



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.213, DE 2012

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, 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.

RELATORA: Senadora **LÍDICE DA MATA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 585, de 2007, de autoria do Senador Gilvam Borges, 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).

O art. 1º do projeto, ao anunciar a 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.

A medida é justificada pelo autor ressaltando 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, foi oferecido relatório do Senador Marconi Perillo, pela aprovação com emendas, retomado pelo Senador Paulo Paim. Não foram oferecidas emendas à proposição no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Educação, Cultura e Esporte opinar sobre proposições que digam respeito a normas gerais sobre educação e desportos, segundo dispõe o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal. Assim, o PLS nº 585, de 2007, enquadra-se nas atribuições regimentalmente atribuídas a este colegiado.

Primeiro, queremos alertar para a possibilidade de os dirigentes atingidos pela sanção proposta no PLS recorrerem judicialmente contra a perda de seus mandatos, com a possibilidade de o feito chegar a instâncias recursais superiores e mesmo ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Apesar de a lei em que se tornar o projeto vir a ser ulterior às leis administrativas que tratam da advertência, suspensão ou perda do mandato, nada obsta, segundo preceito constitucional, que o interessado se utilize da via judicial na defesa de seus direitos. Ademais, a lei que porventura nasça desse projeto não garante poder coercitivo completo em face da necessidade de se instaurar processo administrativo, conforme dispõe a lei e confirma a jurisprudência.

Há impossibilidade, no nosso sentir, de acatar todas as sugestões oferecidas no projeto, pelo fato de os dispositivos aventados já se encontrarem, de alguma forma, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Assim, a publicidade dos resultados, dos processos e dos dados de avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes já está prevista no inciso II do art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004, tornando-se desnecessário acrescentar dispositivo nesse sentido.

Vislumbramos também que não caberia um bloqueio provisório do curso de graduação, até nova avaliação satisfatória, por já estar essa disposição, indiretamente, contemplada no parágrafo único do art. 2º da referida lei.

Ainda cabe lembrar que o sistema federal de ensino, conforme estabelece o art. 16 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), não engloba as instituições de ensino superior mantidas pelos Estados e Municípios. O PLS em exame não as alcança. É que, com a punição proposta no PLS e nos relatórios apresentados pelos Senadores Marconi Perillo e Paulo Paim, tais instituições, provavelmente, não se uniriam ao sistema, dado que tal adesão se realiza necessariamente de modo voluntário.

Com base nas posições aqui levantadas, não acreditamos que o PLS nº 585, de 2007, seja a melhor alternativa para a penalização de instituições de ensino superior e de seus dirigentes. Somos favoráveis à pactuação de compromisso que permita à instituição, em tempo determinado, e de maneira contratualmente estabelecida, soerguer-se, sem que centenas ou milhares de estudantes sejam prejudicados.

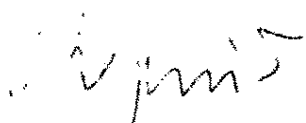
Acreditamos ser viável a uma instituição que tenha má avaliação em determinado período recuperar-se em momento avaliativo posterior. Nesse sentido, a lei original é muito mais rica, pois só estabelece a coerção quando o protocolo de compromisso não for cumprido. Ademais, o projeto não fortalece a fiscalização, como quer a ementa da lei, mas tem apelo puramente penalizador.

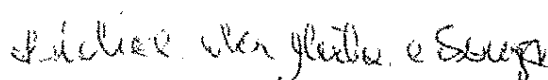
Desse modo, cremos que o projeto não deveria prosperar.

III – VOTO

Em vista do exposto, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007.

Sala da Comissão, 11 de setembro de 2012.

 , Presidente

 , Relatora

SENADO FEDERAL
Comissão de Educação, Cultura e Esporte FICE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 585, de 2007

TERMINATIVO

ASSINAM O PARECER, NA 39ª REUNIÃO, DE 11/09/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Roberto Requião

RELATOR: Senador Lúcio da Mata

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Angela Portela (PT)	1. Lindbergh Farias (PT)
Wellington Dias (PT)	2. Anibal Diniz (PT)
Ana Rita (PT)	3. Marta Suplicy (PT)
Paulo Paim (PT)	4. Vanessa Grazziotin (PC DO B)
Walter Pinheiro (PT)	5. Pedro Taques (PDT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Lídice da Mata (PSB)	7. Zeze Perrella (PDT)
Inácio Arruda (PC DO B)	8. João Capiberibe (PSB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)	
Roberto Requião (PMDB)	1. Vital do Rêgo (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	2. VAGO
Ricardo Ferraço (PMDB)	3. Luiz Henrique (PMDB)
Benedito de Lira (PP)	4. VAGO
Ana Amélia (PP)	5. VAGO
Romero Jucá (PMDB)	6. VAGO
Tomás Correia (PMDB)	7. VAGO
Waldemir Moka (PMDB)	8. VAGO
Ciro Nogueira (PP)	9. VAGO
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Cyro Miranda (PSDB)	1. Cícero Lucena (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
Paulo Bauer (PSDB)	3. Flexa Ribeiro (PSDB)
Maria do Carmo Alves (DEM)	4. Clovis Fecury (DEM)
José Agripino (DEM)	5. Alvaro Dias (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Mozarildo Cavalcanti (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Antonio Russo (PR)
João Ribeiro (PR)	4. Vicentinho Alves (PR)
PSD PSOL	
Kátia Abreu	1. Randolfe Rodrigues

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL PLS 250 / 2012

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANGELA PORTELA					LINDBERGH FARIAS				
WELLINGTON DIAS					ANIBAL DINIZ				
ANA RITA		X			MARTA SUPLICY				
PAULO PAIM					VANESSA GRAZZIOTIN				
WALTER PINHEIRO					PEDRO TAQUES				
CRISTOVAM BUARQUE					ANTONIO CARLOS VALADARES				
LIDICE DA MATA		X			ZEZE PERRELA				
INACIO ARRUDA					JOÃO CAPIBERIBE				
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR MAIORIA (PMDB, PP, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO PARLAMENTAR MAIORIA (PMDB, PP, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ROBERTO REQUIÃO					VITAL DO RÉGO				
PEDRO SIMON					VAGO				
RICARDO FERRAÇO		X			LUIZ HENRIQUE				
BENEDITO DE LIRA					VAGO				
ANA AMELIA		X			VAGO				
ROMERO JUCÁ					VAGO				
TOMÁS CORREIA		X			VAGO				
WALDEMIR MOKA					VAGO				
CIRO NOGUEIRA					VAGO				
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CYRO MIRANDA		X			CIGERO LUCENA				
CASSIO CUNHA LIMA					ALOYSIO NUNES FERREIRA				
PAULO BAUER		X			FLEXA RIBEIRO		X		
MARIA DO CARMO ALVES		X			CLOVIS FECURY				
JOSÉ AGRIPINO		X			ALVARO DIAS				
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO					MOZARILDO CAVALCANTI		X		
JOÃO VICENTE CLAUDINO		X			EDUARDO AMORIM				
MAGNO MALTA					ANTONIO RUSSO				
JOÃO RIBEIRO					VICENTINHO ALVES				
TITULAR - (PSD/PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - (PSD/PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU					RANDOLFE RODRIGUES				

TOTAL: 14 SIM: - NÃO: 13 ABS: - AUTOR: - PRESIDENTE: 01

SALA DAS REUNIÕES, EM 11/09/2012

SENADOR ROBERTO REQUIÃO
Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

.....

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos federais de educação.

.....

LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências

.....

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

.....

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

.....

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

.....

Of. nº 111/2012/CE

Brasília, 11 de setembro de 2012.

A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal
NESTA

Assunto: **Rejeição da matéria**

Senhor Presidente,

Nos termos dos §§ 1º, IV e 2º, do art. 91, do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, na reunião realizada nesta data, pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007, de autoria de Sua Excelência o Senhor 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.”.

Atenciosamente,


SENADOR ROBERTO REQUIÃO
Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **MARCONI PERILLO**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão 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 tanto às instituições de ensino superior que tenham cursos avaliados como insatisfatórios quanto aos seus dirigentes.

O PLS impele às instituições que não atingirem o mínimo de qualidade nas avaliações de cursos a suspensão temporária, não inferior a um ano, de processos seletivos de novos estudantes.

Ademais, quando houver reincidência do mau resultado, a instituição terá cassada a autorização de funcionamento.

Por sua vez, os dirigentes de instituições superiores públicas avaliadas negativamente responderão administrativamente, sujeitando-se às penalidades de advertência, suspensão ou perda do mandato.

Ao projeto, que tem decisão terminativa nesta Comissão, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

O Ministério da Educação realiza avaliações periódicas das instituições superiores, dos cursos e do desempenho dos estudantes por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Tais avaliações entraram na agenda das instituições de ensino superior, públicas e privadas, e têm sido de enorme valia no controle de qualidade dessas instituições, além de se prestar à publicidade dos seus resultados.

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, embora originalmente possibilite a punição, o faz em termos relativos, após celebração de protocolo de compromisso cujas ações de controle têm de ser negociadas a cada caso.

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.

Partindo desses pressupostos, o PLS nº 585, de 2007, preconiza sanções que intentam moralizar o comportamento das instituições e de seus responsáveis frente ao próprio alunado e à sociedade em geral.

O dispositivo alterado busca, pois, aprimorar a legislação, preservando o poder-dever do Estado de garantir a qualidade educacional oferecida aos estudantes do ensino superior. A par disso, a proposição é meritória e digna de acolhida por esta Casa legislativa.

No mais, a proposição encontra-se vazada em boa técnica legislativa e não apresenta quaisquer vícios de constitucionalidade ou juridicidade.

III – VOTO

Pelo exposto, nosso voto é FAVORÁVEL ao Projeto de Lei do Senado nº 585, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

 , Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador MARCONI PERILLO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 585, de 2007, de autoria do Senador Gilvam Borges, intenta alterar a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, estabelecendo sanções naquilo que tange a resultados considerados 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 projeto estabelece, no art. 1º, 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 Público.

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 PLS nº 585, de 2007, será apreciado por esta Comissão em sede de decisão terminativa. A ele não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Fica patente, pela leitura do art. 206, VII, da Magna Carta brasileira, que o ensino será 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 conseqüências, naquilo que respeita à qualidade do ensino ministrado no País, são garantidas por disposições constitucionais.

O projeto intenta alterar o art. 10 da Lei 10.861/04 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 da situação. Além disso, a citada lei estabelece sanções às instituições e, restritivamente, aos dirigentes desses estabelecimentos públicos.

Desde a edição desta 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 cinco 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 só acontecer hoje, instituições pouco fazendo para melhorar, certas de que cumprirão um 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”. 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 Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB; Lei nº 9.394, de 1996), 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 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 este 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 em 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 constante, não originalmente, da Lei 10.861/04, 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 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.”

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.

§1º 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

RELATÓRIO

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 justificção 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

Publicado no DSF, de 19/09/2012.