



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER**

### **Nº 941, DE 2013**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2009, do Senador Marcelo Crivella que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação, mediante a inclusão de novo parágrafo em seu art. 9º e do art. 46-A, para criar critério de avaliação de cursos e instituições de ensino superior relacionado ao desempenho de seus egressos em provas de proficiência profissional.

**RELATOR: Senador PAULO BAUER**

#### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 43, de 2009, de autoria do Senador Marcelo Crivella.

O projeto intenta alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional, com a finalidade de instituir novos critérios para a autorização e o reconhecimento de cursos superiores, bem como para o credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior (IES).

Para tanto, a proposição insere na LDB dois novos dispositivos correlacionados, a saber:

1) o § 4º acrescentado ao art. 9º da LDB obriga a União a realizar exames de proficiência para os egressos de curso de graduação, em colaboração com as entidades de classe afins, de forma a condicionar o reconhecimento dos cursos ao desempenho médio dos formandos da instituição;

2) o art. 46-A acrescido à LDB assegura a participação dos conselhos profissionais na avaliação empreendida pelo Ministério da Educação (MEC) com vistas ao credenciamento de IES e à autorização de funcionamento de cursos superiores. Ainda por esse dispositivo, condiciona-se o credenciamento de instituições de educação superior à obtenção de desempenho considerado adequado nos exames de proficiência profissional.

Para justificar a mudança, o autor alega o fraco desempenho de nossos formandos tanto em exames oficiais do MEC quanto nos exames das ordens profissionais, como no caso dos advogados. Seu entendimento é de que o Estado e a sociedade devem exercer rigoroso controle prévio à abertura de novos cursos e ao credenciamento de IES, para não dar margem a um “estelionato educativo”, caracterizado pela conclusão de estudos superiores que não habilitam para o exercício da cidadania ou de uma profissão.

À matéria, ora submetida à decisão terminativa desta Comissão, não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre matérias que digam respeito a, entre outros assuntos, diretrizes e bases da educação nacional, como é o caso do objeto do projeto em análise. Sendo assim, a presente manifestação é regimentalmente legítima.

Além disso, observado o disposto no art. 91, do citado RISF, não observamos qualquer óbice à tramitação do projeto relativamente aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Particularmente no que tange à iniciativa, lembramos que o Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da Constituição, está legitimado a dispor sobre as matérias de competência da União previstas no art. 22 da mesma Carta, entre as quais se incluem as diretrizes e bases da educação brasileira.

Quanto ao exame de mérito, verifica-se, de pronto, que a inovação legal sob exame apresenta noção de oportunidade. Todavia, sua

análise não pode prescindir de considerações de fundo a respeito do atual modelo de avaliação da educação superior. Além disso, dado o papel decisório que intenta conferir a conselhos de fiscalização do exercício profissional na educação superior, devem ser ponderadas as atividades e a importância desses entes na sociedade brasileira e o tipo de relação que eles mantêm com as instituições provedoras de formação em nível superior.

Hoje, a avaliação a que se refere o art. 46 da LDB vem sendo realizada no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Esse sistema foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. O SINAES substituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “provão”, aplicado no País no período de 1996 a 2004, com base na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que era constituído, exclusivamente, pela avaliação de desempenho acadêmico.

Com a criação do SINAES, a avaliação da educação superior passou a envolver pelo menos três dimensões diferenciadas: a institucional; a das condições de oferta dos cursos e a avaliação do desempenho acadêmico de estudantes propriamente dita. Esta, todavia, foi reformulada e supostamente aprimorada com o intuito de identificar o conhecimento agregado ao estudante ao longo dos estudos de graduação, passando à denominação de Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A partir de uma concepção estrita de educação, o desempenho acadêmico pode ser visto como indicador por excelência de sucesso do processo educacional. Sob essa ótica, o exame de suficiência acadêmica, sozinho, daria conta da avaliação da educação superior no País. Contudo, a nosso ver, essa percepção é equivocada. No caso brasileiro em particular, o resultado de tal exame não decorre do processo educativo em si. Em boa medida, o desempenho em provas pode ser atribuído a características pessoais e de origem social dos estudantes

Daí a importância de um sistema de maior amplitude, a considerar a avaliação dos cursos, mediante a aferição da qualidade da oferta, e a avaliação institucional. É por meio desses dois instrumentos que o MEC examina os processos de autorização de cursos e de credenciamento de novas instituições, numa oportunidade em que sequer se cogita a possibilidade de desempenho acadêmico do alunado, porque ainda intangível. O procedimento se repete à ocasião do reconhecimento de cursos, quando turmas já foram formadas, e do recredenciamento de

instituições. Em ambos os casos, o MEC procede ao exame circunstanciado das condições de oferta do ensino.

Entre outras verificações, essa avaliação inclui desde a análise do acervo de bibliotecas e da qualificação do corpo docente até a consistência dos planos de desenvolvimento institucional. Quando uma IES apresenta problema em alguma das dimensões avaliadas, o MEC assinala prazo para que ela promova adequações. A reincidência nas falhas tem suscitado a determinação de providências drásticas, a exemplo do fechamento de cursos e encerramento de atividades de instituições. Com efeito, do ponto de vista de uma avaliação sustentável, consideramos que o modelo atual parece adequado.

No mais, não nos parece suficientemente arrazoada a pretensão de condicionar o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições tão somente à demonstração de desempenho acadêmico em provas. A absolutização desse critério pode conduzir, a nosso ver, a um risco extremo para a sociedade brasileira. Não é exagero suscitar, em um contexto marcado pela preocupação com a abreviação da formação profissional, a factibilidade de implantação de um verdadeiro “supletivo” da educação superior, em que a demonstração de proficiência em provas substitua a necessidade de realização de estudos regulares.

Por fim, ainda em face do tema da abertura de novos cursos de educação superior, lembramos que o País acumula alguma experiência de controle social, materializada na audiência institucional de partes interessadas da sociedade. A título de exemplo, lembramos a parceria do MEC com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – no que tange aos cursos de Direito – e com o Conselho Nacional de Saúde (CNS) – no que concerne a alguns cursos da área de saúde. Essa prática vem sendo adotada desde a primeira regulamentação do art. 46 da LDB, em 1996.

Nos termos do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que hoje regulamenta o citado dispositivo da LDB, a criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deve ser precedida de manifestação da OAB ou do CNS. Da mesma maneira, o reconhecimento desses cursos deve igualmente ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da OAB ou do CNS.

---

A participação dessas entidades nos processos em alusão se deve à influência que exercem na sociedade brasileira nos respectivos âmbitos de atuação. O papel central do advogado na ordem jurídica brasileira conferiu à OAB o *status* de entidade constitucional. Do mesmo modo, o CNS tem exercido, por via transversa, competência do Sistema Único de Saúde (SUS), prevista no art. 200, inciso II, da Carta Magna, consistente em ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde.

Importa pontuar, no entanto, que as manifestações dessas entidades nos processos de autorização de cursos e credenciamento de instituições têm sido tomadas em caráter consultivo. Portanto, como um instrumento a mais a orientar a decisão do Estado.

Com efeito, parece temerário conferir a todo o conjunto dos conselhos de exercício profissional poder de decisão em matéria de política de avaliação e de expansão da educação superior. Ademais, teriam eles, sem exceções, estrutura e perfil para desempenhar tão relevante papel?

Assim, por todo o exposto, nosso entendimento é de que a medida proposta não contribuiria para aprimorar a legislação vigente.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2009.

Sala da Comissão, 20 de agosto de 2013.

  
, Presidente

  
, Relator

**Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 43, de 2009**

**TERMINATIVO**

ASSINAM O PARECER, NA 40ª REUNIÃO, DE 20/08/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** \_\_\_\_\_  
**RELATOR:** \_\_\_\_\_

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)</b>	
Angela Portela (PT)	1. Lindbergh Farias (PT)
Wellington Dias (PT)	2. Aníbal Diniz (PT)
Ana Rita (PT)	3. Marta Suplicy (PT)
Paulo Paim (PT)	4. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	5. Pedro Taques (PDT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Antônio Carlos Valadares (PSB)
Lídice da Mata (PSB)	7. Zeze Perrella (PDT)
Inácio Arruda (PCdoB)	8. João Capiberibe (PSB)
VAGO	9. VAGO
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Ricardo Ferraço (PMDB)	1. Eduardo Braga (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	2. Vital do Rêgo (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	3. Valdir Raupp (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	4. Luiz Henrique (PMDB)
VAGO	5. Pedro Simon (PMDB)
Ana Amélia (PP)	6. VAGO
Benedito de Lira (PP)	7. VAGO
Ciro Nogueira (PP)	8. VAGO
Kátia Abreu (PSD)	9. VAGO
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Cyro Miranda (PSDB)	1. Cícero Lucena (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Paulo Bauer (PSDB)	3. Cássio Cunha Lima (PSDB)
Maria do Carmo Alves (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
José Agripino (DEM)	5. VAGO
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)</b>	
Armando Monteiro (PTB)	1. Eduardo Amorim (PSC)
VAGO	2. João Vicente Claudino (PTB)
VAGO	3. Mozarildo Cavalcanti (PTB)
VAGO	4. VAGO

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

## LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL PLS

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO	SUPLENTES GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO
ANGÉLIA PORTIELA	X
WELLINGTON DIAS	X
ANA RITA	X
PAULO PAIN	X
RANDOLFE RODRIGUES	X
CRISTOVAM BUARQUE	X
LIDICE DA MATA	X
INÁCIO ARRUDA	X
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO PARLAMENTAR SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO
MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)
RICARDO FERRACO	X
ROBERTO REQUIÃO	X
ROMERO LUCA	X
JOÃO ALBERTO SOUZA	X
VAGO	X
ANA AMELIA	X
BENEDITO DE LIRA	X
CIRO NOGUEIRA	X
KATIA ABREU	X
VAGO	X
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO PARLAMENTAR SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO
MINORIA (PSDB, DEM)	MINORIA (PSDB, DEM)
CYRO MIRANDA	X
ALVARO DIAS	X
PAULO BAUER	X
MARIA DO CARMO ALVES	X
JOSÉ AGRIPINO	X
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO PARLAMENTAR SIM NÃO AUTOR ABSTENÇÃO
UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC, PPL)	UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC, PPL)
ARMANDO MONTEIRO	X
VAGO	X
VAGO	X
VAGO	X

TOTAL: 15 SIM: 12 NÃO: 2 ABS: 1 AUTOR: — PRESIDENTE: —

SALA DAS REUNIÕES, EM 26/07/2013

SENADOR CYRÓ MIRANDA

Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

**LEI N° 9.131, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1995.**

Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

**LEI N° 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.**

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: (Regulamento)

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. (Regulamento)

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

**LEI N° 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.**

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

---

Of. nº 154/2013/CE

Brasília, 20 de agosto de 2013.

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador RENAN CALHEIROS**  
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 43, de 2009, de autoria de Sua Excelência o Senhor Senador Marcelo Crivella, que “Altera a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação, mediante a inclusão de novo parágrafo em seu art. 9º e do art. 46-A, para criar critério de avaliação de cursos e instituições de ensino superior relacionado ao desempenho de seus egressos em provas de proficiência profissional”.

Atenciosamente,



**SENADOR CYRO MIRANDA**  
Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO*

## **RELATÓRIO**

RELATOR: Senador **GERSON CAMATA**

### **I – RELATÓRIO**

Cuida-se do Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2009, de autoria do Senador Marcelo Crivella, com vistas a estabelecer novo critério de avaliação de cursos e instituições de ensino superior, a partir do desempenho de seus egressos em exames de proficiência profissional.

O artigo 1º determina a inclusão de § 4º no art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), com a nova exigência de que a União, juntamente com entidades profissionais, promova exames de proficiência para egressos de cursos de graduação, de modo a condicionar o reconhecimento dos cursos das instituições de ensino ao desempenho médio dos seus formados.

Já o art. 2º do PLS insere o art. 46-A, também na LDB, bem como dois parágrafos do novel artigo. O *caput* do art. 46-A estatui a obrigatoriedade, para todos os egressos da graduação, de que se submetam a prova de proficiência profissional.

O parágrafo 1º reza que o planejamento e a execução da prova serão de responsabilidade “do sistema de ensino da União, em colaboração com os órgãos competentes pelo controle das atividades de trabalho da respectiva profissão ou ocupação, segundo regulamento”.

O parágrafo 2º prevê o desempenho médio dos respectivos egressos dos cursos de graduação como critério para fins de renovação do reconhecimento dos cursos de graduação das instituições de educação superior.

Finalmente, o art. 3º estabelece a entrada em vigor da lei proposta no ano subsequente à data de sua publicação.

À proposição, a ser apreciada por este colegiado em caráter terminativo, não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Generalizar a educação é, indubitavelmente, objetivo de grande magnitude para o futuro do Brasil, e o que vale para o ensino básico deve valer para o ensino superior.

O esforço do estudante em vários anos de formação deve, ademais, resultar na garantia do seu ingresso no mercado de trabalho.

Há, contudo, nos dias que correm, enorme descompasso entre o crescente número de graduados das instituições de ensino superior (IES), públicas e privadas, e o baixo número de ingressantes nos órgãos de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que impede, anualmente, a inscrição de imenso contingente de jovens bacharéis.

Consta da justificação do projeto em debate que, no ano de 2004, 68% (sessenta e oito por cento) dos candidatos foram reprovados pelo Exame de Ordem no Mato Grosso do Sul, média aproximada de unidades federativas como Tocantins e Pará. Ainda em 2004, o índice de reprovação no Pará, no Mato Grosso, na Paraíba e em Goiás ultrapassou a casa dos 70%, tendo sido maior que 86% no Paraná e em São Paulo.

Essa tendência não se modificou no tempo; em 2009, primeiro ano da implantação do exame unificado nacional, apenas a primeira fase das provas da OAB chegou a reprovar mais do que 88% do conjunto de estudantes, em unidades federativas como Amapá, Mato Grosso e São Paulo.

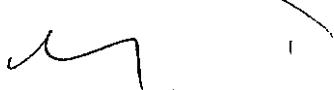
O caso dos cursos de Direito no Brasil bem ilustra a necessidade de generalizarmos o exame de proficiência profissional no Brasil. Por outro lado, cabe ao Estado exercer controle sobre as instituições que despejam, semestralmente, no mercado de trabalho, dezenas de milhares de recém-formados sem condições de aprovação nas provas de proficiência profissional.

Tal controle, segundo prevê o PLS em discussão, incluirá a aplicação obrigatória de exames de proficiência profissional pela União, em colaboração com as entidades profissionais vinculadas aos cursos dos recém-graduados. De posse da classificação geral dos estudantes, as próprias instituições de ensino poderão ser eventualmente co-responsabilizadas pela má performance dos seus egressos.

De resto, cabe observar que não encontramos óbices de natureza constitucional ou jurídica que dificultem a tramitação da matéria que consideramos redigida em boa técnica legislativa.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, meu voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2009.

Sala das Sessões,  
  
**Senador Gerson Camata**

Publicado no **DSF**, de 27/8/2013.