, cumpre-nos alertar para a necessidade de alteração redacional no PLS nº 585, de 2007.

Assim, chamamos atenção para o alcance da Lei nº 10.861, de 2004, utilizada para regular tanto o ensino público superior quanto o privado, não fazendo discriminação quanto a essas duas variedades, conforme rege seu art. 1º, quando garante que o Sinaes tem como objetivo

assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior. Tal determinação encontra-se em conformidade com o art. 9º, VI, VIII e IX, da LDB, que garante processo nacional de avaliação de instituições, de cursos e do rendimento escolar superiores.

O art. 1º do PLS nº 585, de 2007, estabelece sanções que deverão ser aplicadas às instituições e cursos de educação aqui tratados, se estes não obtiverem sucesso nos exames de avaliação a que devem se submeter por força constitucional. Segundo a Lei nº 10.861, de 2004, além das instituições e dos cursos, a qualidade do desempenho acadêmico dos estudantes deve ser lembrada. Caso ela não integre o *caput* do art. 10, do PLS, as punições originadas pela avaliação tratarão apenas com a base administrativa, sem que se leve em conta o progresso dos estudantes da instituição, com o que não podemos concordar. Para contornar essa dificuldade, acrescentamos esse ditame dando nova redação a esse artigo.

O fato de a educação ser um serviço público – ainda que o setor privado o desenvolva – impõe que a extensão da responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos, seja imposta conforme determina o ditame do art. 37, § 6º da Constituição Federal: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Como as sanções propostas implicam cassação da autorização de funcionamento da IES ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos, em caso de reincidência de resultado insatisfatório, haverá certamente dano para os integrantes das relações contratuais dessas instituições, mormente os estudantes. A Constituição de 1988 permite que as pessoas jurídicas citadas respondam objetivamente pelos danos causados na consecução da atividade educativa, o que nos fez suprimir, no art. 2º do PLS, a parte final do inciso III do art. 10.

Aspecto a ser aprimorado, originalmente não constante da Lei nº 10.861, de 2004, diz respeito ao direito, em processo administrativo, do uso dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Parece-nos excessiva a repetição de uma garantia dada em todo e qualquer processo, administrativo, trabalhista, civil ou penal, caracterizando um *bis in idem* ou uma firula retórica. Assim, pugnamos pela retirada da parte *in*

fine do art. 10, § 3º, da supracitada Lei, repetido no § 1º do art. 2º do projeto em tela.

Nosso parecer se consolida, portanto, pela contribuição, ao projeto, de aprimoramentos para tornar a futura lei mais transparente.

III – VOTO

Em face do exposto, e com as emendas abaixo sugeridas, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007.

EMENDA Nº – CE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), para fortalecer a fiscalização do Poder Executivo sobre as instituições de educação superior no sistema federal de ensino.”

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O art. 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, passa a vigor com a seguinte redação:

‘**Art. 10.** Os resultados da avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes considerados insatisfatórios ensejarão a aplicação das seguintes penalidades:

I – suspensão temporária, por no mínimo um ano, até nova avaliação satisfatória, da abertura de processo seletivo do curso de graduação classificado como insatisfatório;

II – advertência, no caso de instituições públicas de ensino superior.

Parágrafo único. As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator