



Número: **1069731-80.2023.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **21ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **19/07/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Autorização e Reconhecimento de Cursos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA (AUTOR)	MARKCELLER DE CARVALHO BRESSAN (ADVOGADO)
CENTRO DE EDUCACAO TECNOLOGICA DE TERESINA-CET-FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA - EPP (REU)	
UNIÃO FEDERAL (REU)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17186 34465	19/07/2023 10:37	<a href="#">Petição inicial</a>	Petição inicial
17186 34473	19/07/2023 10:37	<a href="#">Petição Inicial - CFO x União e CET</a>	Inicial
17186 34474	19/07/2023 10:37	<a href="#">Procuração CFO</a>	Procuração
17186 34476	19/07/2023 10:37	<a href="#">0 Contrato social - CET</a>	Documento Comprobatório
17186 34478	19/07/2023 10:37	<a href="#">1 Ata notarial</a>	Documento Comprobatório
17186 34488	19/07/2023 10:37	<a href="#">10 CET - Divulgação do curso de Odontologia - Sobre</a>	Documento Comprobatório
17186 34479	19/07/2023 10:37	<a href="#">2 Postagem no Facebook - Odontologia - Uma semana por mês</a>	Documento Comprobatório
17186 34480	19/07/2023 10:37	<a href="#">3 Acórdão TCU n. 658 de 2023</a>	Documento Comprobatório
17186 34481	19/07/2023 10:37	<a href="#">4 Acórdão TCU n. 1175 de 2018</a>	Documento Comprobatório
17186 34483	19/07/2023 10:37	<a href="#">5 Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos</a>	Documento Comprobatório
17186 34484	19/07/2023 10:37	<a href="#">6 Sistema Modulado de Ensino</a>	Documento Comprobatório
17186 34485	19/07/2023 10:37	<a href="#">7 Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia</a>	Documento Comprobatório
17186 34486	19/07/2023 10:37	<a href="#">8 Parecer Técnico</a>	Documento Comprobatório
17186 34487	19/07/2023 10:37	<a href="#">9 Propostas 'inovadoras' da Faculdade CET</a>	Documento Comprobatório
17186 34491	19/07/2023 10:37	<a href="#">11 CET - Divulgação do curso de Odontologia - Corpo docente</a>	Documento Comprobatório
17186 34492	19/07/2023 10:37	<a href="#">12 Portaria de autorização</a>	Documento Comprobatório
17187 49448	19/07/2023 10:37	<a href="#">video CET</a>	Documento Comprobatório

AO JUÍZO DA \_\_\_ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

O **CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA - CFO**, autarquia federal criada pela Lei n. 4.324/1964, inscrita no CNPJ sob o n. 61.919.643/0001-28, com sede situada no SHIN CA 7 – Lote 2, Bloco B, Lago Norte, CEP 71.503-507, e-mail: [cfo@cfo.org.br](mailto:cfo@cfo.org.br) / site: [www.cfo.org.br](http://www.cfo.org.br), neste ato representado por seu Presidente **JULIANO DO VALE**, brasileiro, casado, cirurgião-dentista, CRO/TO n. 539, CPF n. 451.715.301-06, com mesmo endereço de e-mail, vem, por seus procuradores subscritores, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO SOB O PROCEDIMENTO COMUM**

**com pedido de tutela de urgência**

em face do **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA – CET - FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA (NOME DE FANTASIA: FACULDADE CET)**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n. 02.565.348/0001-51, com sede na Rua Rio Grande do Norte, n. 790, Pirajá, Teresina/PI, CEP 64.003-420, e da **UNIÃO (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO)**, pessoa jurídica de direito público, com representação judicial no Setor de Autarquias Sul, Quadra 03, Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília – DF, CEP 70.070-030, pelos seguintes fundamentos de fato e de direito

Termos em que, pede deferimento.

19 de julho de 2023.

**MARKCELLER DE CARVALHO BRESSAN**

**OAB/DF 32.305**





**AO JUÍZO DA \_\_\_ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA  
DO DISTRITO FEDERAL**

O CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA - CFO, autarquia federal criada pela Lei n. 4.324/1964, inscrita no CNPJ sob o n. 61.919.643/0001-28, com sede situada no SHIN CA 7 – Lote 2, Bloco B, Lago Norte, CEP 71.503-507, e-mail: [cfo@cfo.org.br](mailto:cfo@cfo.org.br) / site: [www.cfo.org.br](http://www.cfo.org.br), neste ato representado por seu Presidente **JULIANO DO VALE**, brasileiro, casado, cirurgião-dentista, CRO/TO n. 539, CPF n. 451.715.301-06, com mesmo endereço de *e-mail*, vem, por seus procuradores subscritores, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO SOB O PROCEDIMENTO COMUM  
com pedido de tutela de urgência**

em face do **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA – CET - FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA (NOME DE FANTASIA: FACULDADE CET)**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n. 02.565.348/0001-51, com sede na Rua Rio Grande do Norte, n. 790, Pirajá, Teresina/PI, CEP 64.003-420, e da **UNIÃO (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO)**, pessoa jurídica de direito público, com representação judicial no Setor de Autarquias Sul, Quadra 03, Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília – DF, CEP 70.070-030, pelos seguintes fundamentos de fato e de direito



## 1. DOS FATOS

O ajuizamento desta ação decorre da oferta de curso pela instituição de ensino superior FACULDADE CET, no “sistema presencial modulado de ensino”.

Conforme descrito pela aludida Faculdade em publicações em redes sociais, no sistema “modulado” o discente “estuda uma semana por mês e conclui o curso em 5 anos”. Confira-se, por oportuno, a publicação realizada pela instituição de ensino<sup>1</sup>:



<sup>1</sup> <https://www.facebook.com/photo/?fbid=770832401712306&set=a.527886742673541>



Em outras publicações, como demonstra vídeo ora anexado, a FACULDADE CET esclarece que no sistema modulado de ensino o discente estuda apenas de quinta-feira a domingo. Ainda, em descrição no seu *site* oficial, a faculdade traz outras descrições sobre tal modelo de ensino:

O Sistema Modulado de Ensino está pronto para o mundo do trabalho e todas as suas exigências atuais, onde o aluno é protagonista do seu conhecimento e detentor do seu futuro. Um dos grandes diferenciais da Faculdade CET é o Sistema Modulado de Ensino, um sistema pioneiro em todo o Brasil, onde o aluno tem a oportunidade de se matricular em qualquer mês do ano. Esse método inovador, aprovada pelo MEC, otimiza o tempo do aluno, que não precisa esperar o fim do semestre para iniciar seu curso, apenas a Faculdade CET, no Brasil, está autorizada a funcionar com essa proposta pedagógica, pois o MEC já o validou, com excelente pontuação.

Em resumo, no sistema modulado de ensino: o aluno estuda apenas uma semana por mês e conclui o curso nos mesmos 5 (cinco) anos exigidos daqueles sujeitos aos métodos regulares de ensino, os quais estudam de 5 a 6 dias por semana; o estudo no “sistema modulado” se dá apenas de quinta-feira a domingo; e o aluno tem a oportunidade de se matricular em qualquer mês do ano.

Esse método, s.m.j, tem sido utilizado pela Faculdade CET em cursos de graduação em Odontologia, Direito, Enfermagem, Farmácia e Biomedicina e no curso tecnológico de Pilotagem de Aeronaves.

Ademais, na divulgação do curso de Odontologia são descumpridas diversas normas do Ministério da Educação e legais, a exemplo da exigência de divulgação da matriz curricular e do corpo docente (com sua qualificação).

Por fim, a duração do curso é definida em semestre, e não em horas, como determina o Ministério da Educação e, ainda, ausente infraestrutura necessária para o desenvolvimento do curso, sujeitando o discente à “venda casada” de obter equipamentos para sua formação.



Eis o breve relato dos fatos.

## 2. DA LEGITIMIDADE

A legitimidade ativa do Conselho Federal de Odontologia é inegável. Assim dispõe o artigo 2º da Lei n. 4.324/1964:

Art. 2º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia ora instituídos constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e têm por finalidade a supervisão da ética profissional em toda a República, cabendo-lhes zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético da odontologia e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exercem legalmente.

Ainda nessa linha, o parágrafo único do artigo 1º do Decreto n. 68.704/1971 estabelece caber “aos Conselhos Federal e Regionais, ainda, como órgãos de seleção, a disciplina e a fiscalização da Odontologia em todo o País, a defesa do livre exercício da profissão, bem como o julgamento das infrações à Lei e à Ética”.

Compete ao Conselho Federal de Odontologia, por conseguinte, supervisionar o exercício da Odontologia em todo o país, o que inclui, por decorrência lógica, acompanhar o processo de formação dos profissionais, a fim de preservar o desempenho eficaz da profissão.

A legitimidade passiva da FACULDADE CET e da UNIÃO é igualmente inquestionável. Aquela é legítima por oferecer curso em completo descompasso com a legislação de regência; esta, por sua vez, é legítima porque seu órgão, Ministério da Educação, autoriza e, inclusive, como informado pela FACULDADE CET, vem, supostamente, validando o método de formação.

Restam claras, portanto, a legitimidade ativa e passiva dos envolvidos na presente ação.



### 3. DA COMPETÊNCIA

Na forma do § 2º do artigo 109 da Constituição Federal, “As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”.

*In casu*, considerando a integração da União no polo passivo, afigura-se competente a Seção Judiciária do Distrito Federal.

### 4. DO DIREITO

#### a. Da ineficácia do processo de fiscalização do Ministério da Educação. Reconhecimento pelo Tribunal de Contas da União

Antes de ingressar propriamente na situação de fato que ensejou o ajuizamento do presente feito, cabe fazer apontamentos sobre o Acórdão TCU n. 658/2023.

Esse acórdão foi prolatado em auditoria operacional instaurada com o intuito de avaliar os processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos superiores de graduação ofertados no Brasil.

Conforme divulgado em publicação no site oficial do TCU, “**O Tribunal constatou que a metodologia de avaliação feita pelo MEC não permite medir a qualidade da formação dos estudantes. Além disso, não existe política pública específica e estruturada para a educação como um todo, tanto a modalidade presencial quanto a distância. O trabalho também apontou inconsistência dos processos de regulação e supervisão dos cursos**”. (grifos não originais)



Essas constatações foram melhor explicitadas no Acórdão TCU n. 658/2023, do qual transcrevemos estes relevantes trechos:

**PÁGINA 22 DO ACÓRDÃO:**

O modelo regulatório atual resulta em processos de baixa eficiência, não só do ponto de vista da razoabilidade dos prazos, como também da qualidade dos insumos do processo decisório em função do acúmulo de processos. Como consequência, a regulação e a avaliação se afastam de um de seus objetivos principais, que é induzir a qualidade do ensino superior.

Embora tenham sido verificadas ações por parte do MEC com vistas à racionalização dos fluxos operacionais relacionados aos processos regulatórios, devido à grande expansão do ensino superior, com o crescimento do número de IES, de cursos e de matrículas, os prazos em processos críticos têm sido comprometidos, em especial nos processos de autorização dos cursos superiores de graduação.

Além disso, as mudanças promovidas nas normas têm, em grande medida, sido direcionadas prioritariamente para o controle do estoque de processos, no entanto, sem a adequada avaliação das consequências dessas mudanças para os objetivos da regulação e da avaliação, aumentando o risco de que esses objetivos não sejam alcançados

(grifos não originais)

Sobre a qualidade da fiscalização exercida pelo Ministério da Educação, cabe transcrever os seguintes apontamentos da área técnica do TCU, adotados pelo Relator:

**PÁGINA 36 DO ACÓRDÃO:**

Devido à falta de capacidade operacional do MEC e do Inep para o exercício pleno de suas atribuições legais/infralegais em relação aos processos de regulação, supervisão e avaliação, devido à incompatibilidade entre essa capacidade operacional, o modelo de avaliação instituído e a expansão atual da educação superior no Brasil, devido à forma como os procedimentos relacionados a estes processos foram definidos, e devido à ausência de uma política pública de educação superior abrangente, com definição clara do problema a ser atacado e dos objetivos a serem atingidos, identificou-se que os critérios e procedimentos atualmente instituídos para a avaliação dos cursos superiores de graduação, em especial na modalidade a distância, não são capazes de refletir a qualidade da formação dos



estudantes, não contribuindo, assim, para que se atinjam os objetivos constitucionais/legais para a avaliação do ensino superior, nem para que se aumente a efetividade dessa política pública, em especial no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino superior e à orientação da expansão da oferta.  
(grifou-se)

O Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, igualmente apontou as deficiências da regulação da educação superior pelo Ministério da Educação:

#### **PÁGINAS 75 E 77 DO ACÓRDÃO**

Na prática, o modelo regulatório adotado pelo MEC possui baixa eficiência, com elevado prejuízo ao tempo de duração e à qualidade das informações produzida durante o fluxo do processo de regulação e avaliação das instituições de ensino superior.

Isso porque esse modelo de regulação foi elaborado para um sistema de ensino superior de magnitude inferior à existente nos dias de hoje, o que deve a se agravar no futuro com a tendência do crescimento da modalidade de ensino à distância no país, sem perspectiva de que a capacidade de regulação do MEC e Inep consiga acompanhar essa demanda.

(...)

Nesse sentido, as avaliações não atestam de modo efetivo o padrão de qualidade dos cursos, dificultando a adoção de medidas para a melhoria por parte das instituições avaliadas, baseadas em dados fidedignos sobre o desempenho da educação oferecida, sobretudo para a modalidade à distância, que não possui indicadores específicos para esse formato de ensino.

Ressalte-se que as conclusões adotadas no Acórdão TCU n. 658/2023 são similares àquelas a que chegou a Corte de Contas quando da realização de auditoria em 2018, tendo a área técnica destacado que “As análises empreendidas permitem concluir que o Conceito Preliminar de Curso (CPC) não reflete a qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação” (Acórdão TCU n. 1.175/2018 – pág. 12).



Os destaques feitos acima sobre a fiscalização exercida pelo Ministério da Educação são necessários para se evitar a conclusão de que a autorização do curso por tal órgão seja suficiente para afastar a intervenção dos demais interessados e do Poder Judiciário.

Além disso, eventuais Conceitos Preliminares de Curso altos não são indicativos imunes a questionamentos, porquanto, como visto, tal metodologia de avaliação não tem representado fielmente a qualidade dos cursos de graduação.

#### **b. Da legislação pertinente**

Prevê o artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal competir à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Com base nessa autorização constitucional, foi editada a Lei n. 9.394/1996, cujo artigo 47 estabelece a duração do ano letivo regular:

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.

Ainda sobre a duração dos cursos de graduação, foi editada a Resolução MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007, que institui as cargas horárias mínimas para os cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, indicados no quadro anexo à norma.

No aludido quadro foi estabelecida a carga horária de 4.000 (quatro mil) horas para a graduação em Odontologia. Além disso, à luz do item “d” do inciso III do artigo 2º da Resolução, aos cursos com carga horária entre 3.600 e 4.000h há um limite mínimo para integralização de 5 (cinco) anos.



Assim, a graduação em Odontologia demanda a existência de, no mínimo, 200 (duzentos) anos letivos; 4.000h de carga horária total; e a carga horária deverá ser cumprida em, no mínimo, 5 anos.

**c. Do sistema modulado de ensino adotado pela Faculdade CET**

Como relatado, no sistema modulado de ensino: o aluno estuda apenas uma semana por mês e conclui o curso nos mesmos 5 (cinco) anos exigidos daqueles sujeitos aos métodos regulares de ensino; o estudo se dá apenas de quinta-feira a domingo; e o aluno tem a oportunidade de se matricular em qualquer mês do ano.

A realização da graduação no modelo proposto pela Faculdade CET afigura-se totalmente incompatível com as normas que regulam os cursos superiores, como será exposto a seguir.

**i. Estudo apenas uma semana por mês e de quinta-feira a domingo**

A proposta “inovadora” – da qual a instituição de ensino seria a única autorizada no país – não permite ao aluno integralizar a carga horária mínima exigida para a graduação em Odontologia ou os dias letivos.

Com efeito, na hipótese de o discente estudar apenas uma semana por mês, o resultado será de 260 (duzentos e sessenta) semanas durante o período de 5 (cinco) anos. Considerando, porém, a existência de recessos no meio e no final desses anos, a consequência será um número ainda menor.

Ainda que considerado o número de 260 semanas, ou seja, sem que o discente tenha direito a recesso, ainda assim será humanamente impossível



concluir a carga horária de 4.000 horas e os 200 (duzentos) anos letivos exigidos pelo artigo 47 da Lei n. 9.394/1996.

Na hipótese de as aulas se entenderem por toda a semana, serão apenas 7 (sete) dias letivos por mês, o que resultará em um total de 84 (oitenta e quatro) dias letivos. Caso a simulação leve em consideração o afirmado em divulgação pela instituição de ensino, no sentido de que as aulas ocorrem apenas de quinta-feira a domingo, o resultado será de apenas 48 (quarenta e oito) dias letivos (frise-se: se não houver qualquer recesso).

No que concerne à carga horária, caso o estudante compareça apenas de quinta-feira a domingo, terá tão somente 240 (duzentos e quarenta) dias para cumprir a carga horária de 4.000 horas. Ou seja, em cada um desses dias ele precisará estudar pouco mais de 16 horas.

Ainda, como bem pontuado pelas Doutoradas Maria Celeste Morita e Vania Regina Camargo Fontanella, membros da Comissão de Educação do Conselho Federal de Odontologia, em parecer que segue em anexo, tal forma de estudo viola, ainda, as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia, traçadas pela Resolução MEC/CNE/CES n. 3 de 21 de junho de 2021.

Os artigos 20 e 28 dessa Resolução apregoam que:

Art. 20 O curso de graduação em Odontologia deverá destinar pelo menos a metade da sua carga horária total às atividades práticas, incluindo as áreas básicas e as atividades clínicas de assistência odontológica, dedicando a estas últimas pelo menos 40% (quarenta por cento) da carga horária total do curso, excluindo a carga horária do Estágio Curricular.

Art. 28 A carga horária do estágio curricular deve corresponder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, e não se confundirá com a carga horária das atividades práticas, exigida para o desenvolvimento das competências e habilidades clínicas específicas de cada componente curricular, mesmo que esta envolva o atendimento de pacientes.



Em outros termos: 2.000 horas da carga horária devem ser dedicadas a atividades práticas e outras 800 horas devem ser destinadas a atividades de estágio.

Considerando que ao ter aulas apenas 4 vezes por mês os alunos terão uma redução de quase 80% da carga horária do curso, a consequência será a completa impossibilidade de cumprir as 2.800 horas de atividades práticas e de estágio, entregando-se à sociedade um cirurgião-dentista com pouca ou nenhuma experiência prática.

Cabe pontuar que na divulgação da instituição de ensino não há qualquer referência a um ensino híbrido. Em outras palavras, não há o ensino presencial e à distância. **Aliás, sequer seria possível tal formato.** A uma diante da impossibilidade de a formação em Odontologia se dá em formato virtual; e a duas por ausência de autorização legal e do Ministério da Educação para tanto, porquanto a chancela do MEC foi dada para curso na modalidade presencial:

Detalhes da IES:

(Código) Nome da IES: (3337)FACULDADE DE TECNOLOGIA DE TERESINA - FACULDADE CET Situação: Ativa

Relação de Cursos:

Código	Modalidade	Grau	Curso	UF	Município	ENADE	CPC	CC	IDD	Situação
1536376	Presencial	Bacharelado	ODONTOLOGIA	PI	Teresina	-	-	4	-	

Registros: 1 a 1 de 1

Detalhes do Curso - (1536376) Bacharelado em ODONTOLOGIA

(Código) Grau	Modalidade	Data de início de funcionamento	Data prevista de início	Gratuito	Carga horária do Curso	Periodicidade (Integralização)	Coordenador	Situação de Funcionamento	Vagas Anuais Autorizadas
(1536376) Bacharelado	Educação Presencial	Não iniciado		Não	4160 horas	Integral - 10 semestres		Em atividade	113



Chama a atenção, ainda, o fato de a Faculdade CET divulgar que as aulas ocorrerão de quinta-feira a domingo, a despeito de não funcionar em alguns desses dias, como informado em seu *site* oficial<sup>2</sup>.

Ao que tudo indica, esse enganoso “sistema modulado” constitui ou uma tentativa de disfarçar um curso EaD na Odontologia, ou uma absurda medida para reduzir custos, sob o argumento de que isso contribuiria para tornar o aluno o “protagonista do processo”.

#### **ii. Possibilidade de matrícula em qualquer mês do ano**

É curioso vislumbrar isso. Em uma turma, por exemplo, de 30 alunos, imagine-se a seguinte situação: 3 deles se matricularam em janeiro de 2023; outros 5 se matricularam em fevereiro; 4 em março; 6 em abril; 7 em maio; e 5 em junho.

A questão é: como o docente nesse caso transmitirá o conteúdo a indivíduos que iniciaram a graduação em meses diferentes? Logicamente, em se tratando de curso totalmente EaD, é perfeitamente possível conceber a matrícula em qualquer mês do ano. Aliás, as instituições de ensino que ofertam cursos EaD sequer precisam fazer esse destaque em seu *site* ou qualificar isso como “pioneiro”.

Num curso que se propõe ser presencial, no entanto, é um absurdo adotar matrículas em qualquer mês do ano. Certamente, a instituição de ensino não abrirá uma turma a cada mês, a fim de que docentes transmitam novamente os conteúdos a cada novo ingresso no curso.

A consequência, portanto, será a reunião de discentes com tempo de estudo diferente, gerando incongruências no aprendizado, porquanto parte

---

<sup>2</sup> <https://faculdade.cet.edu.br/#ouvidoria>



deles estará em um estágio já avançado, ao passo que outros ainda estarão aprendendo conceitos fundamentais.

E é ainda mais irracional tal modelo se considerar que a Faculdade CET possui alunos nos sistemas “semestral” e “modulado”. Isto é: alguns ingressando no início de cada semestre e muitos outros ingressando a cada mês.

A existência de período de matrícula não é tão somente um capricho, uma prática vetusta com o propósito de dificultar o acesso ao ensino superior, mas sim uma providência que decorre da necessidade de uma melhor formação do aluno.

Sem sombra de dúvidas que as instituições de ensino teriam interesse em admitir novos alunos em qualquer mês, pois aumentariam seus ganhos; contudo, isso exigiria a formação de uma nova turma a cada grupo de novos alunos, demandando também a contratação de novos professores ou a submissão dos atuais a cargas de trabalho exaustivas.

#### **d. Da ausência de divulgação dos componentes curriculares e da qualificação e identificação do corpo docente**

Eis a redação do artigo 47 da Lei n. 9.394/1996:

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.

§ 1º - As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições, e a publicação deve ser feita, sendo as 3 (três) primeiras formas concomitantemente:

I - em página específica na internet no sítio eletrônico oficial da instituição de ensino superior, obedecido o seguinte:

a) toda publicação a que se refere esta Lei deve ter como título “Grade e Corpo Docente”

(...)



IV - deve ser atualizada semestralmente ou anualmente, de acordo com a duração das disciplinas de cada curso oferecido, observando o seguinte:

(...)

c) caso haja mudança na grade do curso ou no corpo docente até o início das aulas, os alunos devem ser comunicados sobre as alterações;

V - deve conter as seguintes informações:

(...)

b) a lista das disciplinas que compõem a grade curricular de cada curso e as respectivas cargas horárias;

c) a identificação dos docentes que ministrarão as aulas em cada curso, as disciplinas que efetivamente ministrará naquele curso ou cursos, sua titulação, abrangendo a qualificação profissional do docente e o tempo de casa do docente, de forma total, contínua ou intermitente.

Da leitura das disposições acima transcritas conclui-se facilmente que a divulgação dos cursos de graduação reclama a exibição da grade curricular, bem como dos docentes, com sua respectiva qualificação e indicação das matérias que ministrarão.

No entanto, no *link* supostamente dedicado a trazer a matriz curricular, a Faculdade CET colaciona apenas a Portaria de autorização do MEC:





## Odontologia

**Coordenador**  
Celbe Patricia Porfirio Franco Silva

**Área**  
Ciências da Saúde

Sobre **Matriz** Corpo Docente Perfil do Egresso

Arquivos Pesquisa Extensao Infraestrutura



Normal: R\$ 2.590,00  
Promocional: R\$ 1.295,00

90% OFF  
\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

**Duração**

Área Ciências da Saúde

Tipo Bacharelado

Modalidade SEMESTRAL ou MODULADO

\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

Conversar Sobre o Curso

Não consta relação de disciplinas, respectivos docentes, requisitos para cursar cada uma delas etc. Além disso, o corpo docente é indicado apenas pelo nome e a graduação do profissional, sem sequer ser indicada a disciplina ministrada pelo docente:

**Coordenador**  
Celbe Patricia Porfirio Franco Silva

**Área**  
Ciências da Saúde

Sobre Matriz **Corpo Docente** Perfil do Egresso

Arquivos Pesquisa Extensao Infraestrutura

  
**Celbe Patricia Porfirio Franco Silva**  
Doutora

  
**Maria Do Amparo Veloso Magalhães**  
Doutora

  
**Juliana Nunes de Barros Mendes do Nascimento**  
Mestra



Normal: R\$ 2.590,00  
Promocional: R\$ 1.295,00

90% OFF  
\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

**Duração**

Área Ciências da Saúde

Tipo Bacharelado

Modalidade SEMESTRAL ou MODULADO

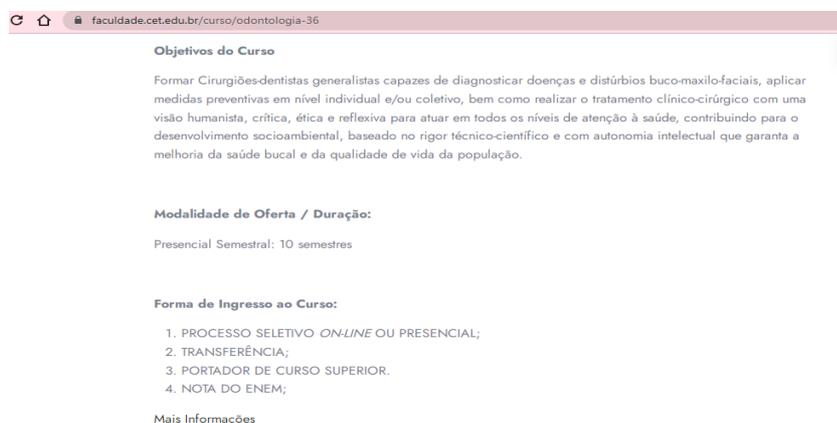


#### **e. Da divulgação da carga horária do curso**

Somado às ilegalidades já apontadas, tem-se a divulgação da carga horária da graduação em desacordo com a disciplina pertinente. Nos termos do inciso II do artigo 2º da Resolução MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007, “a duração dos cursos deve ser estabelecida por carga horária total curricular, contabilizada em horas, passando a constar do respectivo Projeto Pedagógico”.

Como asseverado, a carga horária mínima de Odontologia é de 4.000 horas. No *site* do Ministério da Educação, por sua vez, consta que a carga horária do curso de Odontologia da Faculdade CET seria de 4.160 horas.

No entanto, talvez por receio de não conseguir explicar como alguém consegue cursar 4.160 horas em 5 anos estudando apenas de quinta-feira a domingo em uma semana por mês, a Faculdade CET faz referência apenas ao fato de possuir 10 semestres:



faculdade.cet.edu.br/curso/odontologia-36

**Objetivos do Curso**

Formar Cirurgiões-dentistas generalistas capazes de diagnosticar doenças e distúrbios buco-maxilo-faciais, aplicar medidas preventivas em nível individual e/ou coletivo, bem como realizar o tratamento clínico-cirúrgico com uma visão humanista, crítica, ética e reflexiva para atuar em todos os níveis de atenção à saúde, contribuindo para o desenvolvimento socioambiental, baseado no rigor técnico-científico e com autonomia intelectual que garanta a melhoria da saúde bucal e da qualidade de vida da população.

**Modalidade de Oferta / Duração:**

Presencial Semestral: 10 semestres

**Forma de Ingresso ao Curso:**

1. PROCESSO SELETIVO *ON-LINE* OU PRESENCIAL;
2. TRANSFERÊNCIA;
3. PORTADOR DE CURSO SUPERIOR.
4. NOTA DO ENEM;

Mais Informações

#### **f. Do acesso a equipamentos necessários à formação**

Ao descrever os “diferenciais do curso” a Faculdade CET menciona como se dará o acesso a equipamentos e instrumentais:



- Cirurgia Bucomaxilofacial
- Implantodontia
- Odontologia Legal
- Dentística Restauradora Estética
- Reabilitação Oral
- Saúde Coletiva e da Família
- Disfunção Temporomandibular

**Diferencial do curso:**

Um dos diferenciais do curso de Odontologia da Faculdade CET é a carga horária coerente com a realidade das necessidades técnicas de aplicação do conhecimento de forma bem objetiva, com horários flexíveis, podendo o discente optar pelo turno manhã ou tarde, viabilizando autonomia profissional e financeira ao longo do curso.

Acesso a equipamentos e instrumentais de alta qualidade que auxiliam o desenvolvimento das habilidades técnicas de forma igualitária através do sistema de locação que será disponibilizado pela instituição.

Participar de projetos de extensão inovadores que serão realizados ao longo do curso que envolvem a comunidade, minorias e a sustentabilidade, reforçando o papel do futuro cirurgião-dentista enquanto cidadão.

Além dos estágios intra e extra-muros, o discente ainda fará estágio dentro do Centro Integrado de Saúde Irmã Dulce, que faz parte do complexo desta IES, interagindo com os outros cursos, como Medicina, Enfermagem, Farmácia e Biomedicina, de maneira interdisciplinar e transdisciplinar.

S.m.j, ao afirmar que o acesso a tais materiais se dará por “sistema de locação que será disponibilizado pela instituição” a Faculdade CET estabelece uma verdadeira venda casada, em clara violação ao artigo 39, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

Isso porque, comercializa o curso de graduação mas condiciona a participação em algumas atividades à prévia locação dos materiais a serem fornecidos pela própria instituição.

**g. Do prejuízo à sociedade e aos alunos em decorrência das deficiências do curso ofertado**

A gravidade das ilegalidades cometidas pela Faculdade CET e a incapacidade do Ministério da Educação de fiscalizar de maneira eficaz os cursos de graduação – muito em função do *déficit* de pessoal – exigem a imediata intervenção do Poder Judiciário.



O que se nota pelo modo de atuação da instituição de ensino é o completo desprestígio à formação dos alunos por ela admitidos, preocupando-se a faculdade em se utilizar de técnicas agressivas de captação de novos discentes.

A formação em tal faculdade é feita a qualquer custo. Não há uma preocupação de oferecer docentes qualificados (aliás, esses sequer são devidamente indicados), tampouco ofertar uma estrutura de ponta (principalmente porque exigível um investimento posterior para ter acesso a instrumentos necessários à formação), mas tão somente vender um curso como algo fácil e breve, que não tomará tanto tempo dos que o escolherem.

Naturalmente, boa formação – ou mesmo uma formação tão somente adequada – exige esforço e sacrifício de horas de estudo. O conhecimento apreendido em sala de aula é tão somente uma parcela desse esforço necessário. “Vender” a ideia de um curso no qual basta estudar de quinta-feira a domingo numa semana por mês, ou mesmo uma semana por mês, somente contribui para a banalização da formação.

Bons cursos não se “vendem” por possuir carga horária baixa. A propósito, quando se utilizam da carga horária para sua divulgação, esses destacam cargas horárias altas ou adequadas a normas da autoridade competente, e não a cargas horárias ínfimas.

E não se está exigindo uma carga horária extraordinária, um curso de alto padrão ou algo similar. O ajuizamento desta demanda tem como propósito evitar a adoção de um padrão extremamente baixo, aquém – e muito – das exigências impostas pela Lei n. 9.394/1996 e por atos normativos do Ministério da Educação.

A inclusão de tal órgão, aliás, deriva de afirmações da Faculdade CET no sentido de que ele teria validado o pioneiro “sistema modulado de ensino”,



dando à instituição de ensino a “honra” de ser a única no país a “funcionar com essa proposta pedagógica”.

Além disso, considerando que caberá ao MEC futuramente deliberar sobre o processo de credenciamento do curso de Odontologia e de outros ofertados pela Faculdade CET, impõe-se sua inclusão no feito.

Outrossim, mostra-se preocupante a adoção dessa modalidade de ensino nos cursos na área de saúde, como Odontologia, Enfermagem, Farmácia e Biomedicina. Em verdade, é igualmente preocupante que a formação de um piloto de aeronaves se dê nesse “pioneiro” modelo.

Como sublinhado, o apelo empresarial prepondera sobre as exigências que esses possuem. E uma formação inadequada, por puro interesse em multiplicar os ganhos da instituição, pode ocasionar enormes danos à sociedade.

Se a formação inadequada no curso de Direito já é algo a ser combatido, com o fim de se evitar a proliferação de profissionais com baixa qualificação, com muito mais razão é preciso a adoção de medidas para evitar a precarização dos cursos da área da saúde, pois esses põem em risco a vida das pessoas atendidas.

O estudo de tão somente 48 (quarenta e oito) dos duzentos dias letivos exigidos pelo artigo 47, *caput*, da Lei n. 9.394/1996 é incapaz de transmitir conhecimentos mínimos necessários à boa prática odontológica. Do mesmo modo, inviável se atingir a carga horária de 4.000 com estudo apenas de quinta-feira a domingo em apenas uma das semanas do mês.

Além de, evidentemente, aulas de forma tão espaçadas prejudicarem a relação dos alunos com os professores, pois não permitirá o contato diário, bem como impedir o adequado ensinamento dos conhecimentos teóricos e, especialmente, práticos.



## 5. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Na linha do artigo 300 do Código de Processo Civil, “A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

*In casu*, a probabilidade do direito é evidente. Como demonstrado, a Faculdade CET tem ofertado curso em desacordo com a Lei n. 9.394/1996 e com as normas editadas pelo Ministério da Educação.

Aliás, não é necessário grande aprofundamento na disciplina sobre o tema para se concluir pelo absurdo das condições ofertadas pela instituição de ensino: estudo apenas de quinta-feira a domingo em uma das semanas do mês; e possibilidade de matrícula em qualquer mês do ano.

Em geral, para se alcançar a carga horária mínima exigida para Odontologia é necessária a dedicação de 5 a 6 dias por semana durante mais de 10 meses ao ano. Mesmo em um cálculo rápido, é possível depreender que o estudo por apenas 4 dias em um mês é insuficiente para se alcançar em 5 (cinco) anos as 4.000 horas de carga horária mínima.

Ademais, não há a inobservância apenas da carga horária mínima, mas também dos dias letivos, fixados em duzentos pelo artigo 47, *caput*, da Lei n. 9.394/1996 e reduzidos pela instituição de ensino para, no máximo, 48 (quarenta e oito) dias anualmente.

Essas duas ilegalidades cometidas são, por si só, suficientes para o deferimento liminar da tutela de urgência.

Acerca do perigo na demora, cumpre destacar que a continuidade do curso nesse formato causará prejuízos não apenas na formação dos profissionais, mas também aos próprios estudantes, pois, ludibriados pela



proposta de um curso que desrespeita normas básicas sobre o tema, submeter-se-ão a uma graduação cujo diploma fatalmente não será reconhecido.

Há a extrema possibilidade, ainda, de o curso não obter o credenciamento pelo Ministério da Educação, ou mesmo de ter sua autorização cassada, impedindo que todos os matriculados venham a obter seus diplomas.

Ressalte-se que uma decisão urgente nesse caso impedirá novas matrículas e possibilitará aos estudantes buscar outras oportunidades de ensino, que estejam em consonância com as normas sobre os cursos de graduação, evitando que percam meses ou anos de suas vidas em vão.

Aguardar o momento da prolação da sentença, ou mesmo o trânsito em julgado do feito, para fazer cessar as atividades ilegais da instituição de ensino poderá ser inócuo ou causar enormes prejuízos aos alunos, pois nesse período – que em muitos casos corresponde a anos – alguns poderão inclusive obter sua graduação.

Além disso, em atenção ao artigo 300, § 3º, do CPC, cabe mencionar não existir perigo de irreversibilidade da medida, uma vez que na eventualidade de se reconhecer a validade do curso ofertado, poderá a parte ré voltar a comercializá-lo.

Desse modo, requer-se o deferimento de tutela provisória de urgência, com o fim de determinar ao **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA – CET - FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA (NOME DE FANTASIA: FACULDADE CET)** que deixe de ministrar cursos de Odontologia no “sistema modulado de ensino”, tenham sido eles abertos antes ou após o ajuizamento desta ação, bem como que observe em seus cursos de graduação em Odontologia o artigo 47 da Lei n. 9.394/1996 (o qual estabelece o mínimo de duzentos dias letivos anualmente), a carga horária mínima (Resolução MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007), as Diretrizes Curriculares



Nacionais do curso de graduação em Odontologia (Resolução MEC/CNE/CES n. 3 de 21 de junho de 2021) e as demais normas atinentes aos cursos de graduação.

Pede-se, ainda, a expedição de ordem ao Ministério da Educação para que promova, na forma do artigo 46 da Lei n. 9.394/1996 nova avaliação da autorização concedida à FACULDADE CET, a fim de determinar se tal instituição cumpre os requisitos básicos para ofertar cursos de graduação, bem como se a oferta de cursos tem se dado em desacordo com a Lei n. 9.394/1996 e demais normas que regulamentam os cursos de graduação, em especial as Resoluções MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007 e MEC/CNE/CES n. 3 de 21 de junho de 2021.

## 6. DO PEDIDO

Posto isso, requer-se:

a) o deferimento de tutela provisória de urgência liminarmente para determinar ao **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA – CET - FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA (NOME DE FANTASIA: FACULDADE CET)** que deixe de ministrar cursos de Odontologia no “sistema modulado de ensino”, tenham sido eles abertos antes ou após o ajuizamento desta ação, bem como que observe em seus cursos de graduação em Odontologia o artigo 47 da Lei n. 9.394/1996 (o qual estabelece o mínimo de duzentos dias letivos), a carga horária mínima (Resolução MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007), as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia (Resolução MEC/CNE/CES n. 3 de 21 de junho de 2021) e as demais normas atinentes aos cursos de graduação;

b) sejam citados os réus, na pessoa dos seus representantes legais, para responder à presente ação;



c) seja julgada procedente a presente ação, confirmando a liminar, assim como determinando à FACULDADE CET que:

c.1) permita a admissão de novos alunos apenas semestralmente, ou, na hipótese de se admitir a matrícula em qualquer mês do ano, que comprove a abertura de nova turma a cada ingresso de novos discentes, ou que por outro meio esteja ministrando o conteúdo considerando o desenvolvimento de cada um dos seus alunos;

c.2) que divulgue em seu *site*, na página dedicada à disponibilização do curso de graduação em Odontologia, grade curricular atualizada e corpo docente, com qualificação e todos os dados exigidos pelo artigo 47 da Lei n. 9.394/1996;

c.3) o estabelecimento da carga horária do curso em horas, conforme determinado pelo inciso II do artigo 2º da Resolução MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007; e

c.4) a disponibilização dos equipamentos necessários à realização das atividades práticas e estágios exigidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia, sem a cobrança de valores adicionais para tanto.

d) a condenação da União na obrigação de fazer consistente em proceder à reavaliação da autorização concedida ao **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA – CET - FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA (NOME DE FANTASIA: FACULDADE CET)** a fim de determinar se tal instituição cumpre os requisitos básicos para ofertar cursos de graduação, bem como se a oferta de cursos tem se dado em desacordo com a Lei n. 9.394/1996 e demais normas que regulamentam os cursos de graduação, em especial as Resoluções MEC/CNE/CES n. 02 de 18 de junho de 2007 e MEC/CNE/CES n. 3 de 21 de junho de 2021.



e) a condenação dos Réus ao pagamento de honorários advocatícios e demais cominações legais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para fins meramente fiscais.

Termos em que, pede deferimento.

19 de julho de 2023.

**FRANCISCO FERREIRA LIMA FILHO**

**OAB/DF 66.183**

**MARKCELLER DE CARVALHO BRESSAN**

**OAB/DF 32.305**



## PROCURAÇÃO AD JUDICIA

**CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA**, entidade autárquica criada pela Lei n.º: 4.324/1964, regulamentada pelo Decreto n.º: 68.704/1971, inscrita no CNPJ sob o n.º: 61.919.643/0001-28, com sede no Lote n.º: 02, Quadra CA-07, Centro de Atividades do Setor de Habitações Individuais Norte, Lago Norte, Brasília - Distrito Federal, neste ato representado por seu Presidente, Dr. **JULIANO DO VALE**, brasileiro, casado, cirurgião-dentista, inscrito no CRO-TO sob o n.º: 539, CPF/MF n.º: 451.715.301-06, **NOMEIA E CONSTITUI SEUS BASTANTES PROCURADORES**, independente da ordem de colocação, os advogados, **ANDREA DAMM DA SILVA BRUM DA SILVEIRA**, brasileira, casada, inscrita na OAB/RJ 79.208, CPF/MF n.º: 867.234.997-00, **MARKCELLER DE CARVALHO BRESSAN**, brasileiro, solteiro, inscrito na OAB/DF sob o n.º: 32.305, CPF/MF 005.110.551-96, **NADSON LUIZ OLIVEIRA DA SILVA**, brasileiro, solteiro, inscrito na OAB/PB sob o n.º: 11.894, CPF/MF630.080.763-00 e **FRANCISCO FERREIRA LIMA FILHO**, brasileiro, solteiro, inscrito na OAB/DF 66.183, CPF/MF n.º: 046.929.961-45, todos com endereço profissional na sede do órgão, a quem confere amplos poderes para o foro em geral, com a cláusula **ad judicium**, em qualquer juízo, instância ou tribunal, podendo propor contra quem de direito nas ações competentes e defendê-las nas contrárias, seguindo umas e outras até a final decisão, usando os recursos legais e acompanhando-os, conferindo-lhes ainda, poderes especiais para confessar, desistir, transigir, firmar compromissos ou acordos, receber e dar quitação, receber mandado de segurança, podendo ainda representá-lo junto à Secretaria da Receita Federal, entidades cartorárias e demais pessoas jurídicas de direito público e privado, assinando, inclusiva, auto de infração, **desde que nos interesses desta entidade**, podendo, ainda, substabelecer esta a outrem com ou sem reserva de iguais poderes, dando tudo por bom, firme e valioso.

Brasília – DF, 26 de junho de 2023.



**JULIANO DO VALE, CD**  
**PRESIDENTE**



**CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA-CET-FRANCISCO ALVES DE ARAÚJO LTDA**

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL N.º 09**

Pelo presente instrumento particular, **TÂNIA MARIA SAMPAIO DE ARAÚJO FERREIRA**, brasileira, natural de Teresina-PI, divorciada, nascida em 24/11/1951, empresária, CPF nº. 218.174.723-72, Carteira de Identidade nº. 141.501 SSP-PI, residente e domiciliada na Av. Marechal Castelo Branco nº 742, Apto. 901 Sul, bairro Ilhotas, Edifício Vangogh, CEP 64001-810, em Teresina-PI, e, **PAULO RUBENS RAMOS PEREIRA**, brasileiro, natural de Barras-PI, casado, em comunhão parcial de bens, nascido em 13/12/1966, empresário, CPF nº. 287.768.953-00, Carteira de Identidade nº. 462.171 SSP-PI, residente e domiciliado na Rua Miosótis nº 303, apto. 1101, bairro Jockey Clube, CEP 64048-907, em Teresina-PI, únicos sócios da sociedade **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA-CET-FRANCISCO ALVES DE ARAÚJO LTDA**, com sede na Avenida João XXIII nº 4500, bairro São Cristóvão, CEP 64049-010, na cidade de Teresina-PI, inscrita no CNPJ sob nº. **02.565.348/0001-51**, registrada na Junta Comercial do Estado do Piauí sob NIRE nº. 22200189920 por despacho em 04/06/1998, e Aditivos nº 01 sob nº 22600037285 em 05/03/1999, nº 02 sob nº 22600040834 em 06/09/1999, nº 03 sob nº 59883 em 23/01/2001, nº 04 sob nº 67524 em 15/03/2002, nº 05 sob nº 179773 em 07/01/2005, nº 06 sob nº 209890 em 16/04/2007, nº 07 sob nº 213358 em 07/08/2007 e nº 08 sob nº 245400 em 14/04/2010, resolvem, assim, **alterar** e **consolidar** o Contrato Social, mediante as cláusulas abaixo:

**Cláusula Primeira** - Fica alterado o nome de fantasia da Sociedade para a expressão "**Faculdade CET**".

**Cláusula Segunda** - Ficam acrescidas no Objeto Social da sociedade a exploração das seguintes atividades:

- 1) Ensino a Distância:
  - a) Educação Superior - Graduação;
  - b) Educação Superior - Graduação e Pós-Graduação;
  - c) Educação Superior - Pós-Graduação e Extensão;
  - d) Cursos Preparatórios para Concursos, Testes, Pré-Vestibulares e Congêneres;
  - e) Curso Superior de Pilotagem de Aeronaves.
  
- 2) Ensino Presencial:
  - a) Educação Superior - Graduação;
  - b) Educação Superior - Graduação e Pós-Graduação;
  - c) Educação Superior - Pós-Graduação e Extensão;
  - d) Cursos Preparatórios para Concursos, Testes, Pré-Vestibulares e Congêneres;
  - e) Curso Superior de Pilotagem de Aeronaves.

**Cláusula Terceira** - Em face às alterações contratuais até então formalizadas, e tendo em vista o que dispõe o Código Civil/2002 o Contrato Social passa a ser consolidado da forma abaixo:

**CONSOLIDAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL PARA ADEQUAÇÃO AO QUE DISPÕE O CÓDIGO CIVIL/2002**

**Cláusula Primeira** - A sociedade empresária tem a denominação social de **CENTRO DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE TERESINA-CET-FRANCISCO ALVES DE ARAÚJO LTDA**, e nome de fantasia "**Faculdade CET**", com sede na Avenida João XXIII nº 4500, bairro São Cristóvão, CEP 64.049-010, na cidade de Teresina-PI, e Filial nº 01 estabelecida na Rua Firmino Pires nº 527, bairro Centro, CEP.: 64.000-070, na cidade de Teresina-PI.

**Parágrafo Único:** São ainda estabelecidas as seguintes nomenclaturas e convenções, para fins de uso exclusivo junto ao Ministério de Educação - MEC:

a) Centro de Educação Tecnológica de Teresina - CET-Francisco Alves de Araújo LTDA fica denominada de **MANTENEDORA**;

b) Faculdade de Tecnologia de Teresina-CET fica denominada de **MANTIDA**.



**Cláusula Segunda** - O capital social é de R\$ 1.306.320,00 (hum milhão, trezentos e seis mil e trezentos e vinte reais), dividido em 1.306.320 (hum milhão, trezentos e seis mil e trezentos e vinte) quotas no valor de R\$ 1,00 (hum real) cada uma, inteiramente realizado. O capital fica distribuído da seguinte forma:

- Tânia Maria Sampaio de Araújo Ferreira.....	979.740 quotas.....	R\$ 979.740,00 .....	75%;
- Paulo Rubens Ramos Pereira.....	326.580 quotas.....	R\$ 326.580,00 .....	25%;
<b>TOTAL .....</b>		<b>R\$ 1.306.320,00 .....</b>	<b>100%.</b>

**Parágrafo Único** - A responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social, nos termos do art. 1.052 do Código Civil/2002 ( Lei Federal nº 10.406/2002).

**Cláusula Terceira** - A sociedade tem prazo de duração indeterminado.

**Cláusula Quarta** - O Objeto da sociedade é a exploração das atividades abaixo relacionadas:

- 1) Oferecer educação continuada ou permanente e a aprendizagem profissional;
- 2) Ministrar ensino básico, técnico e tecnológico de nível superior;
- 3) Formar e qualificar profissionais em diversos níveis e modalidades de ensino para diversos setores da economia;
- 4) Promover a educação profissional integrada às diferentes formas de educação ao trabalho, à ciência e à tecnologia conduzindo permanentemente ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;
- 5) Oferecer educação continuada por diferentes mecanismos, visando a atualização e especialização na área técnica e tecnológica;
- 6) Prestar serviços de elaboração, execução, supervisão, acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos, na área de desenvolvimento de recursos humanos;
- 7) Prestar consultoria a empresas privadas e órgãos públicos Municipais, Estaduais e Federais;
- 8) Ensino à Distância:
  - a) Educação Superior - Graduação;
  - b) Educação Superior - Graduação e Pós-Graduação;
  - c) Educação Superior - Pós-Graduação e Extensão;
  - d) Cursos Preparatórios para Concursos, Testes, Pré-Vestibulares e Congêneres;
  - e) Curso Superior de Pilotagem de Aeronaves.
- 9) Ensino Presencial:
  - a) Educação Superior - Graduação;
  - b) Educação Superior - Graduação e Pós-Graduação;
  - c) Educação Superior - Pós-Graduação e Extensão;
  - d) Cursos Preparatórios para Concursos, Testes, Pré-Vestibulares e Congêneres;
  - e) Curso Superior de Pilotagem de Aeronaves.

**Cláusula Quinta** - A sociedade é Administrada, em conjunto ou separadamente, pelos sócios **Tânia Maria Sampaio de Araújo Ferreira** e **Paulo Rubens Ramos Pereira**, aos quais caberão a responsabilidade ou representação ativa e passiva da sociedade, judicial e extrajudicialmente, podendo praticar todos os atos compreendidos no objeto social, sempre no interesse da sociedade, ficando vedado, entretanto, o uso da denominação social em negócios estranhos aos fins sociais, e assinarão da seguinte forma:

*Tânia Maria Sampaio de Araújo Ferreira*  
Tânia Maria Sampaio de Araújo Ferreira  
Administradora

*Paulo Rubens Ramos Pereira*  
Paulo Rubens Ramos Pereira  
Administrador



**Cláusula Sexta** – Em suas deliberações o administrador adotará preferencialmente a forma estabelecida no parágrafo terceiro do art. 1072 do Código Civil/2002 (Lei Federal nº 10.406/2002).

**Cláusula Sétima** – Pelo exercício da administração, o administrador terá direito a uma retirada mensal a título de pro labore, cujo valor será livremente convencionado entre eles, de comum acordo.

**Cláusula Oitava** – O encerramento do exercício financeiro ocorrerá em 31 de dezembro, anualmente, quando se procederá ao levantamento das demonstrações financeiras em conformidade com a Lei nº 6.604/76, sendo que os lucros verificados serão distribuídos ou suportados pelos sócios na proporção de suas quotas de capital.

**Cláusula Nona** – Fica estabelecido que a sociedade não terá Conselho Fiscal.

**Cláusula Décima** - As quotas são indivisíveis e não poderão ser cedidas ou transferidas a terceiros sem o consentimento do outro sócio, a quem fica assegurado, em igualdade de condições e preço, direito de preferência para a sua aquisição, se as quotas forem postas à venda.

**Cláusula Décima Primeira** - A sociedade poderá a qualquer tempo, abrir ou fechar filial ou outra dependência, mediante alteração contratual assinada por todos os sócios.

**Cláusula Décima Segunda** – No caso de falecimento de qualquer um dos sócios proceder-se-á o levantamento de balanço especial, nesta data. Sendo conveniente aos sócios remanescentes o ingresso dos herdeiros na sociedade será elaborado Aditivo Contratual inserindo-os na proporção da participação do falecido. Caso haja discordância dos sócios remanescentes ou desinteresse de participação dos herdeiros, então estes receberão todos os haveres apurados até o balanço especial em 10(dez) prestações iguais e sucessivas, vencendo a primeira após 120 (cento e vinte) dias da data do balanço especial.

**Cláusula Décima Terceira** – Tanto a retirada de sócios, quanto a dissolução ou liquidação da sociedade, serão regidas pelas disposições do Código Civil/2002 (Lei Federal nº 10.406/2002) aplicável à matéria.

**Cláusula Décima Quarta** - Os Administradores declaram, sob as penas da lei, de que não estão impedidos de exercer a administração da sociedade, por lei especial, ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrar sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública, ou a propriedade.

**Cláusula Décima Quinta** - Fica eleito o foro da comarca de Teresina-PI para o exercício e o cumprimento dos direitos e obrigações resultantes deste contrato.

E por estarem assim justos e contratados assinam o presente instrumento em 3 (três) vias de igual teor e forma, que segue assinado pelos sócios e por duas testemunhas.

Teresina (PI), 05 de outubro de 2012.

*Tânia Maria Sampaio de Araújo Ferreira*

Tânia Maria Sampaio de Araújo Ferreira  
Administradora

*Paulo Rubens Ramos Pereira*

Paulo Rubens Ramos Pereira  
Administrador



JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO PIAUÍ  
CERTIFICO O REGISTRO EM: 05/11/2012 SOB Nº: 282017  
Protocolo: 12/029920-8, DE 15/10/2012

Empresa: 22 2 0018992 0  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
TECNOLOGICA DE TERESINA - JOSÉ EDUARDO PEREIRA FILHO  
CET- FRANCISCO ALVES DE ARAUJ SECRETARIO-GERAL

3





# CARTÓRIO ASA NORTE

4º Ofício de Notas do Distrito Federal

CNPJ: 06.162.854/0001-50

IVALDO FEITOSA DOS SANTOS

Tabelião

SEPN Qd. 504 - Bl. C - Ed. Mariana - Lojas 108/114 - Nº 31 - CEP: 70730-523 - Brasília - DF

Fones: (61) 3326-5234 / 3038-2500 / 3038-2503 / 99129-1003(Whatsapp) - E-mail: cartorio@4oficiodenotas.com.br

www.4oficiodenotas.com.br

Protocolo: 01178595

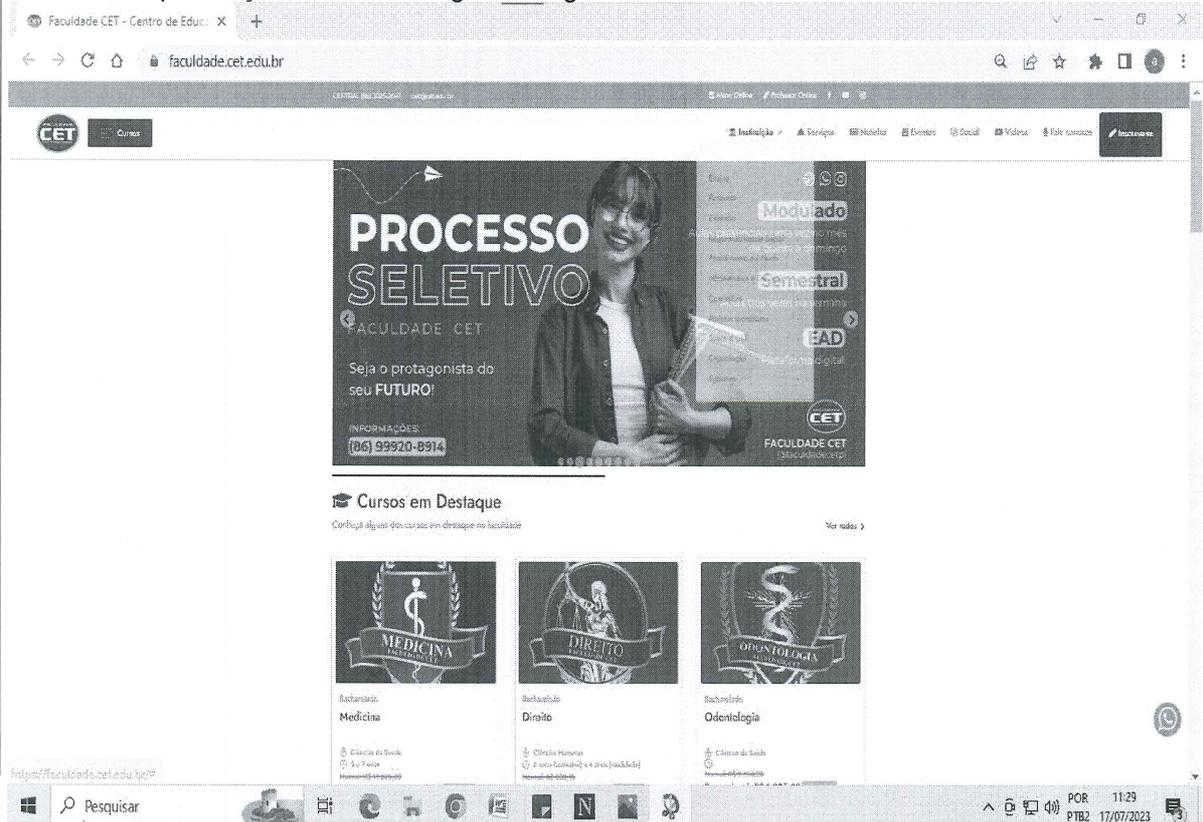
Livro: 3182

Folha: 098



## ESCRITURA PÚBLICA DE ATA NOTARIAL, NA FORMA ABAIXO:

Saibam quantos esta Ata Notarial, virem que aos dezessete dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e três (17/07/2023), em Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, neste Serviço Notarial, perante mim, Escrevente, compareceu: **JOSE ALVES DE MAGALHAES JUNIOR**, brasileiro, filho de Jose Alves Magalhaes e Eni Rabelo da Silva, declara ser solteiro, maior, funcionário público, portador da CNH nº 04529379980 DETRAN/DF, onde constam o RG nº 2470260 SSP/DF e o CPF n.º 020.229.391-23, residente e domiciliado na QR 410, Conjunto 01, Casa 06, Samambaia, nesta Capital, endereço eletrônico: juniorstillotim@gmail.com, reconhecido e identificado como o próprio por mim e de cuja capacidade jurídica dou fé e me solicitou que lavrasse esta Ata Notarial de certificado de conteúdo de publicação **na Internet**. Por meio de computador próprio destas notas, que no dia 17/07/2023, às 11:15hrs, acessei o seguinte link: "<https://faculdade.cet.edu.br/>" e cliquei na aba "Cursos em Destaque - Odontologia", observei constar uma publicação conforme imagens a seguir: \*\*\*\*\*





# CARTÓRIO ASA NORTE

4º Ofício de Notas do Distrito Federal

CNPJ: 06.162.854/0001-50

IVALDO FEITOSA DOS SANTOS

Tabellião

SEPN Qd. 504 - Bl. C - Ed. Mariana - Lojas 108/114 - Nº 31 - CEP: 70730-523 - Brasília - DF

Fones: (61) 3326-5234 / 3038-2500 / 3038-2503 / 99129-1003(Whatsapp) - E-mail: cartorio@4oficiodenotas.com.br

www.4oficiodenotas.com.br

Luiz Soares Feitosa  
4º Ofício de Notas do DF  
Escritório Autorizado

Protocolo: 01178595

Livro: 3182

Folha: 099

Curso de Bacharelado em Odont: X +

faculdade.cet.edu.br/curso/odontologia-36

CENTRAL (61) 3025-2547 | CET/BA/LE/LE/LE/LE

Aluno Online | Professor Online

Cursos

Instituição

Serviços

Notícias

Eventos

Social

Vídeos

Fale conosco

Inscriva-se

Home / Cursos / Bacharelado / Odontologia

## Odontologia

Coordenador: Caline Patrícia Porfírio Franco Silva

Área: Ciências da Saúde

Sobre | Matriz | Corpo Docente | Perfil do Egresso

Arquivos | Pesquisa | Extensão | Infraestrutura

Vestibular 2023.2

Portaria de Autorização do MEC

PORTARIA SERES/MEC Nº 195, DE 5 DE JULHO DE 2023. Publicado em: 06/07/2023 | Edição: 127 | Seção: 1 | Página: 48

Apresentação do Curso

Horas totais: 2.000,00

Promocional: R\$ 1.295,00

\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

Duração

Área: Ciências da Saúde

Curso de Bacharelado em Odont: X +

faculdade.cet.edu.br/curso/odontologia-36

1ª página de 43

### Apresentação do Curso

O curso de bacharelado em Odontologia da Faculdade Tecnológica de Teresina, insere-se nesse contexto de mudanças no qual novos desafios impostos pela ciência, pelas novas tecnologias, pelo avanço dos meios de comunicação e das demandas sociais constituem-se como razões que justificam o ritmo e intensidade das mudanças relacionadas ao universo do trabalho, a evolução do conhecimento em todas as áreas, a transformação da ciência e do saber como força produtiva, o surgimento contínuo de novas especialidades e a demanda permanente de novos tipos de profissionais, marcados pela flexibilidade e interdisciplinaridade.

### Objetivos do Curso

Formar Cirurgiões-dentistas generalistas capazes de diagnosticar doenças e distúrbios buco-maxilo-faciais, aplicar medidas preventivas em nível individual e/ou coletivo, bem como realizar o tratamento clínico-cirúrgico com uma visão humanista, crítica, ética e reflexiva para atuar em todos os níveis de atenção à saúde, contribuindo para o desenvolvimento socioambiental, baseado no rigor técnico-científico e com autonomia intelectual que garanta a melhoria da saúde bucal e da qualidade de vida da população.

### Modalidade de Oferta / Duração:

Presencial Semestral. 10 semestres

### Forma de Ingresso ao Curso:

1. PROCESSO SELETIVO ONLINE OU PRESENCIAL;
2. TRANSFERÊNCIA;
3. PORTADOR DE CURSO SUPERIOR.
4. NOTA DO ENEM;

Área: Ciências da Saúde

Tipo: Bacharelado

Modalidade: SEMESTRAL ou MODULADO

\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

Conversar Sobre o Curso





# CARTÓRIO ASA NORTE

4º Ofício de Notas do Distrito Federal

CNPJ: 06.162.854/0001-50

IVALDO FEITOSA DOS SANTOS

Tabelião

SEPN Qd. 504 - Bl. C - Ed. Mariana - Lojas 108/114 - Nº 31 - CEP: 70730-523 - Brasília - DF

Fones: (61) 3326-5234 / 3038-2500 / 3038-2503 / 99129-1003(Whatsapp) - E-mail: cartorio@4oficiodenotas.com.br

[www.4oficiodenotas.com.br](http://www.4oficiodenotas.com.br)

Protocolo: 01178595

Livro: 3182

Folha: 100





# CARTÓRIO ASA NORTE

4º Ofício de Notas do Distrito Federal

CNPJ: 06.162.854/0001-50

IVALDO FEITOSA DOS SANTOS

Tabelião

SEPN Qd. 504 - Bl. C - Ed. Mariana - Lojas 108/114 - Nº 31 - CEP: 70730-523 - Brasília - DF

Fones: (61) 3326-5234 / 3038-2500 / 3038-2503 / 99129-1003(Whatsapp) - E-mail: cartorio@4oficiodenotas.com.br

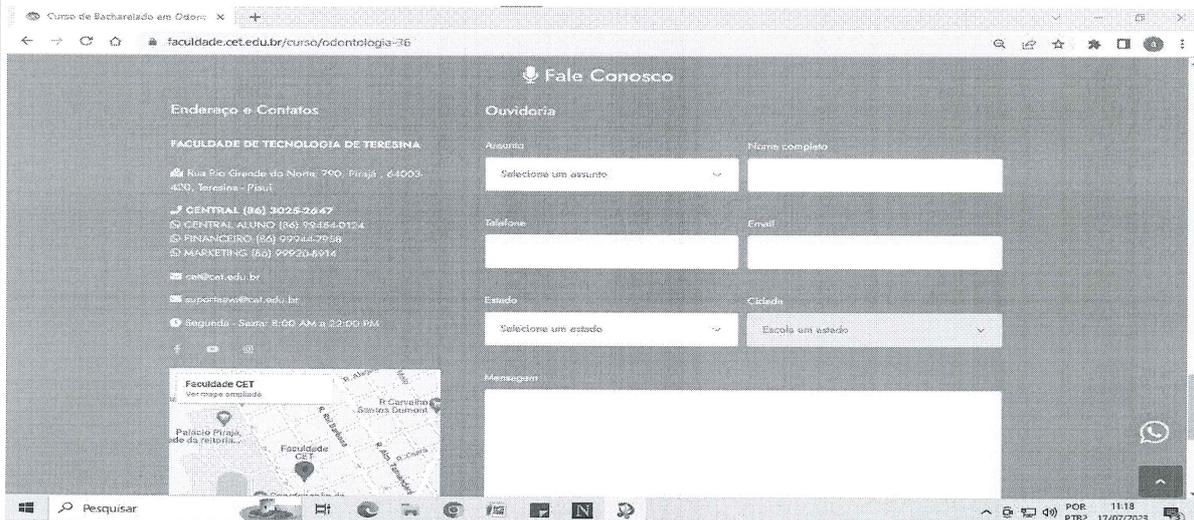
[www.4oficiodenotas.com.br](http://www.4oficiodenotas.com.br)



Protocolo: 01178595

Livro: 3182

Folha: 101



Nada mais foi pedido. **Certifico e dou fé que a presente ata notarial foi lavrada em conformidade com o artigo 7º, III da Lei 8.935 de 18/11/94.** Do que dou fé. Emolumentos recolhidos pela Guia de custas nº 00296706, paga no valor de **R\$ 161,44**, incluindo o valor de **R\$ 7,69**, referente ao ISS (5%) e **R\$ 10,06**, destinado ao Fundo de Registro Civil conforme Resolução nº 16, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, de 27/10/2009. Eu, **ANA BEATRIZ BORGES DA SILVA**, Escrevente, lavrei, conferi, li e encerro o presente ato, colhendo as assinaturas. E eu, **ANTONIA MENDONÇA FEITOSA**, Tabeliã Substituta, dou fé e assino. (a.a.) **JOSE ALVES DE MAGALHAES JUNIOR - ANTONIA MENDONÇA FEITOSA** Tabeliã Substituta. Nada mais. Trasladada em seguida. Eu, \_\_\_\_\_ a subscrevo, dou fé e assino em público e raso. Selo **TJDFT20230090404659CTHL** para consultar o selo acesse **www.tjdft.jus.br**.





Home / Cursos / Bacharelado / Odontologia

# Odontologia



## Coordenador

Celbe Patrícia Porfírio Franco Silva

## Área

Ciências da Saúde

Sobre

Matriz

Corpo Docente

Perfil do Egresso

Arquivos

Pesquisa

Extensao

Infraestrutura

Vestibular 2023.2

## Portaria de Autorização do MEC

PORTARIA SERES/MEC Nº 195, DE 5 DE JULHO DE 2023. Publicado em: 06/07/2023 | Edição: 127 | Seção: 1 | Página: 43

## Apresentação do Curso

O curso de bacharelado em Odontologia da Faculdade Tecnológica de Teresina, insere-se nesse contexto de mudanças no qual novos desafios impostos pela ciência, pelas novas tecnologias, o avanço dos meios de comunicação e das demandas sociais constituem-se como razões que justificam o ritmo e intensidade das mudanças relacionadas ao universo do trabalho, a evolução do conhecimento em todas as áreas, a transformação da ciência e do saber como força produtiva, o



surgimento contínuo de novas especialidades e a demanda permanente de novos tipos de profissionais, marcados pela flexibilidade e interdisciplinaridade.

### Objetivos do Curso

Formar Cirurgiões-dentistas generalistas capazes de diagnosticar doenças e distúrbios buco-maxilo-faciais, aplicar medidas preventivas em nível individual e/ou coletivo, bem como realizar o tratamento clínico-cirúrgico com uma visão humanista, crítica, ética e reflexiva para atuar em todos os níveis de atenção à saúde, contribuindo para o desenvolvimento socioambiental, baseado no rigor técnico-científico e com autonomia intelectual que garanta a melhoria da saúde bucal e da qualidade de vida da população.

### Modalidade de Oferta / Duração:

Presencial Semestral: 10 semestres

### Forma de Ingresso ao Curso:

1. PROCESSO SELETIVO *ON-LINE* OU PRESENCIAL;
2. TRANSFERÊNCIA;
3. PORTADOR DE CURSO SUPERIOR.
4. NOTA DO ENEM;

### Mais Informações

#### Áreas de atuação e Perspectivas do Mundo do Trabalho

O campo de atuação do Bacharel em Odontologia está em contínua transformação, podendo, atualmente, atuar:

- Diagnostico Oral
- Imagiologia Odontológica
- Odontologia Hospitalar
- Odontogeriatria
- Atendimento a pacientes portadores de Necessidades Especiais
- Odontopediatria
- Endodontia
- Harmonização Orofacial



- Cirurgia Bucomaxilofacial
- Implantodontia
- Odontologia Legal
- Dentística Restauradora Estética
- Reabilitação Oral
- Saúde Coletiva e da Família
- Disfunção Temporomandibular

#### Diferencial do curso:

Um dos diferenciais do curso de Odontologia da Faculdade CET é a carga horária coerente com a realidade das necessidades técnicas de aplicação do conhecimento de forma bem objetiva, com horários flexíveis, podendo o discente optar pelo turno manhã ou tarde, viabilizando autonomia profissional e financeira ao longo do curso.

Acesso a equipamentos e instrumentais de alta qualidade que auxiliam o desenvolvimento das habilidades técnicas de forma igualitária através do sistema de locação que será disponibilizado pela instituição.

Participar de projetos de extensão inovadores que serão realizados ao longo do curso que envolvem a comunidade, minorias e a sustentabilidade, reforçando o papel do futuro cirurgião-dentista enquanto cidadão.

Além dos estágios intra e extra-muros, o discente ainda fará estágio dentro do Centro Integrado de Saúde Irmã Dulce, que faz parte do complexo desta IES, interagindo com os outros cursos, como Medicina, Enfermagem, Farmácia e Biomedicina, de maneira interdisciplinar e transdisciplinar.

#### Metodologia de Ensino

A Faculdade CET utiliza em como técnica de aprendizagem as metodologias ativas, principalmente a técnica da Sala de Aula Invertida. Cabe ao aluno realizar o estudo prévio dos conteúdos disponibilizados e preparar-se para os encontros presenciais, nos quais devem ocorrer atividades de discussão, análise e síntese, aplicação, elaboração própria, sempre direcionados por problematizações. Desse modo, a Faculdade torna o aluno um protagonista do seu conhecimento.

Além dessas técnicas, a IES adota também a interdisciplinaridade, que se constitui assim prioridade básico tanto da estruturação curricular do curso quanto do desenvolvimento das práticas pedagógicas do curso de odontologia.





Normal: R\$ 2.590,00

Promocional: R\$ 1.295,00 50 % Off

\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

 Duração

 Área

Ciências da Saúde

 Tipo

Bacharelado

 Modalidade

SEMESTRAL ou MODULADO

\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.

 [Conversar Sobre o Curso](#)

## Notícias Relacionadas





📅 29 de mai. de 2023

Curso de Odontologia participa do 8º Congresso Internacional de Odontologia do Piauí (CIOPI)





📅 17 de mai. de 2023

Coordenadora do curso de Odontologia participa de curso de imersão na Georgia School of Orthodontics (GSO)





📅 17 de mai. de 2022

Redes Sociais e a Odonto - Posturas Éticas

## Fale Conosco

### Endereço e Contatos

FACULDADE DE TECNOLOGIA DE TERESINA

 Rua Rio Grande do Norte, 790, Pirajá , 64003-420, Teresina - Piauí

 CENTRAL (86) 3025-2647

 CENTRAL ALUNO (86) 99454-0124

 FINANCEIRO (86) 99944-7958

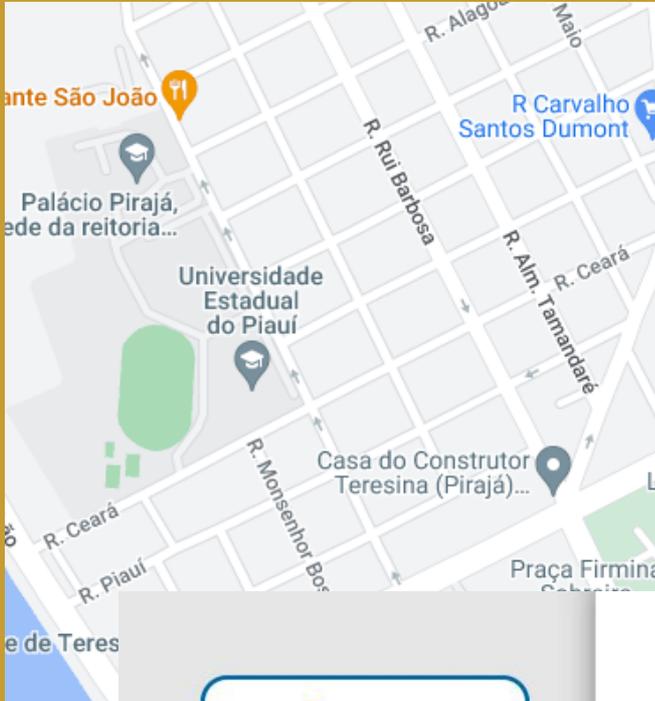
 MARKETING (86) 99920-8914

 cet@cet.edu.br



✉ suporteava@cet.edu.br

🕒 Segunda - Sexta: 8:00 AM a 22:00 PM



**Consulte aqui  
o cadastro  
da Instituição  
no Sistema  
e-MEC**

Ouvdoria

Assunto

Selecione um assunto



Nome completo



Telefone

Email

Estado

Selecione um estado ▼

Cidade

Escola um estado ▼

Mensagem





Não sou um robô

reCAPTCHA  
Privacidade - Termos

Enviar mensagem

Desenvolvido por Weebz 

[Home](#)   [Site Map](#)



Faculdade CET © 2023.



**AUTORIZADO PELO MEC**

**NOVO CURSO**

# ODONTOLOGIA

A área de saúde vai ganhar um excelente profissional: **Você!**

**Inscrições: 11/Julho**

**Prova: 20/Agosto**

Curso inovador oferecido pelo

**Sistema Presencial Modulado de Ensino**

Você estuda **uma semana por mês** e conclui o curso em **5 anos**

**INSCREVA-SE**

**Faculdade CET >**  
www.cet.edu.br

**VEST ODONTO** 2023.2

**FACULDADE CET**



**Faculdade CET**

6 d · Teresina, Piauí · 🌐



Odontologia é na Faculdade CET! ❤️🎯  
Sistema Presencial Modulado de Ensino.

Você que trabalha e não tem disponibilidade de frequentar aulas todos os dias em tempo integral. Venha realizar seu sonho de ser dentista aqui na Faculdade CET, com uma proposta pedagógica inovadora e diferenciada.

Com infraestrutura de 1º mundo e inovações tecnológicas voltadas para o meio trabalhista na odontologia, a Faculdade CET proporciona ensino de excelência e professores capacitados.

O ... [Ver mais](#)

— em [Faculdade CET](#)



7



## Veja mais de Faculdade CET no Facebook

Entrar

ou

Criar nova conta



GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 033.402/2021-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação; Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROCESSOS DE REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO À DISTÂNCIA. AUSÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA ESPECÍFICA PARA A EDUCAÇÃO E INSUFICIÊNCIA DOS PROCESSOS DE REGULAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E AO INEP. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da então Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (peça 114), que contou com a anuência dos seus dirigentes (peças 115 e 116).

Transcrevo, a seguir, os pareceres da equipe de auditoria e do diretor da SecexEducação, lavrado após ter recebido as respostas dos gestores do Ministério da Educação.

### *“1. Introdução*

#### *1.1. Motivação da auditoria*

*Nos anos de 2017 e 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional nos processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos superiores de graduação ofertados no Brasil, que teve como resultado a prolação do Acórdão 1.175/2018 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes.*

*Entre as principais conclusões do referido trabalho, cumpre mencionar: incapacidade de a metodologia utilizada para atribuição do Conceito Preliminar de Curso (CPC) refletir a qualidade dos cursos superiores de graduação (Achado IV.1); inconsistência entre o Conceito de Curso (CC) e o CPC, visto que o primeiro, caso o desempenho fosse insuficiente, substituía o segundo, sem abordar aspectos de desempenho (Achado IV.2); desempenho insatisfatório dos cursos de direito no Exame de Ordem Unificado e no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) (Achado III); e insuficiência dos controles existentes sobre os registros de diplomas de graduação, favorecendo os registros irregulares e a venda de diplomas (Achado IV).*

*Naquela auditoria, os cursos a distância fizeram parte do escopo de um modo geral, sem que lhes fosse dado algum tratamento específico, tanto em termos de conclusões quanto em relação aos encaminhamentos. Assim, as recomendações e determinações provenientes daquele trabalho se direcionaram aos cursos superiores de graduação indistintamente em relação à modalidade de ensino, isto é, se presencial ou a distância.*



*Por meio da PFC 177/2018, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados solicitou a este Tribunal que fosse realizado ato de fiscalização e controle “sobre o planejamento da política de educação superior na modalidade a distância”, mais especificamente, auditoria para avaliar a qualidade da gestão e da transparência da política de educação superior na modalidade a distância.*

*Entre os objetivos previstos na PFC 177/2018 estão: analisar a eficiência do controle interno do Ministério da Educação (MEC) nas autorizações de Instituições de Ensino Superior (IES) que ofertam cursos superiores na modalidade a distância; analisar os critérios de avaliação da qualidade dos cursos; avaliar o planejamento da política de educação superior na modalidade; identificar os pontos críticos e os meios para melhorar a efetividade da política pública de modo a assegurar a qualidade dos diplomas obtidos pelos estudantes; e apresentar sugestões com vistas a aperfeiçoar os normativos que regem a modalidade de ensino (TC 015.091/2021-0, peça 5).*

*No sentido de atender à Solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.739/2021 – TCU – Plenário (Ministro Relator Walton Alencar), aprovou a realização desta fiscalização. A presente auditoria busca, portanto, além de complementar as avaliações já realizadas pelo Tribunal em 2017/2018, oferecer uma perspectiva específica sobre os cursos superiores de graduação na modalidade a distância, atendendo os pontos solicitados na PFC 177/2018, bem como outras questões relevantes identificadas e definidas na fase de planejamento. Os critérios gerais utilizados para fundamentar os exames foram as normas constitucionais relacionadas ao ensino superior (Capítulo 3, Seção I), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014, Metas 12 e 13), a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (Lei 10.861/2004), e as normas infralegais que regem a matéria, em especial os Decretos 9.057 e 9.235, ambos de 2017.*

*Os critérios materiais norteadores do trabalho foram a educação visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho e, ainda, a necessidade de que os cursos ofertados atendam a padrões de qualidade. Os principais embasamentos relativos a esses critérios encontram-se nos arts. 205 e 206 da CF/88 (garantia do padrão de qualidade do ensino superior), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei 9.394/1996 (qualidade do ensino superior/EaD) e na Lei dos Sinaes (Lei 10.861/2004).*

## *1.2. Objeto e Escopo da Auditoria*

*Levando em consideração os itens abordados na PFC 177/2018, bem como outros considerados relevantes identificados na fase de planejamento, definiu-se como objeto da auditoria os processos de regulação, avaliação e supervisão dos cursos superiores de graduação ofertados por instituições públicas/privadas, bem como, em um contexto mais amplo, os aspectos da política pública de educação superior, na modalidade a distância. Cabe registrar que, embora a abordagem inicial tenha sido definida para essa modalidade, nos exames efetuados, observa-se que vários dos aspectos avaliados se aplicam também ao ensino presencial, conforme se verá no capítulo 3.*

*Para a política nacional de educação superior, o critério de auditoria foi construído por meio da conjugação de dispositivos constitucionais (arts. 205 a 209), legais (LDB, Sinaes e PNE) e infralegais, ao passo que os processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior já possuem critérios mais diretos, como a Lei do Sinaes (Lei 10.861/2004) e o Decreto 9.235/2017, sendo estes os referenciais mais utilizados para as respectivas análises.*

*O sistema federal de ensino, de acordo com o art. 16 da LDB compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação.*



Nesse contexto, os órgãos/entidades fiscalizados diretamente nesta auditoria foram o MEC (em especial a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) e a Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Cumpre salientar que, embora as IES (públicas e privadas) sejam as entidades ofertantes dos cursos de graduação, não foram feitos procedimentos de fiscalização específicos em quaisquer dessas entidades, tendo em vista que o foco das análises se deu em relação à política pública relacionada ao ensino superior e aos processos de regulação, supervisão e avaliação.

O escopo do presente trabalho abrangeu os cursos superiores de graduação na modalidade de EaD ofertados pelo setor público federal (Universidades, Institutos Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica - Cefets, Colégio Pedro II) e por instituições privadas.

Em termos de processos de trabalho, fez parte do escopo o processo de avaliação geral e a avaliação in loco dos cursos, os processos de supervisão, e os processos de regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento).

No que diz respeito a sistema informatizado, o sistema e-MEC fez parte do escopo da fiscalização (processos regulatórios e avaliativos). Cumpre informar que, quanto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), embora tenha esse nome, trata-se do arcabouço normativo/legal sob o qual a avaliação do ensino superior é realizada, não se tratando de um sistema informatizado. A lei que instituiu o Sinaes (Lei 10.861/2004) contempla diversos dos critérios utilizados nessa auditoria.

Os cursos de pós-graduação não fizeram parte do escopo do presente trabalho, tampouco os cursos superiores de graduação presenciais, exceto em constatações indistintas em relação à modalidade de curso. Também não fizeram parte do escopo os cursos de graduação de instituições cujos processos de regulação e avaliação não estejam integralmente no e-MEC, a exemplo das IES estaduais e municipais.

### 1.3. Objetivos e questões de auditoria

O objetivo do presente trabalho foi avaliar, no âmbito do MEC, Inep e CNE, em relação aos cursos superiores de graduação na modalidade a distância: a existência, estruturação e operacionalização da política pública de educação superior; e a adequação em relação aos fins pretendidos e o nível de transparência dos processos regulatórios, avaliativos e de supervisão. Como objetivo secundário da presente auditoria, buscou-se proceder à atualização das medidas tomadas pelo MEC e Inep em relação aos itens do Acórdão 1.175/2018 – TCU – Plenário, os quais foram contextualizados nos tópicos pertinentes desse relatório.

De forma a contemplar o escopo estabelecido e a satisfazer os objetivos do trabalho, levando-se em consideração os riscos levantados, foram definidas quatro questões de auditoria:

a) Questão 1: No que diz respeito à oferta de Ensino a Distância no Brasil, o MEC possui uma política pública específica, formalizada, com objetivos e meios para fazer frente aos desafios atuais do setor considerando-se como critérios a Constituição Federal (CF/88), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB -Lei 9.394/1996), a lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), a lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes – Lei 10.861/2004) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União?

b) Questão 2: No que diz respeito aos processos de regulação e supervisão de cursos superiores de graduação na modalidade de EaD e de Instituições de Ensino Superior (IES) que ofertam tais cursos, a atuação do MEC em termos operacionais e na regulamentação dos dispositivos legais apresenta consistência, considerando-se como critérios os Decretos 9.057/2017



e 9.235/2017 e a eventual política pública de EaD de um modo geral? Aspectos considerados na análise: tempestividade dos processos regulatórios (em relação à resposta às IES ofertantes e aos alunos); pontos críticos; controles internos e eficiência do fluxo processual; suficiência dos sistemas utilizados na operacionalização do fluxo processual (e-MEC).

c) *Questão 3*: No que se refere aos processos e métodos avaliativos dos cursos de graduação na modalidade EaD e das IES que ofertam esses cursos, implementados no âmbito do MEC e do Inep, os indicadores de qualidade, a avaliação in loco e a autoavaliação estão de acordo com a legislação e fornecem uma medida objetiva correspondente a qualidade dos cursos?

d) *Questão 4*: A transparência dos processos de regulação, de supervisão e de avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade de EaD e das IES que ofertam tais cursos, na Seres/MEC e no Inep, está de acordo com as exigências legais?

Nas investigações atinentes à primeira questão, buscou-se identificar se havia uma política pública específica e formalizada, atores com responsabilidades bem definidas e se essa eventual política pública atacava o problema de auditoria subjacente à oferta de cursos superiores de graduação na modalidade a distância no Brasil de modo abrangente.

No âmbito da segunda questão, objetivou-se verificar se o MEC tem conseguido atender à demanda do sistema federal de ensino superior por atos autorizativos de maneira tempestiva. Para isso, observou-se o estoque de processos em trâmite, e as possíveis ações críticas que estariam impedindo uma maior eficiência no atendimento dessas demandas. Também buscou-se avaliar se o modelo regulatório definido pelas normas infralegais não estariam contribuindo no sentido de dificultar uma ação mais tempestiva do MEC, e se todos esses aspectos não estariam colocando em risco os objetivos da regulação e da avaliação.

Em relação à questão 3, buscou-se adentrar mais especificamente no entendimento da avaliação in loco, bem como nos pontos relacionados à utilização da autoavaliação institucional no processo de avaliação das instituições. Além disso, objetivou-se apresentar os resultados das implementações das recomendações/determinações decorrentes da auditoria anterior.

Na quarta questão, o intuito foi de analisar a transparência dos processos regulatórios e avaliativos conduzidos pelo MEC e pelo Inep. Em especial, buscou-se avaliar se o nível de informação disponível à sociedade era suficiente dado o interesse público e dada a Lei de acesso à informação (LAI).

À peça 100 encontra-se a Matriz de Planejamento resumindo o projeto de auditoria no que tange às questões formuladas, às informações requeridas, aos procedimentos de coleta e de análise de dados e aos resultados pretendidos. A Matriz de Achados, que serviu de referência para a elaboração deste relatório, encontra-se à peça 101.

#### 1.4. Métodos utilizados

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal (BRASIL, 2020c), que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

Durante a fase de planejamento e execução da auditoria, foram identificados os principais atores da política nacional de educação superior e dos processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos superiores de graduação e realizadas entrevistas com gestores do MEC, do Inep, do CNE, da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), assim como com especialistas que se dedicam ao estudo sobre o tema do ensino superior na modalidade a distância. Também foi revisada a legislação relacionada ao objeto da auditoria, artigos em revistas



*especializadas, documentos produzidos pelo MEC e por entidades da sociedade civil dedicadas à educação, bem como relatórios de fiscalizações passadas e produção de conhecimento realizada previamente à auditoria (TC 018.970/2020-6).*

*Ao final das fases de planejamento e execução, a equipe realizou painéis de referência com especialistas e gestores para apresentação e discussão da matriz de planejamento e da matriz de achados, respectivamente, como procedimentos de controle de qualidade previstos no Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020c).*

*Importa ressaltar que a Seres/MEC, durante a realização da auditoria, iniciou o processo de alteração do Decreto 9.235/2017, que trata dos processos de regulação, supervisão e avaliação do ensino superior, e que, em função disso, solicitou prorrogações de prazos superiores a trinta dias para atendimento às solicitações da equipe de auditoria, o que impactou o andamento da fase de execução do trabalho.*

*Este relatório está estruturado em oito capítulos. O capítulo 2 apresenta uma visão geral do ensino superior na modalidade a distância no Brasil. Os capítulos 3 a 6 são aqueles onde estão descritos os achados de auditoria. O capítulo 3 trata de aspectos relacionados à política nacional de educação superior de responsabilidade do MEC, na modalidade a distância. O capítulo 4 apresenta a avaliação da aderência dos processos regulatórios e de supervisão aos fins por eles pretendidos e aos fins da política nacional de educação superior. O capítulo 5 traz o exame do desenho, da operacionalização e da adequação do processo de avaliação do ensino superior na modalidade a distância. Já o capítulo 6 discorre sobre as questões de transparência relacionadas principalmente aos processos regulatórios, avaliativos e de supervisão do ensino superior. O capítulo 7 apresenta as conclusões da equipe de auditoria e o capítulo 8 registra as propostas de encaminhamento.*

*Cumpre registrar que, em cumprimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi encaminhado o relatório preliminar para comentários dos gestores, visando à avaliação dos achados e da exequibilidade das propostas de encaminhamento, mediante ofícios dirigidos ao Ministério da Educação (peça 70) e ao Inep (peça 69). O MEC não apresentou comentários. A análise às manifestações do Inep (peça 109) constam do Apêndice E.*

## *2. Visão Geral do Ensino a Distância (EaD) na Educação Superior*

### *2.1. Marco Normativo do Ensino Superior no Brasil e Normas Específicas da Modalidade de Ensino a Distância*

*De acordo com o art. 205, da Constituição Federal, a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. No art. 206, inciso VII, a garantia do padrão de qualidade é um princípio com base no qual o ensino será ministrado. Já no art. 209 da Constituição Federal, caput e inciso II, é previsto que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. No mesmo sentido são os incisos V e IX, art. 3º, da Lei 9.496/1996 (LDB), e os incisos IV e V, art. 2º, do Plano Nacional de Educação (PNE).*

*De acordo com o parágrafo primeiro, art. 8º, da LDB, cabe à União a coordenação da política nacional de educação. Já o art. 1º, inciso I, Anexo I, do Decreto 10.195/2019, dispõe que cabe ao MEC a competência no que diz respeito a essa política. Conforme dispõe o inciso III do mesmo artigo, esta competência abrange o ensino superior, incluindo a modalidade a distância. Assim, o MEC, por meio de suas Secretarias, é o órgão da União responsável pela Política Nacional de Educação Superior tanto na modalidade presencial quanto no EaD.*



*Especificamente em relação ao ensino a distância, de acordo com o art. 80, caput, da LDB, “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.*

*O art. 1º do Decreto 9.057/2017 (que regulamenta o art. 80 da LDB), por sua vez, dispõe que:*

*(...) considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didática-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.*

*Dos mencionados comandos constitucionais, além do objetivo da educação e da necessidade de garantia de qualidade, vislumbram-se as prerrogativas do Estado no que diz respeito à regulação e avaliação do ensino e, conseqüentemente, das instituições que o ministram. Nesse sentido, a LDB também dispõe, em seu art. 9º, inciso VIII, a responsabilidade da União em assegurar o processo nacional de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES).*

*A partir desse marco legal de espectro mais amplo, outros normativos e instrumentos foram criados para regular e avaliar a qualidade da educação superior brasileira, com destaque para a Lei 10.861/2004, o Decreto 9.235/2017, e, mais especificamente em relação ao EaD, o Decreto 9.057/2017.*

*Quanto ao processo de avaliação, em 2004 foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei 10.861/2004, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, conforme disposto em seu art. 1º. Entre as suas finalidades estão: a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta, e o aumento permanente da sua eficácia institucional e da sua efetividade acadêmica e social.*

*Paralelamente à avaliação também foram criados instrumentos relacionados à regulação e supervisão de cursos e instituições, com destaque para o Decreto 9.235/2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, e, especificamente em relação ao EaD, o Decreto 9.057/2017. A partir desses normativos, uma série de normas de hierarquia inferior estabeleceram o instrumental para operacionalizar esses macroprocessos (regulação, avaliação e supervisão), conforme apresentado no apêndice A.*

## *2.2. Evolução da educação superior e do ensino superior a distância nos últimos anos*

*Conforme apresentado no relatório da auditoria anterior (Acórdão 1.175/2018 – TCU – Plenário), a partir de 1995, acentuando-se em 1997/1998, até 2016, ocorreu crescimento acentuado no número de IES, de cursos superiores de graduação e de matrículas.*

*O número de cursos superiores de graduação saltou de pouco mais de seis mil para quase 35 mil cursos no período mencionado, atingindo em 2020 aproximadamente 42 mil. Já o número de matrículas saltou de 1,7 milhão para mais de 8 milhões até 2016, atingindo em 2020 quase 8,7 milhões. O número de IES passou de aproximadamente novecentas para mais de 2.400 instituições, atingindo em 2020 quase 2.500 IES (dados da auditoria anterior e do Censup 2020 – Sinopses Estatísticas da Educação Superior - 2010 e 2020).*

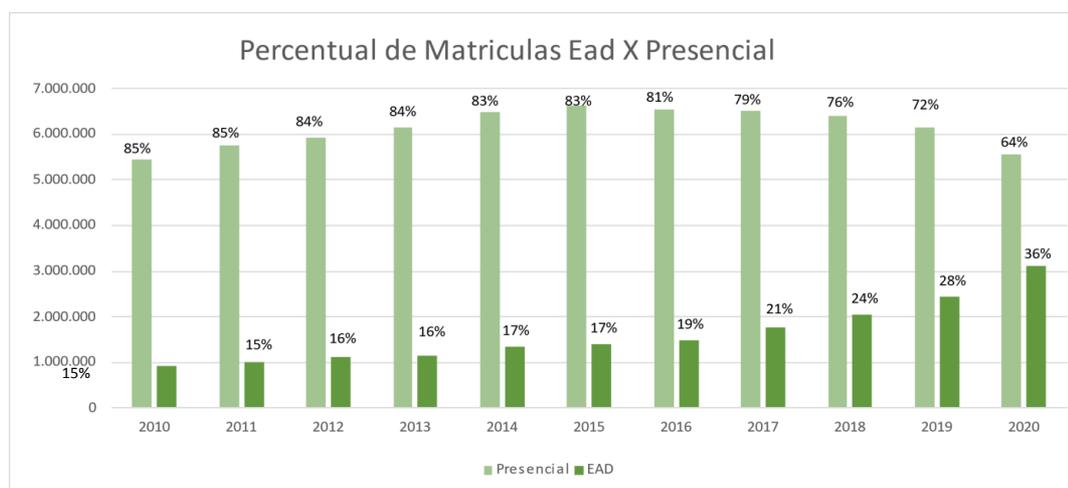
*Todo esse crescimento se deu basicamente em virtude do crescimento no segmento privado de educação superior, embora o segmento público também tenha apresentado crescimento. Nesse*



contexto, torna-se mais importante a atuação planejada e eficaz do MEC, na qualidade de formulador da política nacional de educação superior no Brasil.

No que diz respeito à modalidade a distância, cabe trazer um panorama de sua evolução a partir de 2010 até 2020 (último ano em que os dados estão disponíveis – Censup 2020). Os dados do Gráfico 1 mostram a evolução no número e no percentual de matrículas no presencial e no EaD no período. Cabe aqui diferenciar que quando se falar em matrículas nesse relatório, a referência diz respeito a todos os matriculados no ensino superior, desde o ingressante ao formando. Já o termo “ingressante”, diz respeito ao estudante que ingressou naquele ano em determinado curso de graduação.

Gráfico 1 - Evolução das Matrículas nos Cursos de Graduação de 2010 a 2020, por Modalidade de Ensino



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior – 2010 a 2020 (Tabela 1, Apêndice B).

Conforme o gráfico 1, observa-se que, em 2020, aproximadamente 36% estavam no EaD e 64% estavam no ensino presencial. Em 2010, esses percentuais eram de 15% e 85%, respectivamente. Assim, em termos de participação percentual em relação ao total de matrículas, o EaD teve um acréscimo de quase 140%, enquanto as matrículas do ensino presencial tiveram uma diminuição de quase 25%. Em termos de números absolutos, em 2010, havia cerca de 6,38 milhões de matriculados nos cursos superiores de graduação no Brasil, presencial e EaD. Nos dez anos seguintes, verificou-se um crescimento de cerca de 36% no total de matriculados, chegando a 8,68 milhões em 2020.

O crescimento do número de matrículas no EaD, no entanto, mostrou-se bem superior tanto em termos percentuais quanto em números absolutos, passando de pouco mais de 930 mil alunos matriculados, em 2010, para mais de 3,1 milhões, em 2020, o que representa crescimento de 233,9%, enquanto na modalidade presencial o crescimento foi de 2,3% (de 5,45 milhões para 5,57 milhões). Esses números denotam um incremento percentual no número de matrículas no EaD superior a cem vezes em comparação com o crescimento verificado em relação ao ensino presencial.

Esse crescimento no número de matrículas no EaD, embora também tenha ocorrido até 2015, se mostrou mais acentuado a partir de 2016, enquanto em relação ao ensino presencial houve uma diminuição no número de matrículas a partir de então. De 2016 a 2020 houve crescimento no número total de matrículas, o que indica que a redução de matrículas no ensino presencial foi compensada pelo aumento nas matrículas no EaD no período. Se observarmos os anos de 2017 a

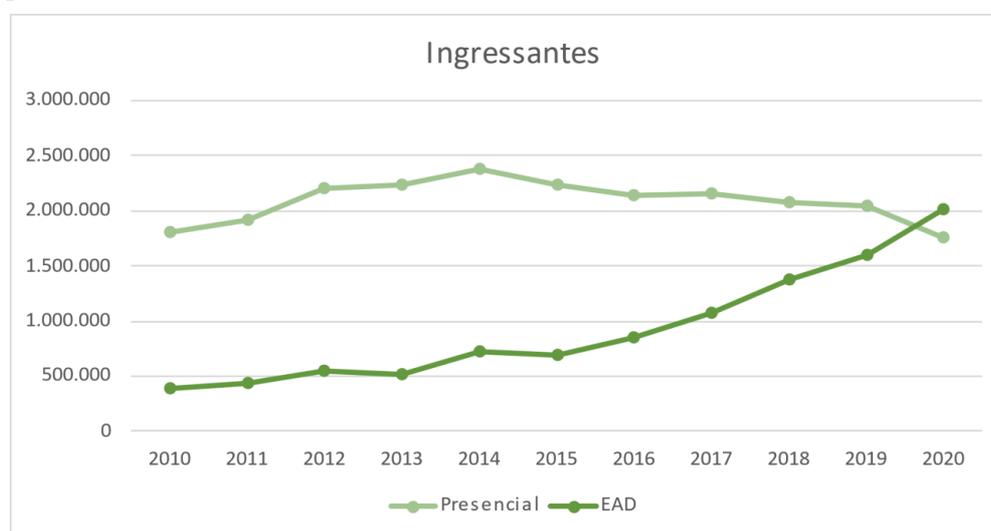


2020, a taxa média de crescimento das matrículas no EaD foi superior a 20%, sendo que de 2019 para 2020 esse percentual foi de 26,8%, enquanto no presencial essa taxa média foi negativa em quase 4%, sendo que de 2019 para 2020 esse percentual foi 9,4% negativo (Tabela 2, Apêndice B).

Esses dados indicam uma tendência, não apenas de crescimento do EaD, mas também de substituição, ainda que parcial, entre as modalidades, tendo em vista que nos últimos anos (2015 em diante) houve decréscimo no número de matrículas em cursos presenciais. Em 2020, pela primeira vez, o número de matrículas de ingressantes no EaD superou o número relativo ao ensino presencial. Mais de 53% dos 3,7 milhões de ingressantes em 2020 optaram pela modalidade de distância, como pode se observar no gráfico 2.

Gráfico 2 - Evolução das Matrículas dos Ingressantes nos Cursos de Graduação de 2010 a 2020,

por Modalidade de Ensino



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior – 2010 a 2020. (Tabela 3, Apêndice B).

Todos esses dados demonstram não apenas a importância do EaD no contexto da educação superior, mas também o protagonismo que a modalidade vem assumindo, demandando políticas públicas específicas, dadas as particularidades dessa forma de oferta.

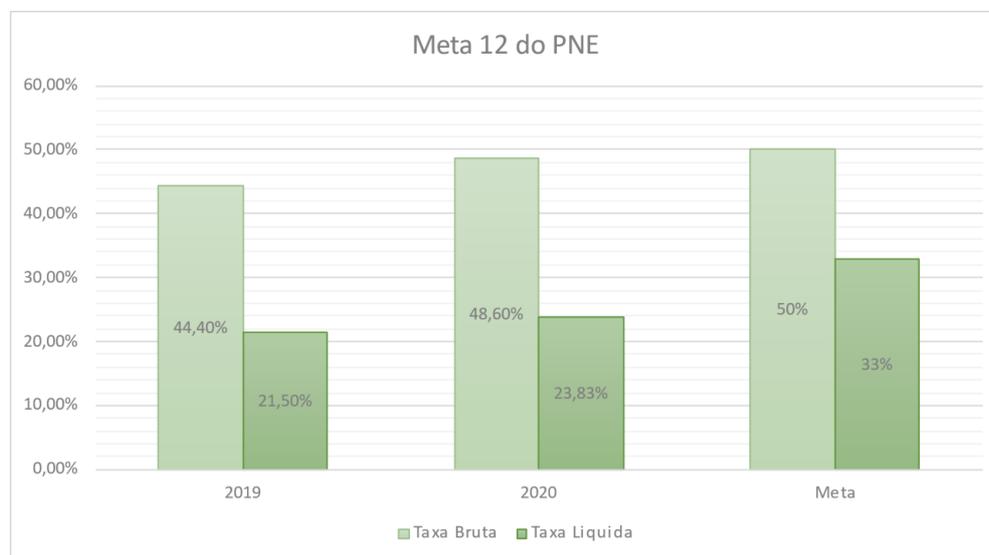
Essa expansão nas matrículas do EaD verificada até 2020 se deu quase que integralmente nas IES privadas, sendo este setor responsável naquele ano por 94,9% das matrículas da modalidade, enquanto as IES públicas respondiam por 5,1% do total. Assim, a oferta de cursos superiores de graduação por instituições privadas na modalidade de EaD tende a ser decisiva para a consecução da meta 12 do PNE.

Vale destacar que o Plano Nacional de Educação - PNE 2014/2024, instituído pela Lei 13.005/2014, estabeleceu como objetivos da Meta 12 para o final do seu período de vigência: 1) a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% da população de dezoito a 24 anos; 2) a elevação da taxa líquida de matrícula na educação superior para 33% da população de dezoito a 24 anos; e 3) a expansão na educação superior de, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. O Gráfico 3 contém os dados relativos à consecução da meta 12 do PNE nos anos de 2019 e 2020 e a meta estabelecida para o final da vigência do plano.



Gráfico 3 - Meta 12 do PNE (Objetivos 1 e 2) – Taxas Bruta e Líquida de Matrícula 2019, 2020 e

Meta Final (2024)



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior - 2019 e 2020; Plano Nacional de Educação – Meta 12.

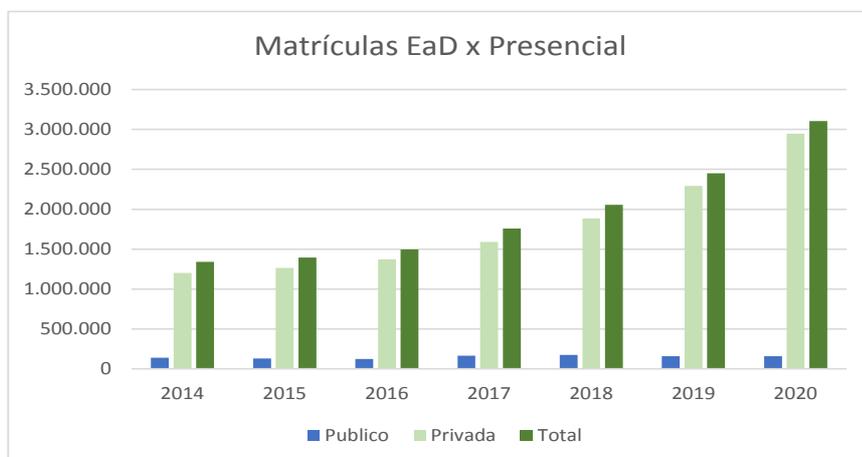
No início da vigência do atual PNE, os percentuais eram de 35,1% para a taxa bruta e 18,2% para a taxa líquida, o que indica uma taxa média crescimento anual de 2,25% e 0,94%, respectivamente. Assim, considerando-se uma taxa linear de crescimento para os anos seguintes, sem considerar os efeitos da pandemia, a meta relativa à taxa bruta de matrícula seria atingida com tranquilidade, enquanto a meta relativa à taxa líquida atingiria por volta de 27,5% ao final do plano, o que, considerando a mesma taxa de crescimento verificada de 2014 a 2020, significaria que a meta seria atingida apenas em 2030.

Um fator que deve prejudicar o atingimento do Objetivo 3 da Meta 12 do PNE diz respeito à não contribuição até 2020 da contrapartida da oferta pública para o crescimento do número de matrículas de um modo geral e especificamente na modalidade EaD. Quanto à oferta pública em geral, em ambas as modalidades, houve uma pequena retração no número de matrículas desde o início da vigência do PNE (2014) até 2020, passando as matrículas de 1,961 milhão naquele ano para 1,956 milhão em 2020.

Em relação ao EaD não foi diferente, praticamente toda a expansão das matrículas nessa modalidade também se deu nas IES privadas, conforme se observa no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Matrículas no EaD por Categoria Administrativa (IES Públicas/Privadas) – a partir da vigência do PNE (2014-2020)





Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior - 2014 a 2020.

Assim, dificilmente esse terceiro objetivo da meta 12 será atingido no prazo previsto. Esse fator ainda tem como corolário o risco de perda, ainda que parcial, do referencial de qualidade da oferta pelo setor público, já que, conforme examinado na auditoria anterior, em regra, as instituições públicas têm apresentado historicamente melhor desempenho nas avaliações dos cursos superiores de graduação em relação às instituições privadas.

Alinhado ao crescimento do número de matrículas, chama atenção também a evolução no número de cursos superiores de graduação na modalidade a distância de 2010 a 2020, conforme dados da Tabela 1:

Tabela 1 - Evolução do número de cursos de graduação de 2010 a 2020, por modalidade de ensino

<i>Ano</i>	<i>Presencial</i>	<i>EaD</i>	<i>Total</i>
<b>2010</b>	28.577	930	29.507
<b>2011</b>	29.376	1.044	30.420
<b>2012</b>	30.718	1.148	31.866
<b>2013</b>	30.791	1.258	32.049
<b>2014</b>	31.503	1.365	32.868
<b>2015</b>	32.028	1.473	33.501
<b>2016</b>	32.704	1.662	34.366
<b>2017</b>	33.272	2.108	35.380
<b>2018</b>	34.785	3.177	37.962
<b>2019</b>	35.898	4.529	40.427
<b>2020</b>	35.837	6.116	41.953

Fonte: Sinopses da Educação Superior (2010 a 2020) – Inep



*De acordo com a Tabela 1, observa-se um aumento de 557% no número de cursos na modalidade a distância no período, enquanto no ensino presencial o incremento foi de pouco mais de 25%. Esse aumento no número de cursos superiores de graduação na modalidade EaD se mostra como um grande desafio tanto para a política pública de educação superior de um modo geral, como para os processos regulatórios, avaliativos e de supervisão, conforme será tratado adiante.*

### *2.3. Política Nacional de Educação Superior e os Processos Regulatórios, Avaliativos e de Supervisão dos Cursos Superiores de Graduação*

*No que diz respeito à Política Nacional de Educação Superior, sua caracterização será feita mais precisamente no Capítulo 3 desse relatório, onde serão apresentadas as constatações quanto ao tema. Cabe aqui, no entanto, trazer de modo resumido as principais competências estabelecidas por meio do Decreto 10.195/2019.*

*As competências em relação a essa política, de responsabilidade do MEC, estão divididas em três de suas Secretarias: Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC); e Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (Seres/MEC).*

*A Sesu/MEC tem suas competências estabelecidas no art. 20 do Decreto 10.195/2019, incluindo:*

*I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;*

*II - propor políticas de expansão e aprimoramento da educação superior, em consonância com o PNE; (...)*

*V - formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior; (...)*

*XV - promover ações de estímulo e fomento à inovação e à melhoria da qualidade da educação superior por meios presenciais e a distância, em diálogo e parceria com os setores produtivos e sociais;*

*De acordo com o disposto no art. 16 do Decreto 10.195/2019, compete à Setec/MEC, entre outras atribuições:*

*I - formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, em colaboração com os sistemas de ensino e em articulação com entidades públicas e privadas;*

*II - formular, coordenar e implementar programas e ações destinados ao desenvolvimento da educação profissional e tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, especialmente em relação à integração com o ensino médio, à educação de jovens e adultos, à inovação, à internacionalização, à educação a distância, à difusão do uso das tecnologias educacionais e à certificação profissional de trabalhadores;*

*III - identificar, formular e implementar estratégias destinadas ao desenvolvimento de novos modelos de ensino, de gestão, de parcerias e de melhoria da qualidade da educação profissional e tecnológica;*

*Em relação à Seres/MEC, suas competências estão dispostas no art. 24 do mesmo decreto e envolvem, entre outras atribuições:*

*I - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e a supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE;*



*II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância;*

*III - emitir parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância;*

*IV - supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, com vistas ao cumprimento da legislação educacional e à proposição de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, e aplicar-lhes eventuais penalidades previstas na legislação;*

*V - estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância;*

*A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de: IES públicas e privadas pertencentes ao Sistema Federal de Ensino; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, na modalidade presencial ou a distância.*

*De acordo com o art. 3º do Decreto 9.235/2017, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) também são responsáveis pelo exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino. As atribuições desses órgãos encontram-se previstas nos arts. 6º e 8º do mesmo Decreto.*

*Ademais, cumpre registrar a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao MEC, criada pela Lei 9.448/1997, cuja missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo no intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, atuando em realização de avaliações, exames e na produção de indicadores da educação básica e superior.*

*No que diz respeito ao escopo desta auditoria, cabe destacar a competência atribuída ao Inep de conceber, planejar, coordenar e operacionalizar as ações destinadas à avaliação de IES e de cursos de graduação, e de avaliar o desempenho dos estudantes do ensino superior, conforme disposto no art. 8º da Lei do Sinaes e art. 7º do Decreto 9.235/2017. A avaliação da educação superior está a cargo da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), dentro da estrutura organizacional do Inep.*

#### *2.4. Os Processos de Regulação, Supervisão e Avaliação da Educação Superior – Definições e Procedimentos*

*Acerca dos processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, cabe apresentar resumidamente algumas definições e procedimentos, cujas informações mais detalhadas encontram-se disponíveis no Apêndice D.*

*O processo de **regulação**, cuja regulamentação consta dos arts. 39 a 52 do Decreto 9.235/2017, de responsabilidade da Seres/MEC, engloba os chamados atos autorizativos em relação aos cursos superiores de graduação, quais sejam: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento.*

*Quanto ao primeiro ato, para iniciar a oferta de um curso de graduação, as faculdades privadas dependem de autorização do MEC. Já universidades e centros universitários, que têm prerrogativas de autonomia, prescindem dessa autorização, à exceção dos casos de abertura de cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito, e dos casos de cursos oferecidos em endereços fora do município-sede da universidade ou centro universitário. Todas as instituições, no entanto, devem informar ao MEC os cursos abertos, para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento.*



No procedimento de **autorização** de um curso, o MEC avalia três dimensões: i) a organização didático-pedagógica; ii) o corpo docente e técnico-administrativo; e iii) as instalações físicas oferecidas pela instituição.

O reconhecimento, por sua vez, é um ato autorizativo que deve ser solicitado pela IES quando o curso de graduação tiver completado 50% de sua carga horária (e antes de completar 75%). O reconhecimento do curso é condição necessária para a validade nacional dos diplomas emitidos pela instituição.

Por fim, quanto ao terceiro ato autorizativo, a renovação do reconhecimento, esta deve ser solicitada pela instituição de ensino a cada ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). No Anexo 2 é apresentado o fluxo do processo regulatório referente aos atos autorizativos dos cursos de graduação. Quanto ao processo de avaliação, os principais Indicadores de Qualidade dos Cursos Superiores de Graduação são:

**Conceito Enade (CE):** avalia os cursos de graduação a partir dos resultados obtidos pelos estudantes no Enade. É divulgado anualmente para os cursos que tiveram pelo menos dois estudantes concluintes participantes do Exame. Os resultados do Enade são considerados na composição de índices de qualidade relativos aos cursos e às instituições;

**Conceito Preliminar de Cursos (CPC):** combina, em uma única medida, diferentes aspectos relativos aos cursos de graduação. Seus componentes podem ser agrupados em quatro dimensões: i) desempenho dos estudantes (incluindo o Conceito Enade); ii) valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso; iii) corpo docente; e iv) condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo;

**Conceito de Curso (CC):** composto a partir da avaliação in loco do curso pelo MEC, pode confirmar ou modificar o CPC. A necessidade de avaliação in loco para a renovação do reconhecimento dos cursos é determinada pelo CPC: cursos que obtiverem CPC 1 e 2 serão automaticamente incluídos no cronograma de avaliação in loco. Cursos com conceito igual ou maior que 3 podem optar por não receber a visita dos avaliadores e, assim, transformar o CPC em CC, que é um conceito permanente; e

**Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD):** é um indicador de qualidade que busca mensurar o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), como medida proxy (aproximação) das suas características de desenvolvimento ao ingressarem no curso de graduação avaliado. Para que um curso tenha o IDD calculado, é preciso que ele atenda às seguintes condições: possuir no mínimo dois estudantes concluintes participantes do Enade com dados recuperados da base de dados do Enem no período entre o ano de ingresso no curso avaliado e os três anos anteriores; e atingir 20% do total de estudantes concluintes participantes do Enade com dados recuperados da base de dados do Enem.

Todos os índices e conceitos mencionados nas alíneas anteriores estão contidos numa escala que vai de um a cinco, em variável discreta, sendo cinco o valor máximo e um o valor mínimo. Conceitos iguais ou superiores a três são considerados de qualidade satisfatória. Os conceitos um e dois são considerados insuficientes e têm consequências regulatórias. Os conceitos relativos à avaliação institucional estão disponíveis no Apêndice D.

Já o processo de supervisão diz respeito a um acompanhamento contínuo feito pelo MEC sobre a situação da oferta da educação nos cursos e IES, com o objetivo de zelar pela conformidade da oferta, resguardar o interesse dos alunos, comunidade acadêmica e sociedade, assim como induzir um aumento da qualidade da educação superior em todo o Sistema Federal de Ensino.



Existem três modalidades de supervisão:

a) *Supervisão ordinária* – originada de denúncias ou de ofício, quando detectados indícios de irregularidade ou deficiência, tratando normalmente de uma questão pontual em uma IES ou um curso;

b) *Supervisão especial* – iniciada de ofício pela Seres, em razão de resultados insatisfatórios decorrentes de indicadores de qualidade ou de situação de irregularidade comprovada;

c) *Monitoramento e auditoria* – acompanhamento constante e estratégico de IES ou de cursos específicos, com o objetivo de antecipar situações de risco ou de difícil reparação.

### 3. A Política Nacional de Educação Superior

Um dos principais pontos destacados como objetivo da presente auditoria na PFC 177/2018 foi de avaliar o planejamento da política de educação superior na modalidade a distância. Para tanto, foi elaborada a primeira questão de auditoria que diz respeito à avaliação da existência de uma política pública específica, formalizada, com objetivos e meios para fazer frente aos desafios atuais do EaD no Brasil, assim como da adequabilidade dos processos regulatórios, avaliativos e de supervisão dos cursos de graduação e das IES.

Tendo em vista o disposto na PFC 177/2018 e na questão de auditoria a ela associada, o presente capítulo teve o objetivo de trazer uma análise acerca da estruturação da política nacional de educação superior de responsabilidade do MEC, com destaque para a política pública específica relacionada aos cursos superiores de graduação na modalidade a distância. Cabe informar que, a partir dos exames de auditoria efetuados, buscou-se tratar as competências e a estruturação da política nacional de educação superior de um modo geral, partindo-se daí para a política na modalidade EaD.

Conforme será visto, essa análise também incluiu os aspectos regulatórios, avaliativos e de supervisão dos cursos superiores de graduação como parte de uma política pública mais geral.

#### 3.1 Deficiência na estruturação da Política Nacional de Educação Superior de responsabilidade do MEC

Devido à falta de mobilização do MEC, não se identificou uma política nacional de educação superior estruturada, formalizada, com diagnóstico da situação a ser enfrentada, com estabelecimento de objetivos, metas, indicadores e formas de intervenção, avaliação e monitoramento, no sentido de planejar ações com o fim de alcançar os objetivos constitucionais, e legais, bem como as metas de longo prazo do PNE. No caso do EaD no ensino superior, a ausência dessa política levou a uma expansão desordenada, podendo comprometer, em especial, o padrão de qualidade do ensino.

O art. 205, da CF/1988, esposa o objetivo da Educação de um modo geral, entre eles, a qualificação para o trabalho. Para tanto, no art. 206, VII, a CF estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios segundo o qual o ensino será ministrado, e no art. 209, dispõe-se que o ensino é livre à iniciativa privada. No mesmo sentido têm-se os incisos V e IX, art. 3º, da Lei 9.496/1996 (LDB), e os incisos IV e V, art. 2º, do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014.

Ademais, no que diz respeito à garantia de acesso, importa destacar o princípio constitucional da isonomia (art. 5º, caput), assim como o art. 208, V, da CF/1988, que estabelece que o Estado deve garantir acesso aos níveis mais elevados do ensino (seja de modo direto ou indireto). De modo direto, a atuação estatal mostra-se mais limitada, tendo em vista que esbarra em questões orçamentárias, bem como no regime jurídico-administrativo brasileiro, a exemplo da exigibilidade de concurso público para a contratação de professores. De forma indireta, cabe ao



*poder público induzir ou estimular meios de acesso ao ensino superior, notadamente em relação aos cursos de graduação.*

*Nesse sentido, o art. 209 da CF estabelece que: “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. Isso significa que cabe ao poder público apenas a regulação e a avaliação no que se refere à oferta pela iniciativa privada. Esse comando também está contido no art. 7º da LDB, incisos I e II.*

*Há, portanto, nos termos constitucionais, cinco elementos de natureza principiológica direcionadores quanto à estruturação de uma política nacional de educação superior, quais sejam: garantia do padrão de qualidade, formação para o trabalho, garantia de acesso, livre iniciativa da oferta e regulação e avaliação pelo poder público. O art. 214, caput e incisos II a V, CF, que dispõe sobre a criação do PNE, reforça esses comandos constitucionais.*

*Especificamente em relação à modalidade de ensino a distância, o art. 80 da LDB estabelece que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino”,*

*O Decreto 9.057/2017 regulamenta o mencionado art. 80, da LDB. No entanto, aborda mais os aspectos de regulação, supervisão e avaliação do EaD do que propriamente o dever de incentivo e orientação ao desenvolvimento da modalidade pelo Poder Público. Em relação ao nível superior, trata-se dos processos de Credenciamento e Recredenciamento Institucional (no caso de IES), e dos processos de Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (no caso de cursos superiores).*

*Do arcabouço normativo exposto, observa-se, conforme apresentado na visão geral deste relatório (itens 28 a 36), que cabe ao MEC definir e operacionalizar essa política, abrangendo todas as modalidades de ensino.*

*Nesse contexto, para além da modalidade EaD, uma Política Nacional de Educação Superior (PNES) deveria tratar de questões como: política de acesso; forma de oferta (modalidade); abrangência e forma de contribuição de cada tipo de instituição ofertante (IES públicas/privadas); políticas visando à permanência do estudante; tempestividade e eficácia dos processos de regulação, supervisão e avaliação; alinhamento da oferta às demandas do setor produtivo; e diretrizes para o crescimento e desenvolvimento do país, entre outros aspectos.*

*Cumpra registrar a existência de diversas normas no sentido de abranger especificamente essas questões. Por exemplo, do PNE (Lei 13.005/2014), mencionam-se as metas 12 e 13, que tratam de questões relacionadas à ampliação do acesso e à qualidade no ensino superior, respectivamente.*

*A Lei 10.861/2004 (Sinaes), por sua vez, é voltada para a garantia do padrão de qualidade da educação superior, tendo como finalidades: a melhoria da qualidade, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e de sua efetividade acadêmica e social (art. 1, § 1º).*

*Já o Decreto 9.235/2017 traz os parâmetros relacionados aos processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior e trata também da questão de a oferta do ensino ser livre à iniciativa privada (art. 9º).*

*Para além da legislação, temos também programas do MEC que se destinam a contribuir para a expansão do acesso ao ensino superior, a exemplo do: Programa Universidade para Todos (Prouni) instituído pela Lei 11.096/2005, que é uma iniciativa do governo federal para permitir o acesso de alunos de baixa renda ao ensino superior, por meio da oferta de bolsas de estudos parciais e integrais em IES privadas; e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela*



*Lei 10.260/2001, que é um programa que tem o intuito de permitir o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior, oferecendo financiamento estudantil para cursos de graduação em IES privadas.*

*Em resumo, a partir do modelo teórico constitucional/legal do que deveria ser uma política nacional de educação superior, verificam-se algumas intervenções estatais pontuais que tratam de alguns de seus aspectos. No entanto, esses elementos não são suficientes para a caracterização dessa política e para a orientação de ações do Estado nesse sentido. Em outras palavras, verifica-se que estas intervenções estatais não são estruturadas e carecem elementos necessários à sua razoável caracterização. Por conseguinte, também não se identificou uma política pública estruturada específica para a modalidade EaD.*

*De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (RCPP), o ciclo de uma política pública consiste em três estágios e cada um desses estágios compreende nove fases, citadas a seguir:*

- a) formulação – diagnóstico do problema, formação da agenda pública, desenho da política pública, análise de alternativas e tomada de decisão;*
- b) implementação – estruturação da governança e gestão, alocação de recursos orçamentários e financeiros, e operação e monitoramento; e*
- c) avaliação – avaliação e extinção.*

*Conforme o RCPP, as nove fases podem ser agrupadas em sete blocos de controle:*

*Figura 1 - Blocos de controle para avaliação de políticas públicas*

*(...)*

*Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.*

*Cabe destacar que o diagnóstico do problema, a formação da agenda pública, e o desenho e a institucionalização da política foram as fases utilizadas como parâmetro para o desenvolvimento das constatações deste capítulo, tendo em vista a incipiência do modelo da política nacional de educação superior existente.*

*Também será feita menção à fase avaliação, que, segundo o RCPP, consiste no julgamento da validade das propostas para a ação pública e do sucesso ou falha das intervenções realizadas. A partir dessa avaliação, pode se decidir por manter, alterar ou extinguir a política pública. Essa avaliação não se confunde com a avaliação prevista na Lei do Sinaes, a qual não trata de avaliação de política pública, mas avaliação de qualidade de cursos, instituições e desempenho dos estudantes.*

*Do ponto de vista das competências legais quanto à instituição formal da PNE, o Decreto 10.195/2019, que aprova a estrutura regimental do MEC e de suas secretarias, estabelece, em seus arts. 16, 20 e 24, as competências da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), da Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC) e da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC), respectivamente.*

*Conforme o Decreto 10.195/2019, cumpre reiterar que, entre outras competências, cabe à:*

- i) Setec/MEC - formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, em colaboração com os sistemas de ensino e em articulação com entidades públicas e privadas; e*
- ii) Seres/MEC - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e a supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE e estabelecer*



diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior.

Em relação às competências da Sesu/MEC, cumpre ressaltar as seguintes, conforme incisos do art. 20 do Decreto 10.195/2019:

I – planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;

II – propor políticas de expansão e aprimoramento da educação superior, em consonância com o PNE; (...)

V – formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior; (...)

VII – elaborar e fomentar estudos destinados ao desenvolvimento, ao aperfeiçoamento e à modernização do Sistema Federal de Ensino Superior; (...)

XI – fomentar, no âmbito das instituições integrantes do Sistema Federal de Ensino Superior, ações e políticas destinadas à melhoria do desempenho dos profissionais e estudantes da educação básico e superior; (...)

XVIII – coordenar e supervisionar a implementação e a divulgação de diretrizes de governança e gestão, no âmbito do Sistema Federal de Ensino Superior; (...) e

XX – identificar os riscos à consecução das metas e objetivos do PNE relacionados à educação superior; (...)

Como pode se constatar, o Decreto 10.195/2019, no que diz respeito às competências da Sesu/MEC, não faz distinção entre instituições públicas e privadas, abrangendo o ensino superior de um modo geral. Reforça esse entendimento o art. 16 da LDB que, em seu inciso II, inclui as "instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada" no sistema federal de ensino.

No entanto, acerca da existência de política pública específica, formalizada e estruturada de ensino a distância (peça 26, p. 1), pelas informações prestadas pela Seres/MEC e pela Sesu/MEC, constatou-se haver inicialmente uma divergência de entendimento em relação a qual Secretaria do MEC deveria ser a responsável por essa política.

De acordo com a Seres/MEC, os aspectos relacionados à política pública de educação superior são de competência da Sesu/MEC, o que está em consonância com as competências estabelecidas nos arts. 20 e 24 do Decreto 10.195/2019, restando sob sua competência apenas a política de regulação e supervisão da educação superior propriamente dita (peça 27).

Por outro lado, conforme o entendimento da Sesu/MEC, a sua atuação enquanto gestora da política de educação superior se restringiria às universidades federais, não envolvendo as IES privadas, exceto quanto a programas de governo como Prouni e Fies. Para a Sesu/MEC, a política relacionada às IES privadas se daria apenas por meio da regulação, sob responsabilidade da Seres/MEC (peça 29, p. 2).

Conforme o entendimento da Sesu/MEC, de fato lhe pertencem todas as competências previstas no art. 20 do Decreto 10.195/2019. Não obstante, a Secretaria diverge em relação ao que a equipe de auditoria entende como política nacional de educação superior. Para a secretaria, o conceito de política pública é complexo e pode ser compreendido sob diferentes perspectivas, a exemplo do que estabelecem os arts. 205 e 209 da CF/1988, implicando necessidade da correta delimitação do âmbito de atuação dos diversos atores envolvidos (peça 64, p. 2).

A Sesu/MEC ainda destacou a discricionariedade do administrador público quanto ao escopo de atuação enquanto indutor de política pública, sendo a identificação de seu propósito um



*processo inerente a essa discricionariedade quando da elaboração de programas e políticas governamentais (peça 64, p. 2).*

*A Secretaria defendeu o entendimento de que, considerando que as IES privadas não dependem de repasses de recursos públicos, devem apenas cumprir as normas gerais da educação nacional e ser submetidas à avaliação de qualidade e aos atos autorizativos. Nesse sentido, tendo em vista as competências da Seres/MEC (art. 24 do Decreto 10.195/2019), eventuais induções sobre a educação a distância no setor privado poderiam ser alcançadas prioritariamente via regulação da educação superior (peça 64, p. 2).*

*A despeito do entendimento da Sesu/MEC, cabe destacar que, a partir dos termos do art. 20 do Decreto 10.195/2019, a Secretaria deveria ter papel determinante na PNES, e que sua atuação deveria considerar não apenas as instituições públicas, mas também as IES privadas, além da coordenação e supervisão no sentido de compatibilizar as responsabilidades das outras secretarias do MEC que possuem competências afetas à política pública de educação superior.*

*Registra-se que, nas informações apresentadas pela Sesu/MEC, não restaram especificadas as atividades que são realizadas em relação à PNES.*

*Acerca da argumentação quanto à discricionariedade do administrador público na definição do escopo de atuação enquanto indutor de política pública e na elaboração de programas governamentais, não se mostra oportuna sua invocação para se eximir de uma responsabilidade atribuída por normativo.*

*Considerando os termos do Decreto 10.195/2019, uma vez cabendo à Sesu/MEC a estruturação da política, poderia ser usada discricionariedade, desde que respaldada tecnicamente, na definição dos meios para se atingirem os objetivos propostos.*

*Quanto à argumentação de que, devido à capacidade de autofinanciamento das IES privadas, as IES poderiam ser alcançadas apenas por meio da regulação, ressalta-se que a política regulatória não se presta a substituir a PNES. De acordo com a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (peça 63, p. 23):*

*Uma Governança regulatória efetiva maximiza a influência da política regulatória na formulação de regras que terão impacto positivo na economia e na sociedade, estando em linha com objetivos básicos de políticas públicas.*

*O referido documento da OCDE ainda explica que, diante de um objetivo de política pública, uma vez que se decida pela utilização da regulação, caberá à política regulatória definir o processo pelo qual o governo vai realizar essa regulação. Em outras palavras, a política regulatória se presta a tratar de como a regulação pode ser mais eficiente e efetiva na consecução dos objetivos de uma política pública previamente definidos.*

*Ademais, para algumas das competências da Sesu/MEC, fica evidente que a regulação não se mostra como melhor caminho de atuação, como por exemplo, no caso do inciso V, art. 20, do Decreto 10.195/2019, que diz respeito à formulação de políticas e execução de programas destinados ao acesso e permanência dos estudantes na educação superior. Outro exemplo diz respeito à meta 12 do PNE, que tem como objetivos o crescimento das taxas bruta e líquida de matrículas no ensino superior, bem como que parte dessa expansão (40%) se dê no seguimento público. Essa meta envolve IES públicas e privadas, demandando a proposição de políticas de expansão e aprimoramento da educação superior abrangendo IES privadas e públicas. O mesmo raciocínio é válido para o inciso V do art. 20, do Decreto 10.195/2019, o qual incumbe à Sesu/MEC a responsabilidade de formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior.*



*A regulação, conforme estruturada em nosso modelo constitucional/legal, é apenas uma parte de uma política mais abrangente e possui uma finalidade específica, conforme será abordado no capítulo 4. Em relação às IES privadas, incumbir à regulação a definição de uma política nacional de educação superior mostra-se incompatível com o modelo delineado pela lei e pela Constituição em relação ao tema, bem como foge aos propósitos específicos de uma política regulatória, que, em última instância, não se confundem com os objetivos da política propriamente dita. Nesse sentido, a Recomendação da OCDE define que:*

*Quando realizadas de forma efetiva, a política regulatória complementa a formulação e implementação de todas as outras políticas. O objetivo da política regulatória é assegurar que o arcabouço regulatório funcione de forma efetiva, de modo que as regulações e os marcos regulatórios estejam de acordo com o interesse público.*

*Saindo do campo normativo, no caso do EaD, por exemplo, as matrículas nas IES privadas representaram 95% do total, em 2020. Conforme apresentado na visão geral deste relatório, essa modalidade de ensino tem assumido o protagonismo na expansão do ensino superior, tendo se tornado, atualmente, maior do que o ensino presencial, em termos de matrículas. Considerando o ensino superior sem distinção entre as modalidades de ensino, a iniciativa privada também predomina. De acordo com dados do Censup 2020, 77,4% do total de matrículas no ensino superior estavam em IES privadas. A iniciativa privada também predomina em relação ao número de instituições de ensino superior (304 IES públicas e 2.153 IES privadas) e de cursos superiores de graduação (10.806 cursos em IES públicas e 31.147 em IES privadas) (Fonte: Sinopses da Educação Superior – Inep – 2020).*

*Assim, tanto do ponto de vista normativo quanto sob o aspecto material, não se afigura razoável que a Sesu/MEC não atue na formulação, no desenvolvimento e na avaliação de políticas que abranjam também as IES privadas, sob pena de instituição de uma política que não leve em consideração uma parcela cada vez mais relevante do ensino superior.*

*Há de se ressaltar que a competência em relação a essa política pertence originariamente ao MEC. Às suas secretarias cabe operacionalizar essa competência, uma vez que suas atribuições são estabelecidas por meio de Decreto, enquanto a competência do MEC é estabelecida por lei, e com base na Constituição Federal. Assim, seja por meio da Setec/MEC, Seres/MEC ou Sesu/MEC, o que se observa é a ausência de uma PNES minimamente estruturada no âmbito do Minsitério.*

*Do exposto, percebe-se que, embora do ponto de vista material tenha sido possível identificar algumas intervenções estatais que se enquadrariam em um modelo constitucional/legal de política nacional de educação superior, essa política não está disposta segundo um modelo lógico e carece de elementos estruturantes desde sua formulação até sua avaliação.*

*De fato, a partir dos exames de auditoria efetuados, e tendo como norte o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (p. 26), não foi possível identificar a existência de uma PNES com o diagnóstico do problema, que diz respeito à identificação do problema a ser resolvido, sua delimitação e caracterização, identificação de público-alvo e de possíveis causas, efeitos e formas de tratamento. A ausência desse diagnóstico se reflete em todos os estágios e fases do ciclo de uma política pública.*

*A formação da agenda pública, por exemplo, que trata da escolha do conjunto de problemas ou temas considerados merecedores de intervenção pública, fica prejudicada uma vez o problema não tenha sido identificado, delimitado e caracterizado.*

*O desenho da política pública, por sua vez, que contempla a sua caracterização com base em modelo lógico que explicita objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos, depende das*



*fases anteriores para ser produzido de maneira assertiva. Cumpre destacar que as fases que pertencem ao estágio de formulação devem ser formalizadas, preferencialmente, por meio de normas, consubstanciando a institucionalização da política pública.*

*Embora o objetivo inicial do presente capítulo fosse avaliar o planejamento da PNES na modalidade a distância, percebeu-se que as falhas verificadas diziam respeito não especificamente à modalidade de ensino, mas sim a uma política nacional de educação superior como um todo, extrapolando, por conseguinte, o objeto mais específico da auditoria.*

*De todo modo, a não estruturação de uma PNES acaba sendo também a causa de uma desorganização da modalidade a distância, tendo em vista a falta de diretrizes e de clareza em relação à definição da realidade que se pretende mudar, o que se reflete na definição de formas de intervenção.*

*O ensino superior deveria ser pensado como um todo, partindo-se das fases de formulação até a avaliação da política pública a ele relacionada, contemplando todos os aspectos constitucionais, legais e materiais, tipos de instituições envolvidas, modalidades de ensino, problemas identificados considerados merecedores de intervenção, objetivos a serem atingidos, meios a serem utilizados e formas de avaliação da política.*

*As intervenções existentes atualmente mostram-se desconexas, desenvolvidas a partir de problemas que não foram bem definidos ou delimitados, sem identificação clara da realidade que se pretende intervir e modificar, carentes também de definição dos resultados esperados e, por consequência, de avaliação desses resultados.*

*Outra consequência da falta da PNES diz respeito às políticas de regulação, avaliação e supervisão, de responsabilidade da Seres/MEC e do Inep, que também carecem de elementos essenciais, principalmente, em relação à definição de seus objetivos e ao alinhamento dos processos a esses objetivos, conforme análises específicas nos dois capítulos seguintes deste relatório.*

*A partir das análises realizadas, conclui-se que, embora seja de sua competência, o MEC não instituiu uma política nacional de educação superior que atenda às normas constitucionais/legais da matéria ou que trate dos problemas e das necessidades a serem supridas por meio da educação superior. Isso se deve à falta de mobilização do Ministério, ao entendimento equivocado em relação às suas competências (principalmente no caso da Sesu/MEC), bem como à visão equivocada dos meios a serem utilizados para operacionalizar determinada política pública, a exemplo do entendimento quanto à utilização da regulação para estabelecer políticas públicas de educação superior que abranjam para IES privadas.*

*Percebe-se que alguns dos elementos que deveriam fazer parte dessa política existem e estão em andamento sem, no entanto, estarem estruturados em um modelo lógico de política pública. Isso tem como consequência a não definição precisa e delimitada dos problemas a serem enfrentados, a utilização de meios inapropriados para sua implementação, a perda, ainda que parcial, do senso de propósito do que cada um desses elementos pode contribuir, e a ausência de avaliação quanto aos impactos observados e a eventual necessidade de correção do curso de ação ou intervenção pública.*

*Do ponto de vista material, não são definidos os papéis, nem o nível de contribuição que cada tipo de instituição (públicas/privadas) deveria entregar. Também não entram no planejamento e na definição das ações questões essenciais, como a oferta por meio das modalidades de ensino, em especial o EaD, não sendo aproveitadas todas as potencialidades da modalidade, nem definidas com precisão suas especificidades, tanto no que diz respeito às características dessa forma de oferta, quanto em relação à garantia do padrão de qualidade, entre outras consequências já abordadas nesse capítulo.*



*Assim, diante da ausência de uma política nacional estruturada, atualmente a oferta de educação superior tende a incorrer nos seguintes riscos: apresentação de respostas inadequadas às demandas da sociedade, não sendo possível garantir o padrão de qualidade dos cursos/IES; comprometimento da política de acesso e permanência; ineficiência alocativa da oferta; altos níveis de evasão/desistência; e formação inadequada de profissionais, impactando, em última instância, na qualificação do mercado de trabalho e no setor produtivo de um modo geral, com reflexos na produtividade e na competitividade do país.*

*Ante o exposto, levando-se em consideração o entendimento esposado nesse capítulo quanto à existência, estruturação e abrangência de uma política nacional de educação superior, bem como a necessidade de ações específicas em relação ao EaD dentro dessa política, as competências de responsabilidade da União previstas na LDB (art. 8º, § 1º) e as competências de responsabilidade do MEC e da Sesu/MEC previstas no Anexo I do Decreto 10.195/2019 (Art. 1º, inciso I e art. 20), cabe propor determinação ao MEC para que apresente a este Tribunal plano de ação para elaboração da política nacional de educação superior, no sentido de dar cumprimento ao previsto no art. 20 do Decreto 10.195/2019, em especial em relação aos incisos I a V, VII, XV, XVII e XXI, promovendo a coordenação entre as suas Secretarias que possuem atribuições em relação ao ensino superior (Setec/MEC – art. 16 e Seres/MEC – art. 24), contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação.*

*Registra-se que essa proposição de plano de ação, conforme § 3º, art. 7º, da Resolução-TCU 315/2020, justifica-se uma vez que não é factível a implementação das providências imediatas no caso em comento, por se tratar de elaboração de uma política nacional de educação superior. Além disso, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, previamente à proposição definitiva, foi dada ao gestor a oportunidade de manifestação, tanto em relação ao prazo quanto no que diz respeito ao mérito da medida. O encaminhamento do relatório preliminar ao MEC foi feito por meio do Ofício 47.951/2022-TCU/Seproc (peça 70), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 104), na mesma data. Não obstante, não foi apresentada pelo MEC qualquer manifestação.*

*Com base nos princípios e diretrizes constitucionais em relação ao ensino superior, bem como nas competências instituídas por meio de leis, decretos e demais normas infralegais, considerando-se ainda a necessidade de se tratar a política nacional de educação superior como uma política de Estado, permanente, com diretrizes, responsabilidades, objetivos e resultados previstos em normas estáveis, não precárias, cabe, ainda, encaminhar o presente relatório ao Congresso Nacional para subsídio de futuros debates acerca do tema.*

*Destaca-se que o relatório preliminar foi encaminhado ao MEC, para a apresentação de comentários, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, por meio do Ofício 47.951/2022-TCU/Seproc (peça 70), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 104), na mesma data. Não obstante, não foi apresentada pelo MEC qualquer manifestação.*

*Como benefícios da implementação das presentes propostas de encaminhamento temos a indução da definição de uma política nacional de educação superior clara, bem definida, que faça frente aos objetivos a serem atingidos e que contribua para a formação dos estudantes e sua inserção nas cadeias de produção do país, contribuindo para a produtividade e competitividade da nação.*

#### *4. A Regulação e Supervisão da Educação Superior na Modalidade a Distância*

*O ensino superior pode, atualmente, ser oferecido em duas modalidades diferentes: a modalidade presencial e a modalidade a distância. No plano legal, as duas formas de oferta estão sujeitas às mesmas leis, a LDB e a Lei do Sinaes, assim como ao Decreto 9.235/2017. No entanto, cumpre destacar a existência de decreto específico para a modalidade EaD, o Decreto 9.057/2017.*



*Desse modo, ao analisar aspectos críticos do ensino superior EaD, registra-se que foram identificados problemas que se referem a ambas as modalidades de oferta, como é o caso do primeiro achado tratado nesse capítulo, assim como problemas específicos do EaD, como o tratado no segundo achado deste capítulo.*

*Em ambos os casos, buscou-se priorizar aspectos mais estruturantes, e que têm uma maior probabilidade de afetar o ensino superior como um todo, sendo, portanto, necessário um tratamento mais imediato das questões. No que se segue são analisadas primeiramente a capacidade do MEC, a partir do modelo regulatório atual, de atender à demanda por regulação, e os riscos envolvidos para o atingimento dos objetivos da regulação no esforço de entrega de resultados. Posteriormente, analisa-se a forma como os polos EaD são avaliados e suas consequências.*

*4.1 Baixa eficiência do modelo regulatório e avaliativo resultando em prejuízo ao alcance dos objetivos desses processos.*

*O modelo regulatório atual resulta em processos de baixa eficiência, não só do ponto de vista da razoabilidade dos prazos, como também da qualidade dos insumos do processo decisório em função do acúmulo de processos. Como consequência, a regulação e a avaliação se afastam de um de seus objetivos principais, que é induzir a qualidade do ensino superior.*

*Embora tenham sido verificadas ações por parte do MEC com vistas à racionalização dos fluxos operacionais relacionados aos processos regulatórios, devido à grande expansão do ensino superior, com o crescimento do número de IES, de cursos e de matrículas, os prazos em processos críticos têm sido comprometidos, em especial nos processos de autorização dos cursos superiores de graduação.*

*Além disso, as mudanças promovidas nas normas têm, em grande medida, sido direcionadas prioritariamente para o controle do estoque de processos, no entanto, sem a adequada avaliação das consequências dessas mudanças para os objetivos da regulação e da avaliação, aumentando o risco de que esses objetivos não sejam alcançados.*

*De acordo com o art. 16 da Lei 9.394/1996, Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o sistema federal de ensino é composto pelas instituições de ensino mantidas pela União, pelos órgãos federais de educação e pelas instituições de educação superior (IES) mantidas pela iniciativa privada. O art. 9º, inciso IX, da LDB atribui à União a competência para autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das IES. O art. 46 ainda determina que esses atos terão prazo limitado, devendo ser renovados periodicamente após processo regular de avaliação.*

*A regulação, portanto, é constituída pelos atos de: autorização, reconhecimento e renovação periódica de reconhecimento de cursos; credenciamento e recredenciamento periódico das instituições; e supervisão das IES e seus cursos. A lei também estabelece que os processos de regulação se darão a partir de processo regular de avaliação, por meio do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, de acordo com a Lei 10.861/2004, Lei do Sinaes.*

*O Decreto 9.235/2017 regulamenta os processos regulatórios previstos na LDB e os processos avaliativos previstos na Lei do Sinaes, definindo os atos administrativos, os prazos de validade, e o fluxo processual relacionado a cada ato.*

*Conforme os dados apresentados no Capítulo 2, o sistema federal de ensino teve um grande crescimento na última década, sobretudo nas IES privadas, e nos cursos na modalidade EaD. Esse crescimento vem exercendo forte pressão no fluxo processual regulatório e avaliativo. No que se segue, serão analisados os resultados desses processos e a adequação do atual modelo regulatório, em resposta à questão 2 da auditoria.*



Em consulta ao e-MEC, que contém todas as etapas dos fluxos processuais da regulação do ensino superior, em 6/7/2022, constatou-se que há 16.304 processos em trâmite no sistema. A Tabela 2 apresenta a quantidade de processos em tramitação relacionados à autorização, separados pelos diferentes subprocessos:

Tabela 2 - Quantitativo de processos em tramitação

<i>Ato autorizativo</i>	<i>Total de processos em trâmite</i>	<i>Processos protocolados até 2015 (inclusive)</i>	<i>Processos que estão no Inep para avaliação in loco</i>
<i>Credenciamento de IES</i>	998	275	427
<i>Recredenciamento de IES</i>	1.380	887	333
<i>Autorização de curso</i>	5.329	981	1.984
<i>Reconhecimento de curso</i>	2.355	386	1.652
<i>Renovação de reconhecimento de curso</i>	4.420	1.718	1.575
<i>Outros</i>	1.822	Não consultado	Não consultado
<b>TOTAL</b>	<b>16.304</b>		

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados obtidos no relatório geral do e-MEC consultados em 6/7/2022 e atualizados em 1º/8/2022.

Cabe destacar a quantidade de processos protocolados até 2015, que representam 30% do total de processos regulatórios básicos em trâmite no e-MEC (descontados os “outros”). No caso de renovação de reconhecimento de curso, esses processos mais antigos representam aproximadamente 39% dos pedidos, e no caso de recredenciamento de IES, cerca de 64%. É importante lembrar que esses processos, especialmente os de recredenciamento das instituições e de renovação de reconhecimento de curso, devem ser periódicos, após processo regular de avaliação.

Importa registrar que, de acordo com o art. 18 do Decreto 9.235/2017, “o início do funcionamento de uma IES privada será condicionado à edição prévia de ato de credenciamento”.

Nesse sentido, o § 1º do art. 19 do aludido decreto apresenta a síntese do rito do credenciamento, o qual será inicialmente instruído com análise documental realizada pela Seres/MEC, seguida de avaliação externa in loco realizada pelo Inep. Cumpre frisar que o art. 2º da Portaria Normativa MEC 20/2017 estabelece que a avaliação externa in loco será o referencial básico para os atos de credenciamento. Posteriormente, é emitido parecer final da Seres/MEC, e, por fim, o processo será encaminhado para a Câmara de Educação Superior do CNE.

Conforme se pode ver na Tabela 2, há atualmente 998 processos de credenciamento em tramitação no e-MEC. Desses, 275 foram protocolados até dezembro de 2015. Ressalta-se que o art. 77 do mencionado decreto proíbe a oferta de educação superior por IES não credenciada.



*Desse modo, considerando que a análise e concessão do ato de credenciamento é condição necessária para a oferta, a demora no processo de credenciamento pode resultar em prejuízo para a mantenedora solicitante, uma vez que ela precisa mobilizar recursos para atender os requisitos desse processo, e em desestímulo à oferta em função do prazo de resposta do MEC.*

*Apesar de não haver prazo fixado para a análise e concessão do ato de credenciamento, deve-se considerar o princípio da eficiência da administração pública, previsto no caput do art. 37 da CF/1988, e, ainda, o princípio da razoável duração do processo, previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da CF/1988.*

*Dentro do fluxo processual, observa-se que um dos aspectos críticos é a avaliação externa in loco, de responsabilidade do Inep. Aproximadamente 43% dos processos de credenciamento atualmente em tramitação estão represados nessa fase. No caso dos processos de reconhecimento de curso em tramitação, cerca de 70% também aguardam ação do instituto, e no caso de renovação de reconhecimento são quase 36% nessa situação. Quando se considera o conjunto dos processos relacionados aos cinco atos regulatórios principais, dos 14.482 processos em tramitação, 5.971 estão no Inep para avaliação externa in loco, o que equivale a 41% dos processos.*

*Registra-se que esse número pode ser maior, tendo em vista que o relatório consolidado no e-MEC não faz referência a processos protocolados a partir de 2019. Apesar de não constarem do sistema processos protocolados nesse período, a Seres/MEC publicou as portarias com os calendários anuais de ingresso de processos regulatórios, como é o caso, por exemplo, da Portaria Normativa MEC 24/2017, relativa ao calendário de 2018, e a Portaria Normativa MEC 12/2019, relativa ao calendário de 2019. Isso é um indício de que os processos continuaram a ser protocolados fazendo com que o contingente represado no Inep, aguardando pela avaliação externa in loco, possa ser ainda maior.*

*O processo de avaliação externa in loco é complexo, conforme será analisado no Capítulo 5. De forma resumida, ele implica necessidade de formação de uma equipe de especialistas que fará um estudo prévio da documentação fornecida pela mantenedora, como forma preparatória da visita propriamente dita. Após a visita, será produzido um relatório que servirá de base para o processo decisório. A formação da equipe pressupõe a disponibilidade de especialistas com as capacidades requeridas e no tempo adequado. A complexidade desse tipo de avaliação explica, em parte, os longos prazos decorridos para a finalização dos processos e conseqüentemente o volume do estoque represado no Inep.*

*No caso de credenciamento, o ato deve fixar um prazo dentro do qual a IES deverá solicitar o credenciamento, conforme o art. 25 do Decreto 9.235/2017. De acordo com o art. 26 do referido decreto, a ausência de protocolo do pedido de credenciamento no prazo devido caracteriza irregularidade administrativa, e, como consequência, a IES fica impedida de solicitar aumento de vagas, admitir novos estudantes e criar novos cursos e polos de EaD. O credenciamento também exige como referencial decisório a avaliação externa in loco, conforme determinado no art. 2º da Lei 10.861/2004.*

*Chama a atenção o fato de que as IES sejam obrigadas a protocolar o pedido de credenciamento, mas a Seres/MEC não tenha um prazo definido para analisar esse pedido, de modo que apenas o protocolo de solicitação já permite o funcionamento normal da IES, ainda que se apresentem condições inadequadas de oferta.*

*Conforme se observa na Tabela 2, há 1.380 processos de credenciamento em tramitação. Desses, 887 foram protocolados até dezembro de 2015. Ou seja cerca de 64% das IES, cujas solicitações de credenciamento estão em tramitação, protocolaram o pedido antes de dezembro de 2015 e ainda não obtiveram resposta definitiva.*



*Para oferecer um curso de graduação, não basta a IES ter sido credenciada, é preciso que os cursos que queira ofertar sejam autorizados pelo MEC. Esse processo pode ser independente, quando a instituição quer oferecer um novo curso, ou ainda junto ao processo de credenciamento. Cabe ressaltar que as universidades, e apenas elas, têm autonomia para ofertar cursos, independentemente de autorização, bastando somente a comunicação ao MEC do novo curso.*

*Também os processos de autorização de curso pressupõem avaliação externa in loco, conforme dispõe o art. 42 do Decreto 9.235/2017. No entanto, a avaliação poderá ser dispensada caso a IES satisfaça as condições elencadas no § 1º do referido dispositivo. Ainda assim, dos 5.329 processos em tramitação para autorização de curso, 1.984 estão na fase de avaliação externa in loco. Além disso, são 981 cursos aguardando autorização cujos protocolos são anteriores a dezembro de 2015.*

*A oferta de cursos não autorizados constitui infração administrativa, conforme o art. 76, do Decreto 9.235/2017. Na solicitação da autorização, a IES deve demonstrar os recursos necessários para a oferta pretendida, descritas no art. 43 do Decreto. No entanto, não há nenhum prazo estipulado para a Seres/MEC analisar e concluir o processo. E conforme dados da Tabela 2, a Seres/MEC não tem concluído parte significativa desses processos em um prazo razoável, ferindo novamente princípio da razoável duração do processo, previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da CF/1988.*

*Autorizado o curso, a IES deverá protocolar pedido de reconhecimento do curso no período compreendido entre 50% e 75% do prazo previsto para integralização de sua carga horária (Art. 46, do Decreto 9.235/2017). A ausência de protocolo dentro desse prazo implica irregularidade administrativa. Sem o reconhecimento, os diplomas das IES não possuem validade nacional. Inclusive, no caso de IES que não podem registrar seus próprios diplomas, o registro dos mesmos por outra IES competente só poderá ser realizado após reconhecimento. Trata-se, portanto, de ato fundamental para os estudantes concluintes poderem usufruir dos direitos associados à conclusão da graduação cursada.*

*Os cursos de graduação possuem carga horária que exige, em média, quatro anos para a sua integralização. Isso significa que o reconhecimento do curso deve ser solicitado no terceiro ano a contar do início da primeira turma. Assim, supondo que a solicitação tenha sido protocolada no período previsto, caso contrário constituiria irregularidade administrativa, seria esperado que a Seres/MEC analisasse o pedido dentro do período de um ano. Ou seja, para cursos iniciados em 2015, por exemplo, a solicitação de reconhecimento deveria ter sido protocolada em 2017, e os primeiros formandos concluiriam a carga horária necessária para diplomação em 2018. Assim, para que os diplomas desses concluintes pudessem ser registrados, os cursos deveriam ter sido reconhecidos ainda em 2018.*

*Contudo, o que se observa é que a Seres/MEC não tem conseguido atender a essa demanda tempestivamente. A Tabela 3 traz a quantidade de processos de reconhecimento ainda não concluídos pela Seres/MEC, por ano de solicitação, que já deveriam ter tido seus processos de reconhecimento concluídos, considerando passado o prazo médio de quatro anos, suficiente para a diplomação das respectivas primeiras turmas.*



*Tabela 3 - Processos de reconhecimento não concluídos até julho/2022 por ano de solicitação*

	<b>Até 2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
<b>Quantidade de processos</b>	386	429	1501	39	2.355

*Fonte: Dados do e-MEC extraídos em 1º/8/2022. Elaborado pela equipe de auditoria.*

*A renovação de reconhecimento tem as mesmas exigências do reconhecimento, mas o prazo é definido em calendário e regulamento específico editado pelo MEC, conforme art. 47 do Decreto 9.235/2017, e não é pré-requisito para o registro de diploma ou sua validade, uma vez que o curso já tem o reconhecimento. Ainda assim, é por meio da renovação de reconhecimento que se verifica se as condições que permitiram o reconhecimento se mantêm. Há atualmente 4.420 processos de renovação de reconhecimento não finalizados. Destes, 1.718 foram protocolados até dezembro de 2015. Do total, 1.575 estão no Inep para avaliação externa in loco.*

*A Portaria-MEC 796/2020 sobrestou pelo prazo de um ano os processos de recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento que estivessem nas fases de competência da Seres/MEC ou do Inep, exceto aqueles que já tivessem passado pela fase de avaliação in loco. O normativo considera os cursos sobrestados reconhecidos para fins de expedição e registro de diplomas. Consoante disposto na portaria, essa medida foi tomada em razão da impossibilidade de o Inep realizar as visitas in loco durante a pandemia do Covid-19, situação que resultou no aumento do estoque de processos não analisados.*

*Como será detalhado no Capítulo 5, a fase de avaliação in loco, independentemente do ato regulatório envolvido, apresenta grandes desafios operacionais, pois exige a mobilização de uma comissão de especialistas para realizar a visita. Também durante a pandemia, o Inep passou a realizar a visita externa in loco por de maneira virtual, conforme o estabelecido na Portaria-MEC 165/2021, ainda em função da pandemia Covid-19. Essa metodologia, inicialmente provisória, foi definitivamente incorporada no § 2º do art. 3º da Lei 10.861/2004, Lei do Sinaes, modificada pela Lei 14.375/2022.*

*Destaca-se que essa alteração se segue a um conjunto de outras alterações nos normativos infralegais, sempre com o objetivo de evitar o crescimento do número de processos regulatórios no estoque. A Tabela 4 apresenta a evolução de alguns dispositivos infralegais, tomando como ponto de partida o Decreto 5.773/2006 (revogado posteriormente pelo Decreto 9.235/2017), elaborado em um momento em que o sistema federal de ensino ainda não havia entrado na fase de expansão vista no Capítulo 2.*

*Tabela 4 - Alterações em dispositivos infralegais relacionados aos processos regulatórios*

<b>Dispositivos do Decreto 5.773/2006</b>	<b>Alterações</b>
<u>Art. 10, § 7º</u> Os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Decreto 6.303/2007 modificou o dispositivo expandindo o prazo de validade dos atos autorizativos até o ciclo avaliativo seguinte, isto é, um ciclo além do inicialmente previsto.</li> <li>- O Decreto 9.235/2017 flexibilizou mais o dispositivo, por meio do § 3º, do art. 10: “Os prazos de validade dos atos autorizativos constarão dos atos e serão contados da data de publicação.”</li> </ul>



<p><u>Art. 10, § 8º</u></p> <p>O protocolo de pedido de credenciamento de instituição de educação superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Decreto 8.754/2016 alterou a redação aumentando o prazo de validade até o fim do processo, sem a definição de um prazo específico.</li> <li>- O Decreto 9.235/2017 não contém nenhum dispositivo que trate do assunto.</li> </ul>
<p><u>Art. 10, § 10</u></p> <p>Os pedidos de ato autorizativo serão decididos com base no relatório de avaliação e no conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria em sua atividade instrutória (incluído pelo Decreto 6303/2007).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Decreto 8.754/2016 altera a redação para incluir como elemento de avaliação “os índices e indicadores de qualidade”. A alteração tornou os processos menos dependentes das avaliações in loco, buscando diminuir o volume de processos que necessariamente precisam dessa fase.</li> <li>- O Decreto 9.235/2017 é mais amplo, estabelecendo que o processo poderá ser simplificado de acordo com regulamento.</li> </ul>
<p><u>Art. 13, § 4º</u></p> <p>O primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Decreto 8.754/2016 altera a redação expandindo os prazos para cinco e dez anos respectivamente.</li> <li>- O Decreto 9.235/2017, não estabelece mais nenhum limite de validade para o primeiro credenciamento, eliminando assim, mais um prazo.</li> </ul>
<p><u>Art. 20</u></p> <p>A instituição deverá protocolar pedido de credenciamento ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no § 7º do art. 10</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como observado, o prazo previsto no § 7º do art. 10 foi alterado de “um ano” para “próximo ciclo avaliativo” pelo Decreto 8.754/2016.</li> <li>- O Decreto 9.235/2017, no art. 25, determina que a solicitação seja protocolada dentro do prazo fixado no ato autorizativo vigente.</li> </ul>
<p><u>Art. 22, § 1º</u></p> <p>A Secretaria competente considerará, para fins regulatórios, o último relatório de avaliação disponível no Sinaes.</p>	<p>O Decreto 8.754/2016 altera a redação substituindo o último relatório por “índices e indicadores de qualidade e conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria em sua atividade instrutória”. A alteração tornou os processos menos dependentes das avaliações in loco, buscando diminuir o volume de processos que necessariamente precisam dessa</p>



	<i>fase.</i>
<p><u>Art. 29. § 2º</u></p> <p>A Secretaria competente poderá dispensar a realização de avaliação in loco, conforme regulamento</p>	<p>- Incluído pelo Decreto 8.754/2016, com o objetivo de diminuir o número de processos que são necessariamente submetidos à avaliação in loco.</p> <p>- O Decreto 9.235/2017, art. 42, § 1º, mantém a possibilidade de dispensa.</p>
<p><u>Art. 29. § 3º</u></p> <p>Poderão ser instituídos processos de autorização simplificados para a oferta de cursos superiores para instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público, conforme regulamento.</p>	<p>- Incluído pelo Decreto 8.754/2016, com o objetivo de diminuir o número de processos que seriam necessariamente submetidos à avaliação in loco.</p>
<p><u>Art. 35</u></p> <p>A instituição deverá protocolar pedido de reconhecimento de curso decorrido pelo menos um ano do início do curso e até a metade do prazo para conclusão.</p>	<p>- Redação alterada pelo Decreto 8.142/2013, eliminando o prazo.</p> <p>- O Decreto 9.235/2017, em seu art. 47, altera o período para o “compreendido entre cinquenta por cento do prazo previsto para integralização de sua carga horária e setenta e cinco por cento desse prazo, observado o calendário definido pelo Ministério da Educação”, possibilitando a postergação da chegada de novos processos.</p>
<p><u>Art. 41</u></p> <p>A instituição deverá protocolar pedido de renovação de reconhecimento de curso ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no art. 10, § 7º.</p>	<p>- Revogado pelo Decreto 8.754/2016, que instituiu um novo dispositivo sem prazo definido.</p> <p>- O Decreto 9.235/2017 altera o prazo, que passa a ser vinculado a calendário e forma editados anualmente pelo MEC. O que se observa é a sistemática eliminação de prazos, com o objetivo de diminuir a pressão do estoque de processos.</p>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Destacam-se as alterações realizadas no art. 35 do Decreto 5.773/2006, modificando o prazo para que as IES protocolam o pedido de reconhecimento. Essa modificação aumenta os riscos de que a Seres/MEC não consiga analisar os processos antes da integralização da carga horária do curso, permitindo que se tenham alunos concluintes sem o reconhecimento do curso, e, portanto, sem a validade e o registro do diploma. Novamente, o art. 48 estabelece a obrigatoriedade do protocolo, mas não do ato de reconhecimento. E o parágrafo único do artigo ainda flexibiliza mais, permitindo que a solicitação seja analisada mesmo que o protocolo seja posterior ao prazo definido no caput.



*Em resumo, observam-se duas estratégias principais de alterações normativas: possibilidade de dispensa da visita in loco em processos simplificados ou flexibilização de prazos que facilitem o manejo da demanda por análise do MEC e Inep.*

*Ainda assim, Seres/MEC e Inep continuam apresentando dificuldades para atender as demandas do sistema federal de ensino, o que resulta em processos sem resolução por muito tempo. Essa situação gera prejuízos para as IES, que acabam tendo seus projetos não analisados de modo tempestivo, e para os alunos, que muitas vezes integram a carga horária do curso sem que esse tenha sido reconhecido.*

*Outra consequência importante da dificuldade do modelo de regulação atual de fazer frente às demandas do sistema é a forma como a regulação acaba por induzir os procedimentos e métodos de avaliação no sentido de responder a pressão do estoque de processos. São exemplos disso: a flexibilização dos requisitos para a formação da comissão de avaliação responsável pelas avaliações externas in loco; a transformação da visita in loco em visita in loco virtual, que, a princípio, visava a atender uma situação de emergência, mas acabou tornando-se padrão; e a própria sistemática de cálculo dos indicadores de qualidade usados na regulação, que resulta em diagnóstico relativo do desempenho de IES, cursos e alunos, com objetivo de identificar um subconjunto com maior necessidade regulatória, ao invés de oferecer um diagnóstico mais objetivo, abrangente e educativo da qualidade dos cursos e IES, como é o objetivo da avaliação conforme a lei do Sinaes. Esses temas serão analisados com maior profundidade no Capítulo 5.*

*Considerando as finalidades da avaliação e da regulação, observa-se que tratam de acesso e qualidade do ensino superior. O pressuposto, portanto, é de que não apenas ocorra a expansão da oferta, mas que essa expansão ocorra de forma orientada, embasada por avaliações que reflitam, por meio de indicadores e conceitos, a direção a ser seguida. No sistema regulatório e avaliativo atual, a expansão esbarra nos procedimentos e métodos instituídos, bem como na capacidade operacional dos responsáveis por esses processos.*

*Como exemplo, temos o tempo gasto e a quantidade de procedimentos relacionados à regulação e avaliação, o custo direto e indireto para as instituições de ensino e os recursos orçamentários envolvidos, dada a grande estrutura estatal atuando nesses processos. Assim, quanto maior é a expansão dos cursos e instituições de ensino superior, mais procedimentos são demandados, mais recursos são consumidos, menos capacidade operacional os responsáveis pelos processos têm e, portanto, mais ineficazes se tornam os sistemas regulatórios e de avaliação.*

*Como possível causa dessa situação tem-se que o modelo de regulação e avaliação foi pensado para um ensino superior bem menor que o atual, onde as competências legais instituídas e os procedimentos aplicáveis guardavam um nível maior de compatibilidade em relação à capacidade operacional do MEC e do Inep.*

*No contexto atual, os processos de regulação e avaliação, que deveriam servir à expansão e à melhoria da qualidade do ensino superior, acabam por se tornar entraves a esses objetivos.*

*Dada a magnitude e a relevância da regulação e da avaliação para o país, as mudanças e implementações deveriam pressupor um modelo avaliativo da política mais adequado à realidade do ensino superior, e que incluía instrumentos e processos de avaliação anteriores, concomitantes, e posteriores às mudanças, conforme, inclusive, preveem os guias de avaliação de políticas públicas ex-ante e ex-post da Administração federal, publicados pela Casa Civil e pelo Ipea.*

*Esses guias, que, em função do art. 14 do Decreto 9.203/2017, possuem caráter normativo, preveem que mudanças importantes em uma política pública sejam precedidas de uma avaliação para ponderar os seus riscos e as suas consequências, e de uma avaliação posterior para avaliar como se deram as mudanças e quais as consequências de fato para os objetivos da política pública.*



*A conclusão que se extrai da análise é que o modelo regulatório atual, construído a partir dos preceitos Legais da LDB e da Lei do Sinaes, apresenta inadequações frente às necessidades do sistema federal de ensino superior. Algumas escolhas foram feitas no âmbito da regulação infralegal, por meio dos decretos mencionados. Entre elas, a utilização da avaliação externa in loco como processo avaliativo principal na base dos atos regulatórios. No entanto, essa escolha, com o aumento da demanda processual, foi sendo flexibilizada, por meio de exceções, processos simplificados e extensão de prazos e até mesmo eliminação de prazos limites para atuação do MEC nas diversas fases dos fluxos processuais.*

*Importa observar que a Lei do Sinaes apresenta um conjunto de metodologias avaliativas. Entre elas, a avaliação externa in loco, a avaliação interna e a avaliação do desempenho. O modo, a extensão e a situação em que cada tipo de avaliação será implementado devem ser definidos em função dos objetivos da avaliação, entre os quais a melhoria da qualidade da educação superior.*

*No caso da regulação, os incrementos e as alterações no modelo não estão fazendo uso das melhores práticas avaliativas, que devem conduzir a implementação e a gestão das políticas públicas. De fato, não há um processo de avaliação estruturado e permanente do modelo regulatório que permita diagnosticar os acertos e os equívocos do modelo e suas alterações.*

*Com base no exposto, e, considerando o princípio da eficiência, expresso no art. 37 da CF/1988, o princípio da razoável duração de processos administrativos, conforme Inciso LXXVIII do art. 5º, também da Constituição Federal de 1988, e, ainda, os objetivos da educação superior expressos na CF/1988, os objetivos expressos para a avaliação e regulação na Lei do Sinaes e na LDB, e ainda as práticas de avaliação de políticas públicas previstas nos Guias de avaliação de políticas públicas ex-ante e ex-post, convém recomendar ao MEC que:*

*a) implemente instrumentos de avaliação da política regulatória, conforme modelos definidos nos guias de avaliação de políticas públicas fornecidos pelo Comitê interministerial de Governança- CIG;*

*b) inclua, nos normativos infralegais, prazos determinados para análise e conclusão dos processos regulatórios;*

*c) avalie o atual modelo regulatório, identificando os gargalos processuais e as formas alternativas de implementação dos preceitos legais que garantam a tempestividade processual sem aumentar o risco de os objetivos da regulação serem comprometidos. Em especial, avalie o papel, os custos e a necessidade das avaliações externas in loco nos processos regulatórios como previstos atualmente no Decreto 9.235/2017 e portarias relativas; e*

*d) elabore diagnóstico dos processos regulatórios não concluídos anteriores a 2020, e apresente proposta de prazos para eliminação do estoque.*

*Registra-se que essas proposições foram submetidas ao MEC, para a apresentação de comentários, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, previamente à proposição definitiva. O encaminhamento do relatório preliminar ao MEC foi feito por meio do Ofício 47.951/2022-TCU/Seproc (peça 70), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 104), na mesma data. Não obstante, não foi apresentada pelo MEC qualquer manifestação.*

*Por fim, propõe-se encaminhar este relatório para as Comissões de Educação do Congresso Nacional, para que subsidie as discussões a respeito da política nacional de educação superior, em especial as discussões sobre o modelo regulatório.*

*Espera-se com essas medidas o aperfeiçoamento da regulação do ensino superior, tanto em termos de eficiência, garantindo prazos razoáveis para os processos regulatórios, como em termos de efetividade no atingimento dos seus objetivos, e, por consequência, no aumento da qualidade do ensino superior.*

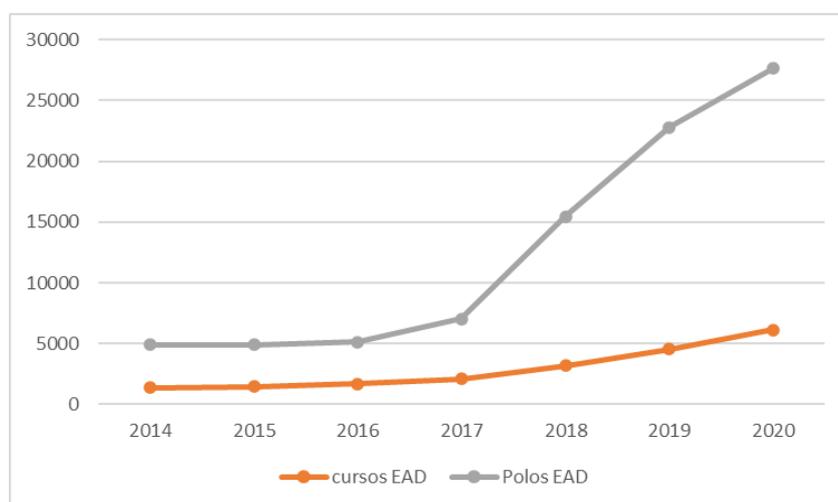


#### 4.2 A metodologia de avaliação dos polos EaD apresenta riscos para a qualidade da avaliação e da regulação

Atualmente, os polos EaD não recebem visita *in loco*, de modo que a avaliação externa realizada pelo Inep é feita apenas na sede da IES que oferece o curso na modalidade EaD. No entanto, não há estudos que demonstrem a adequação dessa metodologia para os objetivos dessa avaliação. A falta de estudos nesse sentido, coloca em risco não apenas a avaliação da qualidade dos cursos, mas também os processos regulatórios, que se baseiam nessas avaliações.

O sistema federal de educação superior cresceu como um todo, como apresentado no capítulo 2, mas cresceu a taxas ainda maiores na modalidade EaD, conforme dados do Gráfico 5:

Gráfico 5 - Crescimento do número de cursos de graduação na modalidade EaD e respectivos polos presenciais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo da Educação Superior- Inep.

Segundo dados do Censo da Educação Superior, o número de cursos de graduação na modalidade EaD saltou de 849, em 2009, para 4.531, em 2019, chegando a 6.119 cursos, em 2020, um crescimento de mais de 700%. A título de comparação, o número de cursos presenciais cresceu, no mesmo período, de 28.117 para 36.178, o que equivale a um crescimento de aproximadamente 30%. Atualmente, mais de 2,5 milhões de estudantes estão matriculados em cursos de graduação na modalidade EaD.

Como observado no Gráfico 5, um crescimento ainda mais acentuado foi visto em relação ao número de polos de EaD relativos aos mencionados cursos, especialmente quando se nota o aumento ocorrido de 2017 para 2018, quando esse número mais que dobrou, passando de 7.052 para 15.452, e chegando, em 2020, a 27.625.

O Decreto 9.057/2017 regulamenta o art. 80 da LDB, que prevê a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD, para os quais, segundo seu art. 11, é exigido um credenciamento específico. Segundo o art. 5º do mesmo decreto, polo de EaD é uma unidade descentralizada para o desenvolvimento de atividades presenciais previstas nos cursos ofertados na modalidade EaD. De acordo com o § 1º desse dispositivo, os polos devem manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada às atividades que serão ali realizadas.

Apesar da exigência em relação à estrutura física, o art. 13 do decreto determina que a avaliação *in loco* relativa aos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento será realizada na sede da instituição, ainda que o



objetivo seja verificar, entre outras coisas, a infraestrutura física e tecnológica dos polos. Além disso, o art. 19 do aludido Decreto possibilita parcerias com outras pessoas jurídicas para funcionamento dos polos EaD. Ainda assim, não prevê a avaliação in loco nesses locais no âmbito de atos regulatórios.

Para fins de análise, realizou-se consulta com intuito de dimensionar o número processos relacionados a cursos que, pela sua natureza, demandariam infraestrutura específica, como laboratórios e equipamentos científicos e técnicos, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos respectivos cursos. Em consulta ao e-MEC, em 21/7/2022, observaram-se os seguintes quantitativos de processos relacionados a alguns cursos de graduação na modalidade EaD: 9.669 relacionados a cursos de engenharia; 5.939 relacionados a cursos de ciências naturais ou afins; 1.419 relacionados a cursos de enfermagem; e 1.102, a cursos de biomedicina.

Ademais, registra-se que os instrumentos de avaliação refletem a escolha metodológica de não se realizar avaliação externa in loco nos polos EaD. A Tabela 5 apresenta os indicadores previstos nesses instrumentos, especificamente em relação à infraestrutura que deveria estar disponível aos alunos nos polos.

Tabela 5 - Indicadores presentes nos instrumentos de avaliação com os respectivos detalhamentos

<b>Tipo de processo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Critério para a concessão de conceito máximo</b>
<b>Credenciamento e credenciamento</b>	<b>Indicador 5.7</b> <b>Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física</b>  OBS.: Não se aplica para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.	(5) Os laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas atendem às necessidades institucionais, considerando a sua adequação às atividades, a acessibilidade, as normas de segurança, o plano de avaliação periódica dos espaços e de gerenciamento da manutenção patrimonial, e a existência de recursos tecnológicos diferenciados.
	<b>Indicador 5.13</b> <b>Estrutura dos polos EaD</b>  Exclusivo para modalidade a distância com previsão de oferta em polos.  OBS.: As informações dos polos devem estar disponíveis na sede da instituição.	(5) A estrutura física, tecnológica e de pessoal nos polos possibilita a execução das atividades previstas no PDI, viabiliza a realização das atividades presenciais, apresenta acessibilidade, é adequada ao projeto pedagógico dos cursos vinculados, propicia interação entre docentes, tutores e discentes e possui modelos tecnológicos e digitais.
<b>Autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento</b>	<b>Indicador 3.5</b> <b>Acesso dos alunos a equipamentos de informática</b>  Considerar o laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática, para o primeiro ano	(5) O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, atende às necessidades institucionais e do curso em relação à disponibilidade de equipamentos, ao conforto, à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do



	<p><i>do Curso Superior de Tecnologia (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).</i></p>	<p><i>espaço físico, possui hardware e software atualizado e passa por avaliação periódica de sua adequação, qualidade e pertinência.</i></p>
	<p><b>Indicador 3.8</b></p> <p><b>Laboratórios didáticos de formação básica</b></p> <p><i>OBS.: Não se aplica para cursos que não utilizam laboratórios didáticos de formação básica, conforme Projeto Pedagógico de Curso (PPC). Para cursos a distância, verificar os laboratórios especializados da sede e dos polos (cujas informações devem estar disponíveis na sede da instituição). Considerar os laboratórios para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).</i></p>	<p><i>(5) Os laboratórios didáticos atendem às necessidades do curso, de acordo com o PPC e com as respectivas normas de funcionamento, utilização e segurança, apresentam conforto, manutenção periódica, serviços de apoio técnico e disponibilidade de recursos de tecnologias da informação e comunicação adequados às atividades a serem desenvolvidas, e possuem quantidade de insumos, materiais e equipamentos condizentes com os espaços físicos e o número de vagas, havendo, ainda, avaliação periódica quanto às demandas, aos serviços prestados e à qualidade dos laboratórios, sendo os resultados utilizados pela gestão acadêmica para planejar o incremento da qualidade do atendimento, da demanda existente e futura e das aulas ministradas.</i></p>
	<p><b>Indicador 3.9</b></p> <p><b>Laboratórios didáticos de formação específica</b></p> <p><i>OBS.: Não se aplica para cursos que não utilizam laboratórios didáticos de formação específica, conforme PPC. Para cursos a distância, verificar os laboratórios especializados da sede e dos polos (cujas informações devem estar disponíveis na sede da instituição). Considerar os laboratórios para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).</i></p>	<p><i>(5) Os laboratórios didáticos atendem às necessidades do curso, de acordo com o PPC e com as respectivas normas de funcionamento, utilização e segurança, apresentam conforto, manutenção periódica, serviços de apoio técnico e disponibilidade de recursos de tecnologias da informação e comunicação adequados às atividades a serem desenvolvidas, e possuem quantidade de insumos, materiais e equipamentos condizentes com os espaços físicos e o número de vagas, havendo, ainda, avaliação periódica quanto às demandas, aos serviços prestados e à qualidade dos laboratórios, sendo os resultados utilizados pela gestão acadêmica para planejar o incremento da qualidade do atendimento, da demanda existente e futura e das aulas ministradas.</i></p>
	<p><b>Indicador 3.10 Laboratórios de ensino para a área de saúde Obrigatório para os cursos da</b></p>	<p><i>(5) Há laboratórios específicos e multidisciplinares, em conformidade com as DCN, que permitem a</i></p>



	<p><b>área de saúde, desde que contemplado no PPC e DCN.</b></p> <p><i>OBS.: Não se aplica para os demais cursos.</i></p>	<p><i>abordagem dos diferentes aspectos celulares e moleculares das ciências da vida, atendem ao PPC, possuem recursos e insumos necessários para atender à demanda discente e apresentam recursos tecnológicos comprovadamente inovadores.</i></p>
	<p><b>Indicador 3.11 Laboratórios de habilidades Obrigatório para os cursos da área de saúde, desde que contemplado no PPC.</b></p> <p><i>OBS.: Não se aplica para os demais cursos.</i></p>	<p><i>(5) Há laboratórios de habilidades da atividade médica ou de saúde, em conformidade com o PPC, que permitem a capacitação dos discentes nas diversas competências desenvolvidas nas diferentes fases do curso, com recursos tecnológicos comprovadamente inovadores.</i></p>

*Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos instrumentos próprios de avaliação.*

*O indicador 5.7 dos instrumentos relativos ao credenciamento e credenciamento diz respeito a laboratórios de práticas didáticas, obrigatórias para todas as licenciaturas, conforme o Parecer CNE/CP 009/2001, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores. Assim, o indicador deve ser aplicado a todas as instituições que possuem cursos de licenciatura, inclusive aquelas que ofertam cursos de licenciatura na modalidade EaD. O critério utilizado exige a existência e a adequação às necessidades institucionais. Isso significa que esse laboratório deve estar disponível para a atividade dos alunos nos polos, e deve estar adequado às necessidades institucionais, inclusive em termos de capacidade de atendimento versus número de vagas por polo, disponibilidade de material e tipo de uso previsto, entre outras considerações.*

*O mesmo tipo de análise se aplica ao indicador 5.13, que é específico para as IES que oferecem cursos na modalidade EaD. O indicador busca avaliar se a infraestrutura física e tecnológica dos polos EaD possibilita as atividades presenciais previstas no PDI. O próprio instrumento, em consonância com o art. 13 do Decreto 9.057/2017, traz a indicação de que essas informações devem estar na sede, uma vez que os polos não serão visitados. Contudo, não há nenhum indicativo ou descritivo metodológico de como a análise de informação na sede possibilita a conclusão de que a infraestrutura real dos polos é adequada, introduzindo um risco elevado na conclusão e na atribuição do conceito, e comprometendo a validade do indicador.*

*A situação é semelhante no que diz respeito aos indicadores de infraestrutura incluídos nos instrumentos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Para esses indicadores, os critérios de análise cotejam a infraestrutura disponível com o projeto pedagógico de curso (PPC), que por sua vez deve estar de acordo com as DCNs específicas. De toda forma, no caso de cursos a distância, há sempre a observação de que a análise da infraestrutura dos polos será feita com base em informações disponibilizadas na sede durante a visita. Não há detalhamento das informações necessárias para indicar como a análise será feita, e, de toda forma, não há garantia de que as informações disponibilizadas na sede correspondam às condições atuais no polo.*

*Os indicadores 3.10 e 3.11 são para a área de saúde, como é o caso dos cursos de enfermagem, biomedicina e outros. Nesse caso, o critério de análise é ainda mais específico em relação às necessidades de infraestrutura, e não há a observação de que a informação deve estar disponível na sede para efeitos de avaliação. De qualquer forma, não havendo a visita in loco aos polos nos casos de cursos na modalidade EaD, a validade do indicador fica comprometida.*



*O que se observa é que, ao prescindir da avaliação in loco dos polos, sem apresentar uma metodologia suficientemente robusta para substituir a visita, aumenta-se o risco de que os resultados das avaliações não representem adequadamente a qualidade dos cursos e das IES, induzindo a regulação ao erro. Vale lembrar que, em 2020, havia 6.119 cursos na modalidade EaD, com cerca de 2,5 milhões de matrículas.*

*Para mitigar esse risco, faz-se necessário que seja feita uma avaliação da validade desses indicadores considerando a metodologia de aplicação utilizada, a análise das informações na sede sem visita ao polo, conforme dispõem as boas práticas de gestão de políticas públicas com base em evidências dispostas no art. 4 do Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública.*

*Importa considerar ainda que, se a avaliação in loco é imprescindível para os atos autorizativos dos cursos presenciais em geral, conforme o modelo regulatório atual propõe, inclusive ou principalmente para verificar a infraestrutura física dos locais de oferta, a exclusão da possibilidade de visitas in loco dos polos do EaD em cursos como os exemplificados anteriormente não possui fundamentação metodológica e técnica, o que indica que possa ser mais uma consequência dos problemas operacionais decorrentes do modelo regulatório.*

*Dessa forma, considerando o disposto no art. 3º da Lei 10.861/2006, no art. 4º do Decreto 9.203/2017, nos incisos I e VI do art. 24, do Decreto 10.195/2019, e ainda o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, propõe-se recomendar ao MEC que apresente estudo que:*

*a) avalie o risco dos procedimentos realizados na sede considerando os objetivos da avaliação externa previstos na lei do Sinaes e no Decreto 9.235/2017, em especial no que diz respeito à verificação da adequação da infraestrutura às condições previstas nos PDIs e PPCs realizada na sede; e*

*b) informe uma estimativa dos custos e benefícios da avaliação externa ser realizada no polo, comparando com a metodologia atual e outras metodologias disponíveis ou conhecidas, como, por exemplo, a visita in loco amostral.*

*Mais uma vez, registra-se que essa proposição, conforme § 3º, art. 7º, da Resolução-TCU 315/2020, justifica-se uma vez que não é factível a implementação das providências imediatas no caso em comento, por mostrarem necessários o levantamento e a análise prévios à tomada de decisão do gestor acerca de eventuais mudanças nos procedimentos atinentes à avaliação in loco. Reitera-se que, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi dada ao gestor a oportunidade de manifestação. O encaminhamento do relatório preliminar ao MEC foi feito por meio do Ofício 47.951/2022-TCU/Seprac (peça 70), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 104), na mesma data, não tendo sido apresentada pelo MEC qualquer manifestação.*

#### *5. Avaliação dos Cursos Superiores de Graduação na Modalidade a Distância*

*No presente capítulo serão trazidos os resultados das análises pertinentes à Questão 3 de auditoria, que, acerca dos processos e métodos avaliativos, tratou da adequabilidade dos indicadores de qualidade, da avaliação in loco e da autoavaliação das IES.*

*Cabe registrar que o processo de avaliação dos cursos superiores de graduação de um modo geral, sem considerar a modalidade de ensino, foi objeto de auditoria anterior (TC 010.471/2017-0, Acórdão 1.175/2018 - TCU - Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes), e as deliberações correspondentes encontram-se em implementação e são aplicáveis também ao EaD. Desse modo, na presente auditoria, buscou-se priorizar a avaliação dos critérios e dos procedimentos relativos à avaliação no âmbito do EaD. Não obstante, destaca-se que algumas análises e conclusões também são aplicáveis ao ensino presencial. Ademais, mostrou-se oportuna a atualização de*



*alguns dos dados relacionados à avaliação dos cursos e ao desempenho dos estudantes, abordados na auditoria anterior.*

*Assim, o presente capítulo buscou examinar a adequabilidade dos critérios utilizados na avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade a distância, por meio da análise dos componentes do Conceito Preliminar de Curso (CPC), utilizado para renovação de reconhecimento de cursos, e dos instrumentos de avaliação in loco utilizados para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento desses cursos. Adicionalmente, avaliou-se a adequação da instituição e utilização da autoavaliação institucional.*

*5.1 Sistemática de avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade a distância não é capaz de refletir a qualidade da formação dos estudantes nem especificidades em relação à modalidade de ensino*

*Devido à falta de capacidade operacional do MEC e do Inep para o exercício pleno de suas atribuições legais/infraclegais em relação aos processos de regulação, supervisão e avaliação, devido à incompatibilidade entre essa capacidade operacional, o modelo de avaliação instituído e a expansão atual da educação superior no Brasil, devido à forma como os procedimentos relacionados a estes processos foram definidos, e devido à ausência de uma política pública de educação superior abrangente, com definição clara do problema a ser atacado e dos objetivos a serem atingidos, identificou-se que os critérios e procedimentos atualmente instituídos para a avaliação dos cursos superiores de graduação, em especial na modalidade a distância, não são capazes de refletir a qualidade da formação dos estudantes, não contribuindo, assim, para que se atinjam os objetivos constitucionais/legais para a avaliação do ensino superior, nem para que se aumente a efetividade dessa política pública, em especial no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino superior e à orientação da expansão da oferta.*

*No art. 206, inciso VII, a Constituição Federal estabeleceu o princípio da garantia do padrão de qualidade para o ensino. No mesmo sentido dispõem os incisos IX, art. 3º, da Lei 9.394/1996 (LDB), e IV, art. 2º, da Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE).*

*Reitera-se que meta 13 do PNE prevê a elevação da qualidade da educação superior, e as estratégias 13.1 a 13.3, por sua vez, estabelecem: a) o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); b) a ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade); e c) a indução de processo contínuo de autoavaliação das IES, bem como de aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, em especial a qualificação e a dedicação do corpo docente.*

*O Sinaes, instituído pela Lei 10.861/2004, juntamente com o Decreto 9.235/2017, e, especificamente em relação ao EaD, o Decreto 9.057/2017, completam o arcabouço normativo a ser utilizado como critério para as análises.*

*No art. 1º, caput, da Lei 10.861/2004, foi estabelecido o objetivo do Sinaes de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Ainda, do § 1º do mesmo artigo constam, como finalidades desse sistema, a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e de sua efetividade acadêmica e social.*

*De acordo com o estabelecido na Lei do Sinaes, a avaliação das instituições de ensino e dos cursos resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (art. 3º, § 3º, e art. 4º, § 2º). Já em relação aos alunos, a avaliação do desempenho se dá por meio do Enade, expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento (art. 5º, § 8º).*



Especificamente em relação aos cursos de graduação, o art. 4º da Lei 10.861/2004 estabelece que “a avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica”.

Como relatado anteriormente, algumas constatações aqui apresentadas também foram abordadas na auditoria anterior (Acórdão 1.175/2018 - TCU - Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes). Cabe, no entanto, atualizar algumas informações, previamente à apresentação das demais análises.

O Conceito Preliminar de Curso (CPC) é um indicador de qualidade produzido, calculado e divulgado pelo Inep, que tem como objetivo avaliar, em múltiplas dimensões e componentes, a qualidade dos cursos de graduação. Na Tabela 6 são apresentadas essas dimensões, componentes e respectivos pesos desse indicador:

Tabela 6 - Composição do CPC e pesos das suas dimensões e componentes

<b>Dimensão</b>	<b>Componentes</b>	<b>Pesos</b>	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no Enade (NC)	0,0 %	5,0 %
	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	5,0 %	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	,5 %	0,0 %
	Nota de Proporção de Doutores (ND)	5,0 %	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)	,5 %	
Percepção do Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	,5 %	5,0 %
	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF)	,0 %	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)	,5 %	

Fonte: Inep/Daes (Nota Técnica 3/2017/CGCQES/DAES)

Após autorização, e, conforme o caso, reconhecimento, os cursos superiores de graduação precisam ter periodicamente seu reconhecimento renovado. O CPC é utilizado para essa renovação de reconhecimento dentro do processo de avaliação. O conceito é dividido numa escala com cinco níveis (de 1 a 5), onde os conceitos iguais ou superiores a 3 são considerados



satisfatórios. Os cursos que tenham obtido CPC insatisfatório (inferiores a 3) obrigatoriamente serão submetidos à avaliação *in loco*, nos processos de renovação de reconhecimento.

O Enade, por sua vez, tem estreita relação com o CPC, sendo um componente de grande peso dentro desse conceito (20%), conforme se observa na Tabela 2. De acordo com o disposto na Lei do Sinaes, a avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no Enade será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis (art. 5º, § 8º). Há de se ressaltar que o Enade, embora tenha sua nota como componente do CPC, também dá origem a um conceito autônomo, o Conceito Enade. A diferença entre a nota dos concluintes no Enade e o Conceito Enade se dá por meio do procedimento de padronização estatística dessas notas contínuas dos cursos ( $NC_c$ ) e seu enquadramento em faixas que dão origem aos conceitos, conforme Tabela 7.

Tabela 7 - Parâmetros de conversão do  $NC_c$  em Conceito Enade

<b>Conceito Enade (Faixa)</b>	<b><math>NC_c</math> (Valor Contínuo)</b>
1	$0 \leq NC_c < 0,945$
2	$0,945 \leq NC_c < 1,945$
3	$1,945 \leq NC_c < 2,945$
4	$2,945 \leq NC_c < 3,945$
5	$3,945 \leq NC_c \leq 5$

Fonte: Inep/Daes (Nota Técnica 2/2017/CGCQES/DAES)

Já o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que busca mensurar o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), como medida proxy (aproximação) das suas características de desenvolvimento ao ingressarem no curso de graduação avaliado, buscando medir a contribuição do curso para o processo formativo do estudante, corresponde ao componente de maior peso dentro do CPC (35%).

Feitas essas elucidacões em termos conceituais, passaremos aos resultados verificados em relação a esses conceitos, bem como às respectivas análises.

Os seguintes pontos em relação ao CPC já foram abordados na auditoria anterior, sendo inclusive objeto de determinacões e recomendacões: a utilizacão de padronizacão estatística para medir qualidade, a atribuicão de pesos aos componentes sem a devida fundamentacão, a periodicidade e o critério para que a IES seja submetida à avaliacaão para atribuicão desse conceito.

No presente trabalho, verificou-se que os indicadores de qualidade dos cursos superiores de graduaçaão, envolvendo o ensino presencial e a distânciã, apresentaram, em 2019, desempenho semelhante ao verificado na auditoria anterior, a qual apresentou dados apenas do ano de 2015, tendo em vista que só a partir daquele ano que o CPC passou a ser calculado por curso de graduaçaão e não por área.

No CPC, em 2019, de um total de 8.189 cursos avaliados, a maior parte dos cursos obteve os conceitos medianos, entre 3 e 4 (89,0%), enquanto na auditoria anterior essa proporçã foi de 87,7%, num total de 7.017 cursos avaliados. Os cursos com desempenho insuficiente em 2019 (Conceito 1 – Insatisfatório; Conceito 2 – Parcialmente Satisfatório) representaram 8,4% do total de cursos avaliados, enquanto na auditoria anterior esse percentual foi de 11,0%. Já os cursos com conceito 5, considerado como de desempenho muito bom, representaram 2,6% do total, enquanto



na auditoria anterior representaram 1,3% (dados disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>).

*Há de se ressaltar que, conforme comentários apresentados pelo Inep ao relatório preliminar (Apêndice E), a menção feita aos conceitos 1 e 2, como insatisfatório e parcialmente satisfatório, dizem respeito a parâmetros utilizados para aspectos regulatórios, não sendo correto associá-los a medidas de qualidade. Como abordado na auditoria anterior, qualquer que seja o indicador de qualidade da educação superior (CPC, CC, Enade, IDD), de fato não se avalia a qualidade, mas tão somente se faz uma análise comparada em relação aos pares. Isto resulta no risco de mesmo o mais elevado conceito atribuído representar um curso com baixo padrão de qualidade. Feita essa ressalva, passemos aos resultados do Exame Nacional de Avaliação dos Estudantes (Enade).*

*Quando se trata do desempenho dos estudantes, medido por meio do Exame Nacional de Avaliação dos Estudantes (Enade), o desempenho se mostra bem inferior. Em 2019, os cursos com Conceito Enade 1 e 2 representaram 35,3% do total dos cursos avaliados, enquanto os cursos com Conceito Enade 3 e 4, representaram 58,4%. Já os cursos cujo desempenho dos estudantes atingiu conceito máximo somaram 6,2% do total. Semelhantemente ao Enade, os resultados do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) em 2019, cujo peso como componente do CPC é de 35% e se refere à medida de desempenho, reforçam a constatação mencionada anteriormente, tendo em vista que também se verificaram duas vezes mais (16,7%) cursos com IDD considerado insuficiente (1 e 2) do que no CPC.*

*Estes resultados mostram que, em relação ao desempenho dos estudantes (Enade e IDD), os conceitos considerados insuficientes, em 2019, foram mais de quatro e duas vezes piores, respectivamente, em relação ao CPC, que leva em consideração outros componentes como infraestrutura, nível dos docentes e regime de trabalho. A diferença dos desempenhos entre o CPC e o Enade/IDD, principalmente em relação aos conceitos considerados como insuficientes, reforça os achados da auditoria anterior, de que quando se mede desempenho, as notas são bem mais baixas, mesmo com toda a construção metodológica de arredondamento e padronização que é feita em relação a esses conceitos.*

*Embora o Enade (20% do CPC) e o IDD (35% do CPC) tenham “puxado” o CPC para baixo, os demais componentes, os quais refletem apenas aspectos relacionados aos meios utilizados nos cursos, foram suficientemente fortes para colocar mais de 90% dos cursos dentro das faixas conceituais consideradas como satisfatórias/suficientes, em 2019. No Apêndice C encontram-se os resultados desses conceitos no período de 2015 a 2019 (último dado disponível).*

*Em sede de comentários ao relatório preliminar (Apêndice E), o Inep argumentou que é normal que em um indicador composto como o CPC haja compensação de notas entre os componentes e que um conceito assim construído, que considera múltiplas dimensões de qualidade, parece ser uma escolha acertada, contribuindo para a melhoria da qualidade.*

*De fato, os componentes podem compensar notas entre si, fazendo com que a nota final do indicador destoe das notas de alguns de seus componentes. No entanto, não se mostra razoável a possibilidade de que o conceito final do indicador seja majorado por componentes que dizem respeito a atividades meio relativas aos cursos.*

*Assim, tomando-se como base a normatização e as notas técnicas, é possível perceber, acerca do desempenho dos cursos, que a proporção de conceitos considerados como suficientes/satisfatórios, na avaliação pelo CPC em 2019, é majorada como resultado do método de construção dos conceitos, que acaba por ter maior influência do que o desempenho propriamente dito. Assim, persistem os problemas detectados na auditoria anterior no que diz respeito à incoerência quanto aos resultados quando se comparam esses conceitos (Enade, IDD e CPC).*



*Como efeito, temos avaliações que não se mostram capazes de atestar de modo efetivo o padrão de qualidade dos cursos, e, por conseguinte, de induzir a adoção de medidas para sua melhoria por parte das IES.*

*O Inep discordou da afirmação apresentada no item anterior, argumentando que as devolutivas em relação ao Enade para as instituições de ensino, bem como a publicação dos indicadores de qualidade da educação superior são importantes instrumentos que apresentam informações que têm infinitas possibilidades de uso, potencialmente de capazes de induzir melhoria de qualidade por parte das instituições (Apêndice E).*

*Obviamente que as instituições podem se valer das informações disponíveis a partir das avaliações efetuadas para proceder melhorias em seus cursos. No entanto, como o próprio Inep mencionou em comentário anterior, as avaliações não se prestam à medição e ao atesto da qualidade dos cursos, tampouco seus resultados geram insumos suficientes para tanto.*

*Cabe registrar que, dos 8.189 cursos que obtiveram CPC, Enade e IDD, em 2019, apenas 165 eram da modalidade de EaD (2,01%). A baixa representatividade dessa modalidade vai de encontro ao crescimento observado nas matrículas do EaD nos últimos anos (itens 37 a 54). Seria razoável que uma quantidade bem superior de cursos e estudantes nessa modalidade estivessem sujeitos à avaliação por meio do CPC. Não obstante, de acordo com o Inep, em 2019, ainda não havia sido estabelecido o procedimento de enquadramento automático dos cursos no Enade, as áreas objeto do ano I do ciclo avaliativo possuíam poucos cursos a distância, e os cursos vinculados às áreas do ano II eram os que possuíam maior oferta na modalidade (peça 35, p. 3).*

*Em relação a esse ponto, nos comentários ao relatório preliminar (Apêndice E), o Inep argumentou que, desde a edição 2021, o Enade passou a utilizar a classificação Cine Brasil para enquadrar automaticamente os cursos de graduação em cada área do Enade, o que permite o controle exato dos cursos que devem ser avaliados a cada ano. A autarquia ainda informou que a edição de 2021 foi a primeira a ter mais estudantes de cursos EaD inscritos no Exame. Foram 256.802 (52%) frente a 235.659 (48%) de cursos presenciais e que, embora os cursos EaD tenham mais estudantes, eles continuam sendo minoria. Foram avaliados 1.002 cursos EaD (13%) frente a 6.995 presenciais (87%).*

*Outro ponto de destaque em relação ao CPC diz respeito à constatação de que, nas avaliações realizadas para atribuição desse conceito, não há indicadores específicos para a modalidade a distância. Segundo o Inep, não há diferenciação de critérios para atribuição do CPC no que se refere à modalidade de ensino (peça 35, p. 4).*

*Avaliar de maneira igual modalidades de ensino com tecnologias, métodos de ensino-aprendizagem e demais características distintas, incluindo as relações entre docentes e discentes, pode levar a distorções na avaliação. Não se mostra razoável, portanto, a desconsideração das particularidades subjacentes à modalidade de ensino a distância para atribuição de um conceito que possui consequências do ponto de vista regulatório.*

*Nesse contexto, ressalta-se ainda que, tendo em vista a possibilidade de dispensa da avaliação in loco diante de um CPC igual ou superior a três, que torna permanente o conceito preliminar, vislumbra-se o risco de precarização das condições iniciais de oferta pelas IES (docentes, regime de trabalho, entre outros itens), visando à redução de seus custos.*

*Em relação aos últimos três itens, nos comentários apresentados ao relatório preliminar (Apêndice E), o Inep argumentou, em suma, que, no que diz respeito ao Enade, a avaliação deve de fato ser uniforme e que, em relação à percepção dos estudantes, diversas questões são aplicáveis independentemente de modalidade. A entidade considerou que não há que se falar em falta de razoabilidade da avaliação embora haja espaço para aperfeiçoamentos.*



*De fato, o Enade tem que ser uniforme, sem diferenciação por modalidade de ensino. No entanto, o CPC possui outras dimensões, com diversos componentes, os quais, em alguma medida, deveriam refletir aspectos do EaD, a exemplo de pontuação para a relação da quantidade de alunos por professor/tutor.*

*Com relação à boa-fé das instituições de ensino, esse é o pressuposto. No entanto, não se mostra razoável a inexistência de mecanismos de verificação, ainda que pontuais, no sentido de averiguar as condições da oferta, considerando a possibilidade de que as instituições se adaptem aos processos regulatórios e de avaliação ao longo do tempo, deixando de atender às condições estabelecidas como parâmetro de qualidade, como meio de se reduzir custos. As melhores práticas indicam a necessidade de diferentes camadas de controle, a fim de minimizar riscos de desvios ao que é esperado.*

*Com base no exposto, cabe propor recomendação ao Inep, com fundamento no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 1º, parágrafo primeiro, da Lei 10.861/2004, no inciso IX, art. 3º, da Lei 9.394/1996 (LDB) e inciso IV, art. 2º, da Lei 13.005/2014, que, em relação ao CPC, desenvolva estudos que fundamentem a utilização ou não de componentes específicos para a modalidade a distância, o mesmo se aplicando em relação a outros instrumentos que eventualmente venham a ser criados ou que substituam os atuais, de modo que os indicadores da avaliação da educação superior sejam adequados para retratar seu nível de qualidade.*

*Registra-se que proposta dessa natureza, conforme § 3º, art. 7º, da Resolução-TCU 315/2020, justifica-se uma vez que não é factível a implementação imediata de mudanças no cálculo do CPC, que dependem de estudo prévio. Além disso, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, previamente à proposição definitiva, foi dada ao gestor a oportunidade de manifestação. O encaminhamento do relatório preliminar ao Inep foi feito por meio do Ofício 47.952/2022-TCU/Seproc (peça 69), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 71), na mesma data. As manifestações do Inep constam do processo às peças 107, 108 e 109.*

*Com relação à proposta de recomendação acima, o Inep informou que, em virtude das deliberações do Acórdão 1.175/2018 – TCU – Plenário (Ministra Relatora Ana Arraes), já se encontra em andamento um estudo de modo a subsidiar a apresentação de uma cesta de indicadores capazes de refletir melhor a qualidade dos cursos, considerando a proposta mencionada desnecessária.*

*Em relação a essa consideração, destaca-se que as propostas decorrentes do Acórdão mencionado e a atual são complementares e tratam de aspectos distintos da avaliação, levando ainda em consideração as particularidades do EaD, motivo pelo qual a proposta será mantida.*

*Além disso, diferentemente do CPC, embora haja indicadores específicos aplicáveis ao EaD nos instrumentos de avaliação in loco utilizados nos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, esses indicadores apresentam as seguintes características: a) atribuição de mesmo peso dentro de cada dimensão avaliada, sem a fundamentação técnica para tanto; b) dissociação de muitos indicadores de medidas de eficácia/efetividade; c) possibilidade de critérios de alguns indicadores atribuírem conceitos superiores sem verificação de correspondência com as situações de fato; d) ausência de indicadores essenciais em relação à modalidade de ensino a distância; e) indicadores com critérios de análise para atribuição de conceito de difícil verificação em face dos procedimentos de avaliação in loco atualmente estabelecidos.*

*Exemplificando, na Dimensão Corpo Docente, conforme Tutorial do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento, mencionam-se os indicadores aplicáveis especificamente ao EaD: 2.10, 2.11 e 2.13 a 2.15. Estes indicadores contêm critérios relacionados à experiência no exercício da docência e da tutoria em cursos EaD, à titulação e*



*formação do corpo de tutores em EaD e à interação entre tutores, docentes e coordenadores de cursos EaD.*

*Os indicadores “Experiência no exercício da docência” e “Experiência no exercício da tutoria” possuem o mesmo peso que o indicador “Interação entre tutores, docentes e coordenadores de cursos EaD”. Sob o ponto de vista do processo de ensino e aprendizagem, cada aspecto considerado tem seu próprio potencial de contribuição no processo formativo. Assim, ainda que a contribuição destes indicadores fosse semelhante, de modo que fosse razoável atribuir peso igual ou próximo para ambos os conceitos, isto deveria estar respaldado tecnicamente, por meio de estudos, de modo a embasar os pesos atribuídos. É razoável supor que alguns indicadores contribuirão de forma semelhante, mas não que todos contribuirão com pesos rigorosamente iguais, como na metodologia atual.*

*A falta de embasamento para atribuição de pesos aos componentes da avaliação já foi um problema relatado na auditoria anterior, na qual esposou-se, especificamente em relação ao CPC, a necessidade de estudos para definição dos pesos atribuídos. Esse entendimento gerou determinação ao Inep (Item 9.1.2.1 do Acórdão 1.175/2018 – TCU – Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes).*

*Com relação à atribuição de pesos iguais aos indicadores constantes dos instrumentos de avaliação, o Inep argumentou que, para além da análise quantitativa, existe uma análise qualitativa por parte dos avaliadores e que, ainda que se definissem pesos diferentes para os indicadores, esses se comportariam apenas como uma proxy, além de interferir na autonomia das IES na oferta de seus cursos.*

*De fato, essa definição de pesos de acordo com sua contribuição ao processo formativo do estudante seria uma aproximação, não se exigindo uma correspondência integral, tendo em vista não se tratar de uma ciência exata. No entanto, não foram apresentadas justificativas razoáveis para se atribuírem pesos iguais para todo e qualquer indicador presente nos instrumentos de avaliação dentro das dimensões avaliadas, não se evidenciando que essa é a solução mais adequada para se refletir aspectos de qualidade dos cursos.*

*Com relação à autonomia das IES, caso haja estudos que indiquem que determinados itens contribuem mais que outros para a formação do estudante, é razoável pontuá-los de maneira diferente, procedimento este que não se mostra capaz de causar prejuízo à autonomia das instituições*

*Outra constatação em relação aos instrumentos de avaliação in loco diz respeito a alguns indicadores terem critérios de avaliação dissociados de medidas de exame quanto à eficácia e à efetividade (indicadores 1.14 e 1.15), e a critérios permitirem atribuição de conceitos superiores (quatro e cinco) sem verificação de correspondência com as situações de fato (1.17).*

*No caso dos indicadores 1.14 – Atividades de Tutoria, e 1.15 – Conhecimentos, Habilidades e Atitudes Necessárias ao Exercício da Tutoria, do instrumento de avaliação in loco relativo ao reconhecimento e à renovação de reconhecimento de cursos de graduação, a atribuição de conceitos superiores a três sem a verificação de medidas de eficácia e, conforme o caso, medidas de efetividade, contribui para elevação da nota final do curso sem que eventualmente a situação de fato justifique essa elevação. Trata-se, portanto, de uma possibilidade de que os conceitos sejam aumentados artificialmente, sem correspondência com as situações de fato, hipótese explicada em detalhes a seguir.*

*No caso do indicador 1.14, o conceito 3 corresponde ao atendimento das condições relativas às atividades de tutoria constantes dos critérios de avaliação. A atribuição do conceito 4 se dá no caso de o curso, além de cumprir às condições que ensejam a atribuição do conceito 3, realizar avaliações periódicas pelos discentes e pela equipe pedagógica do curso.*



*Nesse exemplo, os conceitos 3 e 4, do ponto de vista prático, podem refletir situações rigorosamente iguais e produzirem exatamente os mesmos efeitos, caso as medidas relativas à avaliação periódica realizada pelos discentes e pela equipe pedagógica do curso não sejam acompanhadas de ações corretivas e de aperfeiçoamento em conformidade com o constatado nessas avaliações. A implementação dessas ações é critério para atribuição do conceito 5. Raciocínio semelhante se aplica ao indicador 1.15 do mesmo instrumento.*

*Com relação aos itens anteriores, o Inep argumentou que o instrumento não propõe que seus indicadores se associem com a mensuração de efeitos produzidos, observando que tal associação deveria ser precedida de uma definição operacional do conceito a ser medido, situação que não estaria prevista na Lei do Sinaes. Nesse sentido, a entidade argumentou, por exemplo, no caso do indicador 1.14, que a diferenciação entre os conceitos (3 e 4) pressupõe diferentes condições, o que se coadunaria com a exigência da Lei do Sinaes, a qual trata da avaliação das “condições da oferta”. Raciocínio semelhante foi argumentado em relação ao indicador 1.15.*

*O argumento não merece prosperar, uma vez que, ainda que se avaliem as condições da oferta, a construção dos indicadores, por questão de validade interna, deve prezar pela definição de critérios que possibilitem a verificação dos efeitos de fato produzidos e a atribuição dos conceitos com base nessa diferenciação. A definição de critérios sem essa preocupação pode induzir as instituições de ensino a se adaptarem apenas à formalidade do processo avaliativo, desvincilhando-se de seus efeitos práticos.*

*Além disso, a maior parte dos indicadores constantes dos instrumentos de avaliação possuem critérios de análise para atribuição de conceito cuja verificação, em face dos procedimentos atualmente estabelecidos, mostra-se inviável, em especial, se for considerado o tempo de que os avaliadores dispõem para realização das análises. Cabe aqui trazer como exemplo o indicador 2.5 do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento.*

*Para se obter o conceito 5 nesse indicador, o critério associado é:*

*(...) o corpo docente analisa os conteúdos dos componentes curriculares, abordando a sua relevância para a atuação profissional e acadêmica do discente, fomenta o raciocínio crítico com base em literatura atualizada, para além da bibliografia proposta, proporciona o acesso a conteúdos de pesquisa de ponta, relacionando-os aos objetivos das disciplinas e ao perfil do egresso, e incentiva a produção do conhecimento, por meio de grupos de estudo ou de pesquisa e da publicação.*

*O mencionado critério, pela sua abrangência, complexidade e subjetividade, mostra-se de difícil mensuração em termos objetivos. Tendo em vista o tempo disponível para a avaliação in loco (em regra, dois dias), mostra-se ainda mais difícil que o conceito atribuído seja fidedigno ao critério proposto.*

*Levando-se em consideração o prazo de que os avaliadores dispõem para realização das visitas in loco, a quantidade de itens de difícil verificação dentro do critério, a subjetividade dos itens avaliados e a sua respectiva graduação em níveis de adequação, o grau de conhecimento dos próprios avaliadores para realização dessas análises, bem como a existência de 58 indicadores desse tipo no instrumento de avaliação, observa-se o risco de avaliações inadequadas, proforma, destoantes da realidade ou não condizentes com o próprio critério avaliado.*

*Com relação a este ponto, o Inep informou (Apêndice E), a despeito dessas considerações, que o instrumento foi evoluindo até chegar ao ponto que está e que a análise atual é fundamentada em entrevistas com os profissionais, com os alunos, para além da análise documental e de funcionamento do curso que possa ser apresentada pela IES. Além disso, as visitas atualmente passaram a ter a duração de três dias, não podendo se estender muito em virtude de questões orçamentárias, disponibilidade dos avaliadores e das IES. O Inep também informou que as*



*comissões avaliadoras são compostas por dois ou três membros que atuam na verificação de condições de oferta durante período efetivo que vai de dois a cinco dias (após a vigência da avaliação virtualizada, e a depender do ato e modalidade da avaliação), além de as comissões terem acesso aos dados dos processos de avaliação entre trinta e quinze dias antes das visitas, em análise preliminar. Por fim, a entidade argumentou que a diminuição de itens implica na redução da qualidade da avaliação, e que, caso seja necessária alguma mudança nesse sentido, o equilíbrio deve ser reanalisado.*

*Quanto à complexidade e subjetividade dos indicadores, o Inep argumentou que aquilo que é considerado complexo e subjetivo para indivíduos de fora do domínio, são de conhecimento dos avaliadores selecionados para o processo avaliativo específico, que receberam capacitação de cerca de dois meses para a compreensão de tais instrumentos e sua efetiva aplicação, sendo a eles também ofertado suporte de tutoria especializada de membros de atuação destacada na Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) e suporte da equipe do Inep, por meio de canais institucionais, ambientes de formação continuada e reciclagem, além de extensa documentação e material de apoio. O Inep também exemplificou a forma como as verificações se dão em relação aos critérios de avaliação do item 2.5 e argumentou que nem todos os indicadores possuem esse nível de exigência.*

*Assim, o Inep considerou a análise e conclusão constante do relatório em relação aos pontos mencionados como temerária e sem base de sustentação frente aos argumentos apresentados.*

*A despeito dessas considerações do Inep, de fato, os instrumentos são complexos, subjetivos e os exames realizados não contêm a profundidade exigida nos respectivos instrumentos. Assim, embora as justificativas apresentadas pelo Inep possam trazer elementos que mitiguem os riscos apontados, as análises e conclusões permanecem válidas*

*Outra constatação feita em relação aos instrumentos de avaliação diz respeito à inexistência de indicadores relacionados ao número de alunos por professor/tutor.*

*O art. 25 da LDB dispõe que “será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento”. Conquanto este dispositivo esteja no capítulo relacionado à educação básica, seu princípio pode ser aplicado analogamente ao ensino superior. Especialmente em relação ao EaD, esse fator mostra-se crítico, tendo em vista a existência da figura do professor conteudista e a possibilidade de existir uma relação de, por exemplo, mais de mil alunos por professor/tutor.*

*Do exposto, verifica-se assim que, nos instrumentos de avaliação in loco utilizados nos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, embora haja indicadores específicos para a modalidade EaD, estes indicadores mostram-se aparentemente insuficientes para retratar a realidade da modalidade.*

*Quanto à insuficiência dos indicadores específicos para analisar a modalidade EaD, o Inep consignou que compreende a preocupação indicada, mas destacou que a construção dos instrumentos historicamente é realizada com a contribuição de atores fundamentais como: Conaes, CNE, Seres/MEC, associações de IES e comunidade acadêmica no geral, tendo sido, no momento da elaboração dos instrumentos vigentes, do entendimento de todos esses stakeholders que os critérios de análise definidos eram suficientes para avaliar a modalidade em questão, bem como foram satisfeitas as exigências legais vigentes à época.*

*Embora o rito legal tenha sido seguido, bem como tenha havido participação dos diversos stakeholders, em reuniões com especialistas da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed) e do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no*



*Estado de São Paulo (Semesp), foi exposta preocupação em relação à ausência de indicadores específicos para o EaD, em especial, a ausência de indicador relativo ao número de alunos por professor/tutor. Assim, entende-se haver espaço para melhorias, a despeito da legalidade do processo e da participação dos diversos atores na sua construção.*

*Cabe registrar que os apontamentos relativos à avaliação in loco apresentam como causas potenciais a falta de mobilização dos atores envolvidos (MEC/Inep) e a falta de capacidade operacional no sentido de aumentar a precisão no processo de avaliação.*

*De acordo com o Inep, os atuais instrumentos de avaliação externa in loco foram elaborados pelo instituto a partir da criação de comitê gestor (com participação do Inep, da Sesu/MEC, da Seres/MEC, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, do CNE e da Conaes) e de comissão consultiva (com integrantes da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - Abruc, do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular - Fórum, da Associação Brasileira de Educação a Distância - Abed, do Fórum Nacional de Pró-reitores das Universidades Estaduais e Municipais - ForGRAD, da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais - Abruem, e, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - Andifes).*

*Conquanto o Inep tenha informado acerca da participação de diversos órgãos e entidades na construção dos instrumentos de avaliação in loco, tenha disponibilizado links de acesso a estes instrumentos e apresentado indicadores específicos do EaD, bem como explicações relativas à forma de atribuição dos conceitos, não foram apresentados os fundamentos e as justificativas quanto à concepção dos indicadores, pesos e critérios desses instrumentos de avaliação.*

*Ante o exposto, cabe propor recomendar ao Inep para, com fundamento no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 1º, parágrafo primeiro, da Lei 10.861/2004, no inciso IX, art. 3º, da Lei 9.394/1996 (LDB) e inciso IV, art. 2º, da Lei 13.005/2014, que, em relação aos instrumentos de avaliação in loco, realize estudos, por modalidade de ensino, para reavaliar e fundamentar: os instrumentos de avaliação utilizados; os pesos atribuídos às dimensões avaliadas e aos indicadores dentro de cada dimensão, relacionando-os aos seus potenciais de contribuição para os processos formativos; bem como a definição dos critérios utilizados e a razoabilidade de sua verificação pelos avaliadores.*

*Com relação a esta proposta de recomendação, em sede de comentários ao relatório preliminar, o Inep informou (Apêndice E) que tais estudos foram realizados ao longo de 2020, 2021 e 2022 e que atualmente os instrumentos de avaliação estão em revisão com previsão de publicação em 2023. Além disso, informou que se encontra em andamento um estudo cuja finalidade é avaliar estratégias para a definição dos pesos para as dimensões dos instrumentos de avaliação, bem como avaliar a viabilidade e razoabilidade, do ponto de vista teórico-conceitual, do uso de análises empíricas para a definição dos pesos dos indicadores.*

*Cabe destacar que a revisão dos instrumentos de avaliação está sendo conduzida com participação da comunidade acadêmica e de demais atores do processo. A proposta inicial foi apresentada para Conaes, Seres/MEC, CNE e associações representativas das IES, onde todos puderam analisar o documento e propor melhorias, as quais estão sendo majoritariamente incorporadas pela equipe técnica do Inep.*

*A entidade ainda informou que, com esse trabalho, pretende produzir instrumentos avaliativos mais modernos, mais intuitivos para a aplicação pelos avaliadores, adequados à realidade do ensino superior brasileiro e com a menor subjetividade possível, além da definição, para alguns indicadores, de padrões mais elevados, buscando induzir a melhoria da qualidade do ensino superior. A proposta prevê também a separação dos atos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos em instrumentos separados.*



5.2 O processo de regulação tem capturado o processo de avaliação, resultando em prejuízo às suas finalidades

De acordo com o art 1º, caput e § 1º, da Lei 10.861/2004, o Sinaes, instituído com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, tem como finalidades:

(...) a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

A regulação, por sua vez, conforme disposto no parágrafo primeiro, art. 1º, do Decreto 9.235/2017, tem como finalidades promover a igualdade de condições de acesso ao ensino superior, garantir o padrão de qualidade das instituições e dos cursos, e estimular o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

Conforme se observa nos comandos acima, a regulação e a avaliação possuem objetivos distintos e complementares, embora ambas tenham como um de seus pressupostos básicos a garantia do padrão de qualidade e a expansão da educação superior.

A partir dos exames de auditoria, constatou-se que o processo avaliação do ensino superior tem sido definida, em grande medida, em função da regulação. Isto significa que tem ocorrido uma captura da avaliação pela regulação.

Diversos dos problemas constatados na auditoria anterior e na atual dizem respeito ou têm forte conexão com esse relacionamento disfuncional entre regulação e avaliação. Como principais exemplos já apontados na auditoria anterior, têm-se os procedimentos de padronização estatística para atribuição dos conceitos relacionados à avaliação da educação superior, como parte da construção metodológica da avaliação para atender a regulação, e a definição pela Seres/MEC (regulação) das entidades que serão objeto de visita in loco (avaliação), entre outros elementos.

De acordo com o previsto no parágrafo único, art. 2º, da Lei do Sinaes, os resultados da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior. No entanto, a utilização da avaliação como referencial dos processos de regulação não significa que a primeira tem como finalidade o atendimento desta última, mas que, a partir de seus resultados, sejam definidos pelo MEC os processos de regulação e supervisão.

O que se observa é que a avaliação tem sido definida em função da regulação, levando-se em consideração a capacidade operacional do MEC e do Inep. Isso faz com que os procedimentos e as métricas utilizados na avaliação tenham como referência não suas finalidades definidas em lei, mas a capacidade das instituições responsáveis para o exercício dessas funções.

De igual modo, conforme o próprio Inep entende que sua atuação fica comprometida em termos de concepção, planejamento, coordenação e execução das ações correspondentes à política pública de avaliação da educação superior, destoando das finalidades previstas para a avaliação (peça 54, p. 9), conforme excerto a seguir:

Em uma análise da situação atual, vemos que a avaliação realizada pelo Inep possui caráter quase exclusivo de possibilitar ao MEC exercer suas funções de regulação e supervisão da educação superior, no âmbito do sistema federal de ensino. Assim, o parágrafo único do artigo 2º da Lei do Sinaes passou a ter um caráter de supremacia sobre suas próprias finalidades. Estando a



*concepção, o planejamento e a coordenação do processo avaliativo sob cura do Inep, haveria, por exemplo, um planejamento anual, que conteria as áreas a serem avaliadas, a distinção por atos autorizativos, a aplicação de priorização, o controle sobre a integridade dos processos, cronogramas bem definidos e divulgados à comunidade acadêmica e a transparência das etapas da avaliação. Com a prática atual, o Inep é submetido aos procedimentos da Seres, que decide quais processos encaminhar para que seja realizada a visita, sem organização temporal ou previsão de distinção de atos, fazendo com que o Inep permaneça em uma situação de constante inadimplência perante a sociedade, dada a concreta impossibilidade de se planejar para a realização da etapa avaliativa.*

*Uma das possíveis causas dessa captura da avaliação pela regulação é que o modelo de regulação, supervisão e avaliação foi pensado para outra realidade, em 2004, quando o número de matrículas, cursos e instituições era muito pequeno em relação ao atual, o que aproximava o exercício das competências legais da capacidade operacional das instituições envolvidas. Outras causas são a confusão das finalidades de cada processo e a falta de definição das políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão do MEC e Inep.*

*Por fim, reitera-se que, de modo mais amplo, a ausência de uma política pública de educação superior abrangente, com definição clara dos problemas a serem tratados e dos objetivos a serem atingidos, bem como a ausência de definição clara, tanto nas leis quanto nos instrumentos infralegais, dos objetivos mais específicos que se almejam com as políticas regulatórias, avaliativas e de supervisão também são elencados como causas da presente constatação.*

*Todo esse processo de captura da avaliação pela regulação tem como efeito o comprometimento de todo o sistema de avaliação da educação superior, bem como o prejuízo aos seus objetivos, descaracterizando inclusive a regulação, tornando o processo mais cartorial do que direcionado aos objetivos da regulação. Já a avaliação, que tem servido à regulação e tem sido definida em função desta, também perde sua finalidade.*

*Essas constatações deixam evidente a necessidade de se repensar as bases desses processos e de se segregar o processo avaliativo do processo regulatório. O processo avaliativo deve ter autonomia suficiente para atingir os objetivos com ele pretendidos. De igual modo, o processo regulatório, embora se utilize dos resultados das avaliações, dele se difere e tem finalidades distintas a serem atingidas, mesmo que algumas finalidades sejam comuns aos dois processos. De todo modo, ambos os processos devem ter sua autonomia, o que não exclui mecanismos de coordenação entre o MEC e o Inep para o melhor atingimento das finalidades pretendidas.*

*Cumprir registrar que para este achado, deixa-se de formular proposta de encaminhamento, considerando que a proposta consignada no achado 3.1, visando à construção de plano de ação para elaboração da política nacional de educação superior se mostra suficiente para tratar as falhas ora apontadas.*

*5.3 O modelo regulatório e avaliativo atual não prevê um aproveitamento adequado dos resultados da avaliação interna*

*A Lei 10.861/2004 (Lei do Sinaes) estabelece no inciso I, do art. 2º que o Sinaes deve assegurar a avaliação interna das instituições, “contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais” das IES e de seus cursos. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que o resultado da avaliação, incluindo a avaliação interna, deve constituir referencial básico dos processos de regulação e supervisão.*

*Apesar do mandamento legal, a avaliação interna não está regulamentada de modo a permitir o cumprimento dos objetivos previstos na legislação, conforme será analisado na sequência.*



*O art. 11 da Lei 10.861/2004 normatiza que a avaliação interna da instituição será de responsabilidade de Comissões Próprias de Avaliação – CPA, instituídas por cada IES, pública ou privada. Cabem às CPAs a sistematização e a prestação de informações ao Inep. O dispositivo ainda estabelece diretrizes para a constituição e atuação das comissões, de modo a garantir a participação dos diferentes segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil e autonomia.*

*De maneira resumida, a Lei do Sinaes define que a avaliação interna: a) constitui parte indissociável do processo avaliativo geral; b) abrange a instituição como um todo, inclusive seus cursos; c) deve estar inserida no referencial básico que fundamenta a regulação; e d) será feita por comissões próprias de avaliação criadas no âmbito das IES, mas respeitando as diretrizes estabelecidas nos incisos I e II do art. 11 dessa lei.*

*O Decreto 9.235/2017 regulamenta a Lei 10.861/2014, no que diz respeito à avaliação, e a LDB, no que diz respeito à regulação. Os capítulos I a III do decreto tratam da regulação, e o IV trata especificamente da avaliação.*

*A despeito de ser citada no inciso I do art. 80 do Decreto 9.235/2017, a avaliação interna não aparece em nenhum outro dispositivo do decreto, apesar de o normativo regulamentar com razoável nível de detalhe a avaliação externa e a avaliação do desempenho dos estudantes.*

*Nesse sentido, observa-se que os processos associados aos atos regulatórios detalhados nos capítulos I a III do referido decreto não fazem nenhuma referência à avaliação interna como insumo dos processos decisórios. Inclusive, quando se definem as competências do Inep, no art. 7º, não se faz nenhuma menção explícita à avaliação interna, embora se faça em relação aos outros processos avaliativos. Contudo, a alínea “a”, do inciso I do art. 7º, determina que compete ao Inep conceber, planejar, coordenar e operacionalizar as ações destinadas à avaliação em geral, o que implicaria também a avaliação interna.*

*De fato, a competência para a avaliação interna é das CPAs, contudo, sendo este tipo de avaliação componente indissociável do processo mais amplo da avaliação e base para regulação, mostra-se relevante que essas avaliações sejam suficientemente regulamentadas e auditáveis, a fim de se garantir a sua qualidade e, portanto, o atendimento das finalidades previstas no Sinaes.*

*O Art. 8º do Decreto 9.235/2017 estabelece como competência da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) a proposição e avaliação de dinâmicas, procedimentos e mecanismos de avaliação.*

*Nesse sentido, a Nota Técnica INEP/DAES/Conaes 065/2014 diz respeito ao processo de autoavaliação institucional, sendo o único documento que trata de maneira específica da avaliação interna, entendida como autoavaliação. Segundo a nota, o resultado da autoavaliação deve ser consolidado no Relatório de Autoavaliação Institucional. A nota então apresenta um roteiro para a elaboração do relatório e define prazos para a inserção destes no e-MEC.*

*Por fim, a Portaria Inep 840/2018, no seu artigo 35, faz menção ao relatório de autoavaliação institucional, estabelecendo prazo para sua inserção no e-MEC e determinando que esse documento será mantido no sistema.*

*Em resposta a questionamentos relativos ao papel da autoavaliação nos processos de avaliação de cursos e de IES, o Inep fez referência ao art. 35 da Portaria 840/2018 e à Nota técnica da Conaes mencionados anteriormente. Também foram citados os instrumentos de avaliação externa in loco, nos quais diferentes indicadores abordam objetos previstos nos relatórios de autoavaliação. Sobre esse ponto cabe uma análise específica (peça 22).*

*De fato, o instrumento de avaliação institucional externa (Iaie) possui um conjunto de indicadores que fazem referência à avaliação interna. Além disso, os avaliadores são instruídos a*



*analisar o relatório de autoavaliação para preencherem o formulário eletrônico do instrumento. O instrumento prevê, ainda, que a atribuição de conceito para cada indicador seja justificada de forma contextualizada, abrangente e coerente.*

*Não obstante, em exame ao Iaie de 2015, observa-se que entre os critérios avaliados, incluem-se:*

- a) projeto/processo de autoavaliação institucional (indicador 1.2);*
- b) autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica (indicador 1.3);*
- c) autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados (indicador 1.4);*
- d) elaboração do relatório de autoavaliação (indicador 1.5); e*
- e) infraestrutura para CPA (indicador 5.6).*

*A análise desses indicadores revela a ausência de definições claras acerca dos conceitos a serem atribuídos a cada critério, tornando subjetiva a avaliação. Ademais, apenas o indicador 1.5 faz referência à qualidade do relatório de avaliação interna produzido pela CPA, e mesmo assim, os critérios fornecidos mais uma vez não são claros, apresentando alto grau de subjetividade.*

*Em relação aos instrumentos de avaliação de cursos de graduação (IACG), apenas um indicador faz referência à avaliação interna. O indicador 1.13 examina a utilização desses processos como subsídio para a gestão dos cursos. Além disso, cabe registrar que não há indicador que trate da avaliação de cursos pelas CPAs, uma das funções da avaliação interna previstas na Lei do Sinaes.*

*Desse modo, embora os instrumentos façam referência à avaliação interna, não apresentam meios suficientes para atestar a qualidade e a veracidade do relatório de avaliação interna e nem o papel dessa avaliação na qualidade dos cursos e da instituição. Ou seja, são insuficientes para garantir que a avaliação interna contribua com as finalidades previstas na lei.*

*Questionado acerca do tratamento dado a denúncias relativas às CPAs, assim como do monitoramento do funcionamento dessas comissões, o Inep respondeu que não se trata de competências suas, mas sim da Seres/MEC. No entanto, conforme determina a alínea “a”, do inciso I do art. 7º do Decreto 9.235/2017, compete ao Inep conceber, planejar, coordenar e operacionalizar as ações destinadas à avaliação de IES, e seus cursos. Como se observa, o normativo se refere à avaliação, e não apenas à avaliação externa.*

*Outro aspecto a ser considerado diz respeito às finalidades da avaliação, definidas no §1º do art. 1º da Lei do Sinaes. Segundo esse dispositivo, o Sinaes tem por finalidade:*

*(...) a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.*

*O alcance desses objetivos pressupõe uma avaliação qualitativa e constante, tanto da IES, dos seus cursos e até mesmo do meio no qual está inserida. Os instrumentos e procedimentos que compõem o modelo atual não favorecem que a avaliação cumpra essas finalidades, conforme analisado neste capítulo.*

*Destaca-se que a avaliação externa in loco também apresenta limitações, ainda que possua uma metodologia mais qualitativa e abrangente. Primeiro, porque os instrumentos mostram-se*



limitados, como foi visto neste capítulo; segundo, porque o tempo disponível para a avaliação é pequeno, consistindo em apenas alguns dias entre procedimentos preparatórios e relatório; terceiro, porque a magnitude do universo de cursos e instituições é um impeditivo em termos operacionais, o que implica na adoção de medidas que limitam a quantidade de IES e cursos avaliados com esse instrumento, restringindo o alcance dessas avaliações.

Nesse contexto, a avaliação interna é elemento necessário, dada a sua natureza. Mas, para que ela produza o resultado esperado, é necessário que seja concebida, planejada, coordenada, operacionalizada e avaliada, conforme prevê o Decreto 9.235/2017. Isso implica no desenvolvimento de instrumentos específicos, de meios que garantam o funcionamento das CPAs de acordo com as diretrizes previstas na Lei, e um sistema de monitoramento e avaliação.

A análise do modelo atual mostra que os normativos infralegais são omissos com relação a esses aspectos. A regulamentação se restringe a uma estrutura de relatório, especificando em linhas gerais o que o relatório de avaliação interna deve conter.

Como consequência, um dos eixos avaliativos da educação superior prevista no Sinaes fica restrita a entrega dos relatórios da CPA, sem que sejam asseguradas a sua qualidade e o seu impacto no desenvolvimento das IES e cursos, uma vez que não são avaliados e nem monitorados. Além disso, o Sinaes como um todo passa a depender apenas da avaliação externa, impossível de ser universalizada, de indicadores, com os problemas apontados nesse capítulo, e do Enade, também com as limitações apontadas.

Cabe ressaltar que o Inep, nos comentários ao relatório prévio (Apêndice E) informa que já está em andamento um conjunto de ações com o objetivo de incorporar os resultados das avaliações internas das IES no processo avaliativo.

Assim, considerando as finalidades do Sinaes, as limitações dos outros instrumentos avaliativos conforme analisados neste capítulo, e, ainda, a imposição legal da avaliação institucional e suas diretrizes, previstas nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei 10.861/2006, e a competência atribuída pelo art. 7º do Decreto 9.235/2017 ao Inep, **propõe-se determinar** ao Inep que elabore plano de ação contendo modelo de coordenação, monitoramento e avaliação do funcionamento das CPAs e dos resultados por elas produzidos em avaliações internas, assim como prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação.

Quanto a essa proposição de plano de ação, entende-se que se enquadra na excepcionalidade prevista no § 3º, art. 7º, da Resolução-TCU 315/2020, por se tratar de medidas que envolvem estudos prévios, desenvolvimento e teste de instrumentos e mecanismos que possibilitem o reposicionamento da avaliação interna no processo avaliativo geral, sendo ainda necessária análise e aprovação dos procedimentos, instrumentos, e metodologias pelo Ministro de Estado da Educação, pelo CNE e pela Conaes.

## 6. Transparência dos processos de regulação e avaliação

Este capítulo trata da Questão 4 de auditoria, relativa ao grau de transparência dos processos de regulação, de supervisão e de avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade de EaD e das IES que ofertam tais cursos, de responsabilidade da Seres/MEC e do Inep, e sua adequação às exigências legais.

Conclui-se que as informações disponíveis à sociedade no sistema e-MEC e nos sites do MEC e do Inep não atendem as exigências de publicidade e transparência da legislação atual, em particular aquelas apresentadas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Destacam-se, em relação à baixa transparência, os processos de supervisão e os produtos e resultados das avaliações externas *in loco*.



*Os processos de supervisão são processos administrativos para apuração de deficiências ou irregularidades na IES ou nos cursos ofertados. Segundo o art. 65 do Decreto 9.235/2017, cabe ao MEC, de ofício ou por meio de representação, dar início aos mesmos. As informações contidas nesses processos são de interesse da comunidade acadêmica relativa a cada IES, mas também à sociedade, uma vez que permite um maior controle social da qualidade das IES e tomadas de decisão com mais informações.*

*Ademais, as avaliações externas in loco realizadas pelo Inep constituem elemento fundamental do Sinaes, e contêm informações de interesse público amplo.*

*Para fins das análises apresentadas, foram examinadas as informações disponíveis atualmente no e-MEC, assim como os resultados das avaliações externas in loco previstas na Lei 10.861/2004 (Lei do Sinaes) e no Decreto 9.235/2017.*

#### *6.1 Transparência insuficiente no âmbito do MEC em relação aos processos de supervisão*

*Os processos de supervisão avaliam não apenas irregularidades, mas também a insuficiência do desempenho das IES e dos seus cursos. Sendo assim, as informações neles contidas são de interesse público geral, e, em especial, da comunidade acadêmica da IES sob supervisão, incluindo seu corpo discente e docente. Apesar disso e do disposto na LAI, verificou-se que essas informações não estão disponíveis à sociedade.*

*Uma das principais disfunções entre a IES/mantenedora e a comunidade é exatamente a distribuição desigual de informação. Políticas regulatórias possuem, entre outras atribuições, o intuito de combater as deficiências de mercado, sendo a assincronia de informação uma das principais. Um dos objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo, expresso no art. 4º da Lei 8.078/1990 é a transparência e harmonia das relações de consumo, reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor no mercado. O art. 6º, inciso III, da referida lei, estabelece como direito básico do consumidor, no caso os discentes e suas famílias, o acesso à informação adequada e clara sobre os serviços, incluindo a qualidade e os riscos associados.*

*Nesse contexto, no âmbito dos processos de recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, o art. 46 da LDB e os arts. 53 a 56 do Decreto 9.235/2017 preveem a celebração de protocolos de compromisso, nos casos de desempenho deficiente das IES ou dos cursos nos processos regulares de avaliação, diante da obtenção de conceitos insatisfatórios no conjunto ou em cada uma das dimensões do relatório de avaliação externa in loco realizada pelo Inep.*

*Segundo o art. 54 do mesmo decreto, cabe à IES apresentar à Seres/MEC o protocolo de compromisso contendo os encaminhamentos, os processos e as ações a serem adotados, com vistas à superação das fragilidades detectadas, e a indicação expressa de metas a serem cumpridas. Também deve ser criada no âmbito da IES uma comissão para o acompanhamento do protocolo.*

*Os protocolos de compromisso contêm informações importantes para a comunidade acadêmica, incluindo o corpo docente, discente e técnico, e para a sociedade em geral. A publicização dessas informações é útil não apenas para contribuir para o controle social das IES, e para um maior engajamento dessa comunidade na busca por soluções, mas também para subsidiar a tomada de decisão no que diz respeito ao relacionamento com a IES.*

*Ao acessar o e-MEC utilizando-se um perfil público, constatou-se que não estão disponíveis as informações relativas aos termos de compromisso e/ou processos de supervisão. Com a utilização desse perfil, é possível verificar apenas se a instituição pesquisada está em processo de supervisão, contudo, nenhuma outra informação mais detalhada está disponível. Não há informações sobre o protocolo de compromisso assumido ou quais as razões para o processo de supervisão, em afronta ao § 1º do art. 10 da Lei 10.861/2004 que estabelece que os protocolos de*



*compromisso firmados entre as IES e o MEC serão públicos e estarão disponíveis a todos os interessados.*

*Das consultas realizadas, constam ainda referências a despachos revogando medidas cautelares, mas nenhuma informação sobre as medidas ou as razões da revogação estão disponíveis. Em um dos exemplos consultados, consta a referência a um termo de saneamento, firmado em 2013, mas nenhuma informação sobre o assunto tratado no termo, as medidas saneadoras e o cumprimento ou não dessas medidas.*

*Cumprir registrar que o art. 102 do Decreto 9.235/2017 classifica como reservadas as informações processuais relativas às mantenedoras e às IES privadas e seus cursos apresentadas ao Ministério da Educação, nos termos da Lei 12.527/2011 (LAI) e do Decreto 7.724/2012. Isso significa que é de cinco anos o prazo máximo de restrição de acesso a essas informações, conforme inciso III, § 1º, do art. 24 da LAI, para aquelas informações passíveis de classificação, considerando o disposto nos incisos do art. 23 da referida lei, que incluem, por exemplo, casos de prejuízo ou risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico (inciso VI) ou de possível comprometimento de atividades de fiscalização em andamento (inciso VIII).*

*Observa-se que, considerando sua natureza, as informações contidas nos protocolos de compromisso (critérios para instauração, incluindo indicadores de qualidade e condições mínimas das IES, assim como encaminhamentos, processos, metas, prazos) a priori não se enquadrariam no rol elencado pelo art. 23 da LAI.*

*No caso de representação, conforme o art. 66 do Decreto 9.235/2017, é necessária a qualificação do representante. Mesmo assim, seria possível manter essa informação sob sigilo para resguardar o representante, sem comprometer a transparência das demais informações. O mesmo pode ser dito caso a representação e os resultados das possíveis apurações tragam conteúdo que viole o previsto no art. 31 da Lei 12.527/2011 e na Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei 13.709/2018 e alterações), que abordam o tratamento das informações pessoais.*

*Desse modo, para que uma informação seja considerada reservada deverá ser realizada avaliação, no caso concreto, da aderência às hipóteses previstas de classificação da informação no art. 23 da LAI. Como se observa, os processos de supervisão, sobretudo aqueles oriundos da constatação de deficiências nos processos regulares de avaliação, não se enquadram nos casos previstos no referido artigo.*

*Importa aqui elucidar o inciso VIII do art. 23. O inciso trata de informações relativas a atividades de fiscalização. No entanto, o dispositivo faz referência apenas às fiscalizações relacionadas à prevenção ou repressão de infrações, o que não é o caso da maioria dos processos de supervisão. Além disso, mesmo no caso de processos de supervisão que visem à prevenção e repressão de infrações, apenas as informações que possam comprometer a atividade podem ser classificadas nos termos da LAI. De qualquer forma, não poderia ser uma classificação sem prévia análise e geral, que seria contrária à própria lei.*

*Reitera-se que esses processos tratam de informações relativas às avaliações, às propostas das IES para corrigir deficiências encontradas e ao monitoramento e à reavaliação da situação que ensejou o processo, isto é, informações de patente interesse público. A própria Lei 12.527/2011, no seu art. 3º, estabelece que os procedimentos por ela previstos devem ser executados em conformidade com os princípios da administração pública, tendo como diretrizes, entre outras, a observância da publicidade como preceito geral, e do sigilo como exceção, e, também, a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.*

*Ademais, o § 1º do art. 10 da Lei 10.861/2004 estabelece que os protocolos de compromisso firmados entre as IES e o MEC serão públicos e estarão disponíveis a todos os interessados.*



*Registra-se que o § 2º do art. 4º da Portaria Normativa-MEC nº 21/2017 estabelece que os processos de supervisão e as informações nele contidas possuem caráter restrito, no sentido de que o acesso a essas informações é restrito ao MEC e à IES envolvida. Pelo exposto, este dispositivo não encontra apoio legal e constitui um óbice à transparência desses processos. Nesse caso, cabe à administração pública, em função do princípio da legalidade, atender ao disposto na legislação supracitada.*

*Cabe ainda destacar que os processos de supervisão não estão automatizados no sistema e-MEC, embora constituam processos eletrônicos específicos, dificultando sua gestão e impossibilitando a transparência do seu conteúdo. O § 1º do art 1º da Portaria Normativa-MEC 21/2017 estabelece que a tramitação dos processos de supervisão deverá ser feita exclusivamente no sistema e-MEC.*

*Apesar disso, em consulta ao sistema, em 27/7/2022, ou seja, passados quase cinco anos da edição da portaria, constatou-se que a tramitação dos processos de supervisão ainda não foi implementada no e-MEC, a despeito de o art. 31 da mesma portaria prever a adaptação progressiva do sistema. De acordo com o MEC, uma nova versão do e-MEC está em desenvolvimento e contemplará a supervisão.*

*Nesse contexto, propõe-se determinar ao MEC que implemente a tramitação dos processos de supervisão no e-MEC ou sistema equivalente, conforme o § 1º do art 1º da Portaria Normativa-MEC 21/2017, tornando disponíveis as informações contidas nesses processos e nos protocolos de compromisso, consoante o disposto no art. 3º, da Lei 12.527/2011, no § 1º, do art. 10º, da Lei 10.861/2004, e em respeito ao princípio da publicidade da administração pública (art. 37, caput, da CF/88).*

*Mais uma vez, registra-se que essa proposição foi submetida a comentários do gestor, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. O encaminhamento do relatório preliminar ao MEC foi feito por meio do Ofício 47.951/2022-TCU/Seproc (peça 70), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 104), na mesma data, não tendo sido apresentada pelo MEC qualquer manifestação.*

*Como resultado da determinação proposta, espera-se aumentar a transparência dos processos de supervisão, e diminuir as assimetrias de informação entre alunos e suas famílias e as instituições de ensino superior, permitindo maior controle social dessas entidades.*

#### *6.2 Transparência insuficiente dos processos avaliativos de responsabilidade do Inep*

*A avaliação do ensino superior está prevista na CF/1988, na LDB e na Lei do Sinaes, como forma de garantir a qualidade do ensino. Segundo o inciso II, do art. 2º, da Lei 10.861/2004 deve ser assegurado o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos. Tais processos correspondem à avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho acadêmico das instituições, conforme descrito no capítulo anterior. Apesar disso, os resultados das avaliações não estão disponíveis para a sociedade.*

*Segundo o § 3º do art. 3º, o § 2º do art. 4º, e o § 8º do art. 5º, da Lei do Sinaes, o processo avaliativo, seja o institucional, o de curso, ou o de desempenho dos alunos, resulta em um conceito específico. Na regulamentação dessa lei, o art. 80 do Decreto 9.235/2017, define quatro processos de avaliação: a interna da IES, a externa in loco, a dos cursos de pós-graduação e a do desempenho acadêmico dos estudantes.*

*A avaliação externa in loco institucional resulta em um Conceito Institucional (CI) que é a síntese de um conjunto de indicadores definidos pelo Inep e presente nos instrumentos de avaliação aplicados pelos avaliadores. No caso dos cursos, existe uma avaliação prévia, a partir de uma métrica que combina o resultado do Enade dos alunos do curso e dados relativos ao corpo docente, e que resulta resultando no Conceito Preliminar de Curso (CPC). Há, ainda, a avaliação externa*



*in loco dos cursos, que resulta no Conceito de Curso (CC). O desempenho dos alunos é medido pelo Conceito Enade. O decreto não atribui nenhum conceito à avaliação interna das IES.*

*Em consulta ao sítio do Inep (<https://www.gov.br/inep/pt-br>), constatou-se que estão disponíveis para acesso público apenas o CPC, o Conceito Enade, e um outro conceito denominado de Índice Geral de Cursos (IGC), que é uma média ponderada do CPC de cada curso de graduação e das notas atribuídas pela Capes aos cursos de pós-graduação de cada IES. Não estavam disponíveis os Conceitos de Cursos (CC) nem os Conceitos Institucionais (CI).*

*Os Conceitos Institucionais e de Curso estão disponibilizados na visão pública do e-MEC. No entanto, a consulta apresenta apenas o resultado consolidado, não estando disponíveis os conceitos atribuídos a cada um dos indicadores que resultaram no CI ou CC. Essa limitação se mostra relevante, pois os conceitos gerais são obtidos a partir da sintetização de inúmeros indicadores. Assim, para fins de atender a legislação em vigor relativa à transparência dos resultados da avaliação, essa divulgação não se mostra suficiente, uma vez que o inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004 preconiza que deve ser assegurado o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.*

*Os relatórios de avaliação, contêm ainda, uma série de informações importantes e de interesse tanto da comunidade acadêmica da IES (docentes, discentes e técnicos), como da sociedade em geral. Essas informações são parcialmente preenchidas pela própria IES visitada, e parcialmente obtidas pela comissão de especialistas responsável pela avaliação in loco, seja pela consulta às bases de informação, como o Censo e o e-MEC, seja por meio de solicitação específica ou também por observação direta e indireta durante a visita. Somam-se a isso as justificativas para cada um dos conceitos atribuídos para cada um dos indicadores previstos nos instrumentos de avaliação.*

*De acordo com informações do próprio Inep, os relatórios que são produtos das avaliações in loco não estão disponíveis publicamente, em razão do disposto no art. 6º e art. 32º da LAI, “a” e “b” do inciso II do art. 11 da Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), e no art. 102 do Decreto 9.235/2017.*

*Contudo, a análise dos dispositivos em questão mostra que é possível compatibilizar esses dispositivos com o inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004, que estabelece a obrigatoriedade da publicidade de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.*

*Por exemplo, a tecnologia disponível atualmente permite que as informações pessoais contidas nesses relatórios sejam preservadas por meio de “máscaras”, ou tarjas. Ademais, o formulário eletrônico no qual o instrumento de avaliação é aplicado poderia adotar uma formatação que facilitasse a identificação de informações pessoais para que possam ser preservadas. Por fim, os membros das comissões técnicas poderiam receber treinamento para que evitassem informações que possam resultar na exposição de dados de pessoa específica fora dos lugares reservados para tanto.*

*Em relação ao art. 102 do Decreto 9.235/2017, como registrado anteriormente, a classificação das informações como reservada deve se dar nos termos da LAI.*

*Do exposto, propõe-se determinar ao Inep que passe a divulgar no e-MEC ou em seu sítio eletrônico, todos os conceitos para cada um dos indicadores que compõem os instrumentos de avaliação in loco, assim como apresente um plano de ação com o objetivo de implementar procedimentos e tecnologias que garantam a publicidade dos relatórios de supervisão, incluindo as análises e justificativas fornecidas pela comissão de especialistas, as impugnações, quando houver, e o resultado com justificativas da análise da impugnação pela CTAA, em obediência ao disposto no inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004.*



*Espera-se como resultado da determinação proposta o aperfeiçoamento dos processos avaliativos, uma vez que o aumento da publicidade acarretará uma maior participação da sociedade e da comunidade acadêmica intrínseca a cada IES, bem como o aumento da transparência da qualidade de cursos e instituições.*

## 7. CONCLUSÃO

*A auditoria buscou avaliar o planejamento da política nacional de educação superior relacionada aos cursos superiores de graduação na modalidade a distância, bem como os processos de regulação, supervisão e avaliação a eles relacionados. A partir desse objetivo, foram formuladas quatro questões de auditoria.*

*A primeira questão tratou da existência de política pública específica, formalizada, com objetivos e meios para fazer frente aos desafios atuais do ensino superior, em especial aqueles decorrentes da modalidade EaD. Constatou-se que não há uma política nacional de educação superior que atenda às normas constitucionais/legais da matéria ou que trate dos problemas e das necessidades a serem supridas por meio da educação superior. Observou-se que alguns dos elementos que deveriam fazer parte dessa política existem e estão em andamento. No entanto, estes não estão estruturados em um modelo lógico de política pública.*

*Nesse sentido, foram propostos encaminhamentos visando a induzir a definição de uma política nacional de educação superior com os requisitos necessários que qualquer política pública deve atender, e com isso permitir que os objetivos do ensino superior previstos na CF/1988, na LDO e no PNE sejam alcançados.*

*A segunda questão buscou avaliar a eficiência do atual modelo regulatório e da atuação do MEC nos processos decorrentes desse modelo. Constatou-se que o modelo resulta em processos de baixa eficiência, não só do ponto de vista da razoabilidade dos prazos, como também da qualidade dos insumos do processo decisório em função do acúmulo de processos. Observou-se também que as ações e tentativas de aperfeiçoamento do modelo regulatório por parte do MEC com vistas à racionalização dos fluxos operacionais relacionados aos processos regulatórios, não têm sido suficientes para garantir prazos razoáveis em processos críticos de regulação.*

*Essas ações, implementadas com avaliações prévias e posteriores adequadas, poderiam, de outro modo, contribuir para que a regulação e a avaliação cumpram um de seus objetivos principais, que é induzir a qualidade do ensino superior. Assim, foram propostas medidas para o aperfeiçoamento do modelo regulatório atual, tanto em termos de eficiência, garantindo prazos razoáveis para os processos regulatórios, como em termos de efetividade no atingimento dos seus objetivos, e, por consequência, no aumento da qualidade do ensino superior.*

*Em seguida, na terceira questão, foi analisada a adequabilidade dos critérios utilizados na avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade a distância, por meio da análise dos componentes do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e dos instrumentos de avaliação in loco. Avaliou-se ainda o papel da autoavaliação institucional.*

*Constatou-se que os critérios e procedimentos atualmente instituídos para a avaliação dos cursos superiores de graduação, em especial na modalidade a distância, não são capazes de refletir a qualidade da formação dos estudantes, não contribuindo, assim, para que se atinjam os objetivos constitucionais/legais para a avaliação do ensino superior, nem para que se aumente a efetividade dessa política pública, em especial no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino superior e à orientação da expansão da oferta.*

*Em relação ao CPC observa-se que não há indicadores específicos para a modalidade a distância. Em relação a avaliação in loco, identificou-se que os instrumentos utilizados apresentam indicadores insuficientes para a modalidade EaD. Também se constatou que a avaliação tem sido*



*definida em função da regulação, com risco de comprometer o atingimento de seus objetivos. Por fim, ficou evidenciado que a avaliação interna não tem recebido a atenção prevista em lei, tanto nos normativos infralegais, quanto nos instrumentos e indicadores atualmente utilizados pelo Inep.*

*Foram propostas medidas que propiciem o aperfeiçoamento do modelo avaliativo atual, seus métodos, indicadores e instrumentos. Espera-se com essas medidas que a avaliação forneça uma visão mais objetiva da qualidade dos cursos, contribuindo assim para sua melhoria.*

*Por fim, na quarta questão, buscou-se avaliar a transparência dos processos de regulação, supervisão e avaliação. A auditoria constatou que os processos de supervisão, de responsabilidade da Seres/MEC, e os resultados das avaliações externas in loco, de responsabilidade do Inep, são aqueles com menor grau de transparência. Nesse sentido, foram propostas recomendações visando o aumento da transparência nesses processos. Espera-se com essas medidas contribuir para um controle social mais efetivo.*

*O relatório preliminar, contemplando todos os achados descritos e respectivas propostas de encaminhamento, foi submetido a comentários do MEC (peça 70) e do Inep (peça 69), nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, para avaliações e comentários, tanto no que se refere a prazos quanto ao mérito das proposições. Registra-se que não foram encaminhados comentários pelo MEC, e que as manifestações do Inep constam do Apêndice E deste relatório.*

#### 8. Proposta de encaminhamento

*Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, propondo:*

*a) **Determinar ao MEC**, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, em 180 dias:*

*a.1) apresente a este tribunal plano de ação para elaboração da política nacional de educação superior, no sentido de dar cumprimento ao previsto no art. 20 do Decreto 10.195/2019, em especial em relação aos incisos I a V, VII, XV, XVII e XXI, promovendo a coordenação entre as suas Secretarias que possuem atribuições em relação ao ensino superior (Setec/MEC – art. 16, e Seres/MEC – art. 24), contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação; e*

*a.2) implemente a tramitação dos processos de supervisão no e-MEC ou sistema equivalente, em cumprimento ao § 1º do Art. 1º da Portaria Normativa-MEC 21/2017, tornando disponíveis as informações contidas nesses processos e nos protocolos de compromisso;*

***Recomendar ao MEC**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

*b.1) implemente instrumentos de avaliação da política regulatória, conforme modelos definidos nos guias de avaliação de políticas públicas fornecidos pelo Comitê interministerial de Governança- CIG;*

*b.2) inclua, nos normativos infralegais, prazos determinados para análise e conclusão dos processos regulatórios;*

*b.3) avalie o atual modelo regulatório, identificando os gargalos processuais, formas alternativas de implementação dos preceitos legais que garantam a tempestividade processual sem aumentar o risco de os objetivos da regulação serem comprometidos. Em especial, avalie o papel, os custos e a necessidade das avaliações externas in loco nos processos regulatórios como previstos atualmente no Decreto 9.235/2017 e portarias relativas;*

*b.4) elabore diagnóstico dos processos regulatórios não concluídos anteriores a 2020, e apresente proposta de prazos para eliminação do estoque;*



b.5) avalie o risco dos procedimentos realizados na sede considerando os objetivos da avaliação externa previstos na lei do Sinaes e no Decreto 9.235/2017, em especial no que diz respeito à verificação da adequação da infraestrutura às condições previstas nos PDIs e PPCs realizada na sede; e

b.6) apresente uma estimativa dos custos e benefícios da avaliação externa ser realizada no polo, comparando com a metodologia atual e outras metodologias disponíveis ou conhecidas, como, por exemplo, a visita in loco amostral;

c) **Determinar ao Inep**, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias:

c.1) passe a divulgar no e-MEC e/ou em seu sítio eletrônico, todos os conceitos para cada um dos indicadores que compõem os instrumentos de avaliação in loco, em obediência ao disposto no inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004;

c.2) apresente um plano de ação com o objetivo de implementar procedimentos e tecnologias que garantam a publicidade dos relatórios de supervisão, incluindo as análises e justificativas fornecidas pela comissão de especialistas, as impugnações, quando houver, e o resultado com justificativas da análise da impugnação pela CTAA, em obediência ao disposto no inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004; e

c.2) elabore, plano de ação contendo modelo de coordenação, monitoramento e avaliação do funcionamento das CPAs e dos resultados por elas produzidos em avaliações internas, assim como prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação, em atendimento ao disposto na alínea “a”, do inciso I do art. 7º do Decreto 9.235/2017; e

d) **Recomendar ao Inep**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

d.1) desenvolva estudo que fundamente a utilização ou não de componentes específicos para a modalidade a distância, de modo que os indicadores da avaliação da educação superior sejam adequados para retratar seu nível de qualidade; e

d.2) realize estudos, em relação aos instrumentos de avaliação in loco, por modalidade de ensino, para reavaliar e fundamentar: os instrumentos de avaliação utilizados; os pesos atribuídos às dimensões avaliadas e aos indicadores dentro de cada dimensão, relacionando-os aos seus potenciais de contribuição para os processos formativos; bem como a definição dos critérios utilizados e a razoabilidade de sua verificação pelos avaliadores;

e) Encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, ao Ministério da Educação, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e às Comissões de Educação do Congresso Nacional; e

f) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 360, “b” e “d”.

A então Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, por meio do seu diretor, avaliou as respostas dos gestores do Ministério da Educação e emitiu o parecer técnico que transcrevo a seguir (peça 115):

*“Manifesto-me de acordo com a proposta formulada por ALMIR SERRA MARTINS MENEZES NETO, AUFC (doc 72.051.152-7).*

*Cumprer registrar que na data de hoje 30/9/2022, às 18h foram protocolados quatro expedientes relativos a comentários dos gestores do MEC:*



*Ofício 127/2022/TCU/AECI/GM/GM-MEC, de 30/9/2022 (peça 110);*

*Ofício 74/2022/ADJUNTO/SE/SE-MEC, de 29/9/2022 (peça 111);*

*Ofício 676/2022/GAB/SERES/SERES-MEC, de 16/9/2022 (peça 112); e*

*Ofício 274/2022/CGPP/DIFES/SESU/SESU-MEC, de 20/9/2022 (peça 113).*

*Os mesmos expedientes foram encaminhados por e-mail também na data de hoje, às 18:26.*

*De início ressalta-se que o relatório preliminar foi encaminhado ao MEC, para a apresentação de comentários, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, por meio do Ofício 47.951/2022-TCU/Seproc (peça 70), de 9/9/2022, com ciência de resposta (peça 104), na mesma data. Não obstante, passados os cinco dias úteis concedidos como prazo, não foi apresentada pelo MEC qualquer manifestação.*

*Desse modo, considerando não constam do Relatório de Auditoria qualquer registro dos comentários consignados nos expedientes ora em exame.*

*Conforme prescreve a Portaria-Segecex 9/2020, o encaminhamento para comentário dos gestores não representa abertura do contraditório e, portanto, o envio dos comentários não significa exercício de direito de defesa, o qual, se necessário, poderá ser exercido nas etapas processuais posteriores. Assim, a ausência de apresentação dos comentários no prazo fixado, não configura impeditivo para o andamento normal do processo, nem é considerada motivo de sanção.*

*Não obstante, passa-se à análise de mérito dos comentários encaminhados (peças 112 e 113).*

*Ofício 676/2022/GAB/SERES/SERES-MEC, de 16/9/2022 (peça 112)*

*Acerca das propostas de determinação e recomendação constantes do relatório preliminar, foi apresentada a seguinte manifestação:*

## *II. DAS COMPETÊNCIAS DA SERES E DO SISTEMA E-MEC*

*4. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) é a unidade do MEC responsável pela regulação e supervisão de: IES públicas e privadas pertencentes ao Sistema Federal de Ensino; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, na modalidade presencial ou a distância. Suas competências estão dispostas no art. 24 do Decreto e envolvem, entre outras atribuições:*

*5. I - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e a supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE;*

*6. II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância;*

*7. III - emitir parecer nos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância;*

*8. IV - supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, com vistas ao cumprimento da legislação educacional e à proposição de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, e aplicar-lhes eventuais penalidades*

*9. previstas na legislação; (SIC)*

*10. V - estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância.*

*11. Atualmente, o sistema utilizado para atender as demandas da Regulação de cursos é o e-MEC. O e-MEC é um sistema eletrônico voltado para Instituições e Cursos de Educação Superior, constitui a base de dados oficial e única de informações relativas às Instituições de Educação*



*Superior (IES) e cursos de graduação do Sistema Federal de Ensino. Os dados do sistema e-MEC devem guardar conformidade com os atos autorizativos das instituições e cursos de educação superior, editados com base nos processos regulatórios competentes (Portaria Normativa MEC nº 40/2007).*

*12. O e-MEC possibilita o acompanhamento dos processos regulação e supervisão da educação superior no Brasil. Todos os atos autorizativos, como credenciamento e recredenciamento de IES, a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, como também, os processos de aditamento, que são modificações de processos, são feitos pelo sistema e-MEC.*

*13. O sistema visa tornar os processos mais rápidos e eficientes, uma vez que eles são feitos eletronicamente. As IES podem então acompanhar (pelo sistema) o trâmite do processo no MEC que, por sua vez, pode gerar relatórios para subsidiar as tomadas de decisão. Não obstante, o cadastro e-MEC gera informações que são consumidas por outros Programas/ Sistemas do Governo Federal como ENADE, SISU, SISTEC, Bolsa Permanência, entre outros.*

*14. Cumpre esclarecer que o sistema e-MEC é um sistema antigo e apresenta alto custo de manutenção e inúmeros problemas no código fonte o que o torna um sistema difícil de ser gerenciado e mantido pelos ativos de TI deste MEC. Em decorrência dessa situação, buscando reduzir custos e trazer mais eficiência aventou-se junto à Subsecretaria de Tecnologia de Informação e Comunicação (STIC) deste MEC a possibilidade de desenvolvimento de um novo sistema que viesse a substituir o e-MEC.*

*15. O novo e-MEC está sendo desenvolvido em uma plataforma híbrida totalmente aderente ao tipo de fluxo negocial do e-MEC, em que a principal vantagem será a adequação desse fluxo sistêmico de acordo com a necessidade em decorrência de mudanças na legislação. Isso propiciará manutenções do sistema sem a necessidade de codificação específica. Além disso, buscará parametrizar das informações e dados da educação brasileira, bem como permitirá a avaliação de indicadores de qualidade da educação.*

*16. O novo sistema fará uso inteligente dos dados gerando rotinas que alertam automaticamente os agentes da SERES/MEC quanto a uma melhora ou piora de algum indicador de uma IES. Somando a isso, possibilitará a extração de relatórios gerenciais e criação de painéis de acompanhamento para monitorar a situação dos cursos e das IES.*

*17. Essas inovações no sistema e-MEC decorrentes do desenvolvimento de modelos de Machine Learning e Ciências de dados para auxiliar a gestão, utilizando-se como referência as bases de dados do sistema e-MEC e adaptando-os para o Novo sistema e-MEC que está em desenvolvimento buscarão auxiliar o processo de gestão, monitoramento das principais questões relacionadas com a regulamentação e supervisão de credenciamento e autorização de cursos das Instituições de Ensino Superior do país. III. DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES:*

*18. Em atenção as determinações do TCU, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020: “a.2) implemente a tramitação dos processos de supervisão no e-MEC ou sistema equivalente, em cumprimento ao § 1º do Art. 1º da Portaria Normativa-MEC 21/2017, tornando disponíveis as informações contidas nesses processos e nos protocolos de compromisso;”*

*19. Cumpre esclarecer que o cumprimento desta determinação já se encontra em andamento com o desenvolvimento do novo sistema e-MEC e nos fluxos da Diretoria de Supervisão da Educação Superior (DISUP/SERES) já estão no escopo de desenvolvimento do novo sistema e-MEC.*

*20. O novo sistema terá ainda integração com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI/MEC) e integração com a base da Receita Federal do Brasil para checagem das informações*



*cadastrais dos representantes legais das Instituições de Ensino. Haverá ainda disponibilidade de acesso mobile para que os avaliadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) possam fazer o upload das informações no momento da visita técnica e possam integrá-las diretamente ao sistema após validação.*

*21. Todas essas inovações e melhorias proporcionarão uma redução de tempo de tramitação dos processos de análise de credenciamento e autorização/reconhecimento de cursos em cerca de 5-8 meses.*

*22. No que se refere ao item b3 e b4, in verbis:*

*“b.3) avalie o atual modelo regulatório, identificando os gargalos processuais, formas alternativas de implementação dos preceitos legais que garantam a tempestividade processual sem aumentar o risco de os objetivos da regulação serem comprometidos. Em especial, avalie o papel, os custos e a necessidade das avaliações externas in loco nos processos regulatórios como previstos atualmente no Decreto 9.235/2017 e portarias relativas;*

*b.4) elabore diagnóstico dos processos regulatórios não concluídos anteriores a 2020, e apresente proposta de prazos para eliminação do estoque;”*

*23. Tais recomendações dizem respeito às competências da DIREG.*

*24. Atribuições da DIREG, no Decreto 10.195, de 2019:*

*I - estabelecer normas técnicas e fluxos processuais, com vistas a promover a sistematização e uniformização de procedimentos;*

*II - propor, em articulação com a Diretoria de Política Regulatória, diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições de ensino superior para o seu credenciamento e reconhecimento e para a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos superiores, presenciais e a distância;*

*III - emitir pareceres nos processos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento dos cursos superiores, presenciais e a distância, e promover as diligências necessárias à instrução do processo;*

*IV - emitir pareceres nos processos de credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior no País, para as modalidades presencial e a distância, e promover as diligências necessárias à instrução do processo;*

*V - apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a avaliação e a regulação dos cursos e instituições de educação superior;*

*VI - planejar e coordenar processos de chamamento público para o credenciamento e o reconhecimento de instituições de educação superior privadas e para a autorização de funcionamento de cursos de graduação em áreas estratégicas;*

*VII - pré-selecionar os Municípios que receberão autorização para funcionamento de cursos de graduação em medicina, ouvidos o Ministério da Saúde e os Municípios nos quais serão criados cursos em áreas estratégicas;*

*VIII - estabelecer critérios para a autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde;*

*IX - estabelecer critérios para o edital de seleção de propostas relativas à autorização de funcionamento de curso de medicina; e*



*X - dispor sobre a periodicidade e a metodologia dos procedimentos avaliativos para o acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público de que trata o inciso VI.*

*25. Destacam-se as ações desenvolvidas no âmbito do Plano de Ação, em implementação desde abril de 2022, que caminham ao encontro das recomendações supracitadas.*

*26. O Plano de Ação da DIREG/SERES, em implementação desde abril de 2022, tem como objetivo:*

*diagnóstico e mapeamento do estoque de processos regulatórios;*

*definição e implementação de estratégia de enfrentamento ao passivo de processos regulatórios;*

*mapeamento dos tempos de análise das fases e subfases do sistema e-MEC e identificação das causas;*

*identificação dos principais problemas que impactam no desempenho da Diretoria, na emissão de pareceres nos processos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento dos cursos superiores, presenciais e a distância, e nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior no País;*

*definição de objetivos e metas, formas de implementação, avaliação e monitoramento das ações implementadas e dos resultados obtidos;*

*monitoramento constante e contínuo das atividades desenvolvidas;*

*reuniões periódicas de planejamento das atividades com os líderes das equipes, de forma a mapear e sanear os gargalos e problemas verificados;*

*definição de três estratégias básicas, a primeira de enfrentamento do passivo, a segunda de resolução de problemas que impactam a continuidade ou aumentam o tempo de análise dos processos e a última, a proposição, considerando a expertise adquirida, a proposição de melhorias de fluxos processuais;*

*estabelecer normas técnicas e fluxos processuais, com vistas a promover a sistematização e uniformização de procedimentos;*

*implementação de uma política de gestão global do processo, visto que anteriormente a mesmo estava fragmentada, sem um responsável único;*

*estabelecimento de critérios unificados de análise, de forma a garantir a isonomia;*

*estabelecimento de critérios de “fila” para distribuição e análise dos processos, em atendimento aos princípios da isonomia e transparência;*

*instituição de medidas de governança processual;*

*implementação de ações de proteção ao corpo técnico;*

*apoio ao reduzido corpo técnico da Diretoria por meio da implementação de Forças Tarefas;*

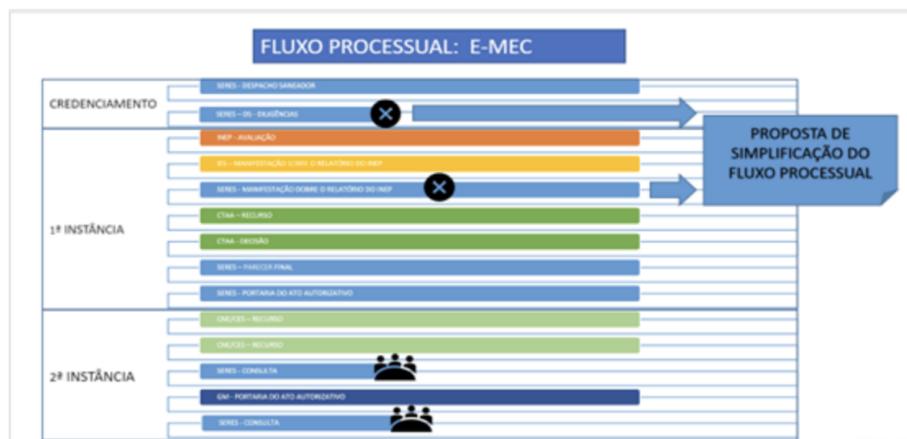
*reorganização e redistribuição do corpo técnico, com o intuito de otimizar a produtividade sem sacrificar a qualidade da análise;*

*ações de capacitação interna, para reciclagem e troca de conhecimento;*

*propor, em articulação com a Diretoria de Política Regulatória, soluções para os problemas mapeados, incluindo melhorias no sistema e-MEC.*



27. Ademais, registra-se que o fluxo processual apresentado a seguir, exemplifica de forma simplificada a participação de outros entes no processo de atos regulatórios, de forma sequencial e apartada, reforçando a oportunidade de simplificação processual, como as apontadas na fase Despacho Saneador e impugnação. Resta evidente também a necessidade da gestão global do processo, isto é, a DIREG/SERES assumiu o papel de monitorar o processo regulatório do início ao final, o que resultou na necessidade de várias correções de correções de erros sistêmicos, a qual fazemos de forma proativa, com o monitoramento de tempo de permanência em fases e subfases.



28. Observa-se, ainda, a proposição da DIREG à SERES para que a prestação de apoio técnico nas fases Conselho Nacional de Educação (CNE) e Gabinete do Ministro, e ainda a CONJUR, antes realizadas pela própria coordenação técnica, agora seja apreciada pelos Diretores. Assim, fomentamos uma análise imparcial e segregada da área que instruiu o processo inicialmente, proporcionando uma oportunidade de revisão de erros processuais.

29. A referida ação, além de ser uma ação de governança, aliada as boas práticas, reduziu de forma significativa os prazos desta que era uma das fases com maior tempo de análise. Resultado do mapeamento e monitoramento iniciado em abril de 2022.

30. Os controles semanais da DIREG utilizam como fonte de dados os relatórios do sistema e-MEC, a extração quinzenal direta da base de dados do sistema, um BI e outros controles. Assim, além do monitoramento do passivo de processos e produtividade das equipes, é possível fazer o planejamento das atividades a serem desenvolvidas e também melhor compreender a natureza dos processos.

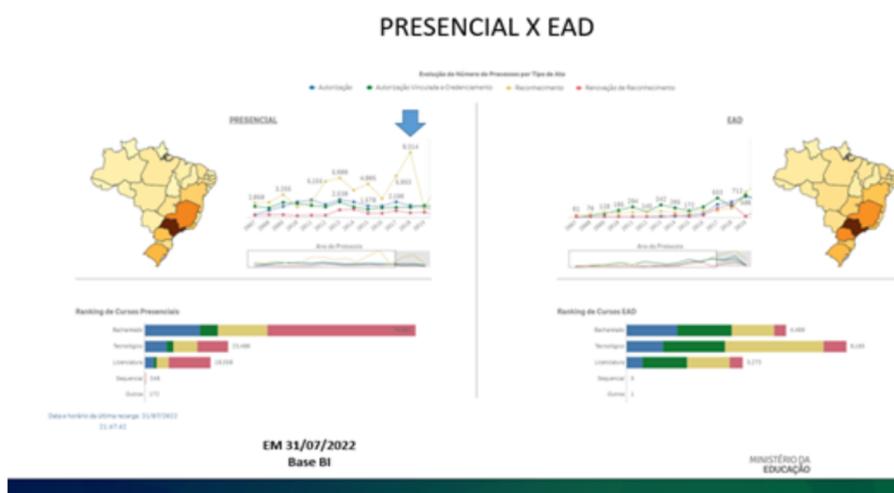
31. Os gráficos a seguir, por exemplo, trazem a quantidade de processos em trâmite no sistema e-MEC, na base BI, em 31/07/2022. Claro que verificar apenas o número de processos é demasiadamente simplista, pois há que se considerar além da produtividade o número de entradas e saídas em cada uma das fases e subfases.

32. Mas é possível verificar, por exemplo que a fase Inep - Avaliação e Secretaria- Parecer final, recebem naquela data, o maior quantitativo de processos, o que é natural, visto que são as de maior complexidade e coexistem de forma complementar. E ainda verificar o crescente número de processos a partir de 2018.





33. Todo esse crescimento se deu basicamente em virtude do crescimento no segmento privado de educação superior, embora o segmento público também tenha apresentado crescimento. O crescimento do número processos na modalidade EaD, no entanto, mostrou-se bem superior tanto em termos percentuais quanto em números absolutos, com ápice no ano de 2018. Veja o gráfico a seguir, ainda na mesma data base.



34. Se analisarmos o número de vagas por modalidade, conforme apresentado na planilha a seguir, observamos nos dados de 15/07/2022, que o percentual vagas em EAD se mostra superior ao presencial.

Contagem de Vagas Autorizadas Cadastro	Rótulos de Coluna			%	%	%
	EAD	PRESENCIAL	Total Geral			
Arquivado	1.908	11.201	13.109	1%	7%	3%
Cancelado	7.918	24.455	32.373	4%	15%	8%
Concluído	196.969	118.572	315.541	92%	71%	83%
Em Preenchimento	205	970	1.175	0%	1%	0%
Protocolado	6.208	12.458	18.666	3%	7%	5%
<b>Total Geral</b>	<b>213.208</b>	<b>167.656</b>	<b>380.864</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

35. A tabela a seguir apresenta o número de vagas autorizadas nas duas modalidades, com um recorte de 2015 a 2022, até 15/07/2022. Esse crescimento vagas no EaD, se mostrou mais acentuado a partir de 2017, com pico em 2021, causada pela pandemia, enquanto em relação ao ensino presencial houve uma diminuição no número de matrículas no mesmo período, sinalizando uma migração entre as modalidades.



Soma de VAGAS									
Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
EAD	61.605	58.396	179.242	134.551	283.102	243.755	436.358	149.277	1.546.286
AUTORIZAÇÃO DE CURSO	61.605	58.396	179.242	134.551	283.102	243.755	436.358	149.277	1.546.286
PRESENCIAL	224.032	243.517	265.394	263.325	173.023	78.569	159.840	45.210	1.452.910
AUTORIZAÇÃO DE CURSO	224.032	243.517	265.394	263.325	173.023	78.569	159.840	45.210	1.452.910
<b>Total Geral</b>	<b>285.637</b>	<b>301.913</b>	<b>444.636</b>	<b>397.876</b>	<b>456.125</b>	<b>322.324</b>	<b>596.198</b>	<b>194.487</b>	<b>2.999.196</b>

36. A seguir, um pequeno recorte agora com os cursos em cada modalidade, com base nos atos regulatórios desta gestão, no período de abril a setembro do presente ano. No referido período foram publicados 2.895 atos regulatórios (até 9/9/2022), já dentro do escopo do Plano de Ação para redução do passivo, o equivalente a 218.004 vagas, sendo 178.080 EAD e 39.924 presencial.

37. A primeira tabela se refere a modalidade EAD e a segunda Presencial.

Cursos	Soma de QUANTIDADE DE VAGAS NOVAS	% De QUANTIDADE DE VAGAS NOVAS 2
PEDAGOGIA (Licenciatura)	15.910	8,9%
ADMINISTRAÇÃO (Bacharelado)	15.085	8,5%
GESTÃO COMERCIAL (Tecnológico)	8.660	4,9%
CIÊNCIAS CONTÁBEIS (Bacharelado)	6.775	3,8%
ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	6.775	3,8%
SERVIÇO SOCIAL (Bacharelado)	6.550	3,7%
TEOLOGIA (bacharelado)	6.200	3,5%
LOGÍSTICA (tecnológico)	5.150	2,9%
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (Tecnológico)	5.100	2,9%
NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS	4.500	2,5%
PEDAGOGIA	3.600	2,0%
PROCESSOS GERENCIAIS (Tecnológico)	3.300	1,9%
ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS(Tecnológico)	3.100	1,7%
EDUCAÇÃO FÍSICA (Licenciatura)	2.500	1,4%
GESTÃO DA QUALIDADE (Tecnológico)	2.450	1,4%
SEGURANÇA PÚBLICA (Tecnológico)	2.300	1,3%
FARMÁCIA (Bacharelado)	2.300	1,3%
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	2.240	1,3%
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (Bacharelado)	2.100	1,2%
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (Tecnológico)	2.050	1,2%
PEDAGOGIA (Licenciatura)	2.000	1,1%
PRODUÇÃO PUBLICITÁRIA (Tecnológico)	2.000	1,1%
PSICOPEDAGOGIA	2.000	1,1%
GESTÃO DE COOPERATIVAS (TECNOLÓGICO)	2.000	1,1%
COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL (Tecnológico)	2.000	1,1%
LETRAS - PORTUGUÊS E INGLÊS (Licenciatura)	2.000	1,1%
MARKETING - TECNOLÓGICO	1.800	1,0%



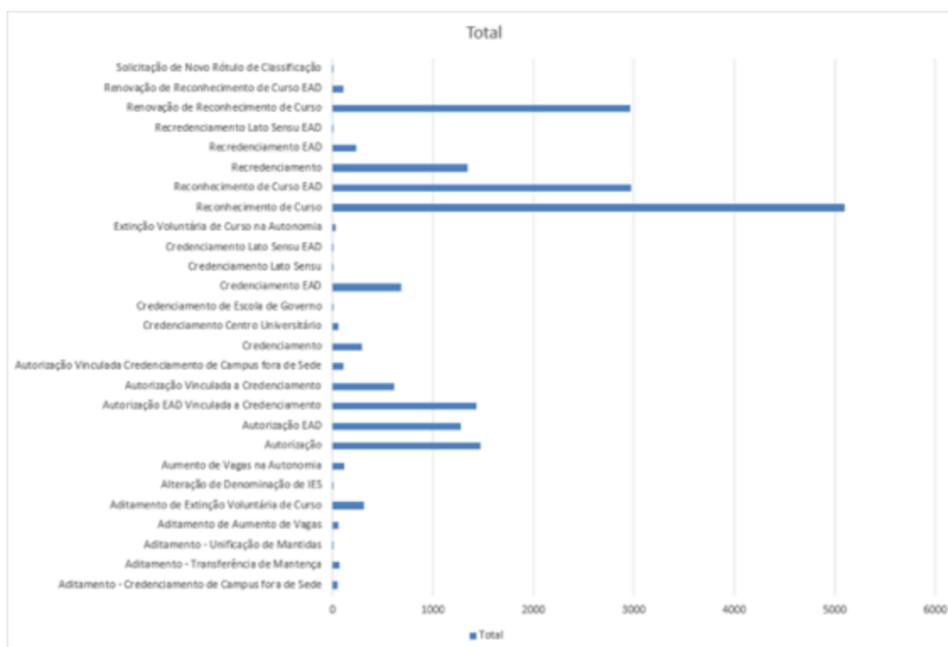
Cursos	Soma de QUANTIDADE DE VAGAS NOVAS	% De QUANTIDADE DE VAGAS NOVAS 2
PSICOLOGIA (Bacharelado)	7.170	18,0%
DIREITO (Bacharelado)	5.390	13,5%
ENFERMAGEM (Bacharelado)	4.070	10,2%
ODONTOLOGIA (Bacharelado)	3.500	8,8%
FARMÁCIA (Bacharelado)	1.490	3,7%
MEDICINA VETERINÁRIA (bacharelado)	1.029	2,6%
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS(Tecnológico)	990	2,5%
AGRONOMIA (Bacharelado)	914	2,3%
ADMINISTRAÇÃO (Bacharelado)	884	2,2%
FISIOTERAPIA (Bacharelado)	860	2,2%
ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS (Tecnológico)	844	2,1%
NUTRIÇÃO (Bacharelado)	834	2,1%
PEDAGOGIA (Licenciatura)	820	2,1%
BIOMEDICINA (bacharelado)	676	1,7%
ARQUITETURA E URBANISMO (Bacharelado)	461	1,2%
ENGENHARIA ELÉTRICA (Bacharelado)	438	1,1%
ENGENHARIA DE COMPUTAÇÃO(Bacharelado)	420	1,1%
ESTÉTICA E COSMÉTICA (Tecnológico)	414	1,0%
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (Bacharelado)	400	1,0%

Veja a seguir a distribuição de vagas por modalidade, no recorte desta gestão.



Com o mapeamento do passivo foi necessário verificar quais atos regulatórios e em quais fases e subfases eram observadas os maiores tempos de análise, além de verificar quais os níveis de complexidade apresentados para a compreensão das causas. Um dos mapeamentos e monitoramentos realizados está elencado abaixo:





40. Concentrar esforços nas fases de Despacho Saneador e Parecer Final, como mostrado a seguir, ajudou na construção de soluções de enfrentamento, que envolveram desde a utilização de Forças Tarefas, nas fases preliminares das análises e ainda o remanejamento e treinamento do corpo técnico da Diretoria.

41. Atualmente existem equipes das Forças Tarefas atuando em cinco atividades, com o objetivo de distribuir todo o passivo para análise até o presente mês, meta já atingida e a totalidade do passivo existente hoje, analisado até o final de outubro.

42. Com o enfrentamento do estoque de processos em trâmite, iniciamos também um estudo de possíveis ações críticas para aumentar a eficiência na análise da solicitação dos atos regulatórios, inclusive o modelo regulatório definido pelas normas infralegais, para evitar a formação de um novo passivo.

43. Assim, propõe-se a apresentação de novo Plano de trabalho para avaliar a eficiência do atual modelo e aumentar a eficiência na análise dos atos regulatórios, contemplando os pontos elencados nas recomendações dispostas no Relatório, em até 180 (cento e oitenta) dias.

44. O referido prazo se faz necessário considerando a reduzida equipe de trabalho, visto que hoje a DIREG/SERES conta com apenas 23 (vinte e três) servidores, 7 (sete) colaboradores terceirizados e 6 (seis) secretárias.

45. Além disso, todos os nossos esforços estão direcionados ao enfrentamento do passivo de processos regulatórios, cuja meta estabelecida em abril era chegar no final do presente mês (setembro) com todos os processos, sob responsabilidade da DIREG/SERES, distribuídos para análise, a qual foi atendida.

46. Espera-se que até o final do mês outubro se possa ter todos os processos, sob nossa responsabilidade, analisados e disponíveis para validação de um servidor. As etapas posteriores são a validação do coordenador-geral, da Diretora, com posterior assinatura da Secretária, em caso de concordância.



47. É necessário reunir condições para estudar o Plano de Trabalho Regulatório, o que será possível com a participação da equipe técnica, que a DIREG dispõe, mas que está se empenhando esforços, junto aos órgãos competentes, para suprir o insuficiente número de técnicos especializados, para conduzir os dois Planos.

48. Além do mais, o enfrentamento do passivo, objeto do Plano de Ação em implementação, permitirá melhor avaliar o modelo existente, que claramente resulta em processos de baixa eficiência, não só do ponto de vista da razoabilidade dos prazos, como também da qualidade dos insumos do processo decisório em função do acúmulo de processos, que claramente se estenderá para além da racionalização dos fluxos operacionais.

49. As recomendações b.5) e b.6) transcritas a seguir, também necessitam de uma análise criteriosa quanto a sua aplicabilidade, as quais ocorreriam no prazo de elaboração do Plano de Ação.

“b.5) avalie o risco dos procedimentos realizados na sede considerando os objetivos da avaliação externa previstos na lei do Sinaes e no Decreto 9.235/2017, em especial no que diz respeito à verificação da adequação da infraestrutura às condições previstas nos PDIs e PPCs realizada na sede; e

b.6) apresente uma estimativa dos custos e benefícios da avaliação externa ser realizada no polo, comparando com a metodologia atual e outras metodologias disponíveis ou conhecidas, como, por exemplo, a visita in loco amostral;”

50. Decorrente dos fatos e argumentos apresentados, esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior é a favor da determinação de apresentação de Plano de Ação regulatório.

51. Sugere-se, em complementação ao Plano de ação de enfrentamento do passivo a mudança do prazo de **120 (cento e vinte) para 180 (cento e oitenta) dias**.

52. Em relação a determinação a.2 apontada no item 8, pág. 50 do processo TC 033.402/2021-3 - RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, a SERES esclarece que já está atuando para incluir no escopo do novo e-MEC os fluxos e regras de negócio da DISUP/SERES.

53. Quanto as demais recomendações, esta Secretaria está adotando medidas de aperfeiçoamento do modelo regulatório atual, tanto em termos de eficiência, como em termos de efetividade. Com o objetivo do cumprimento integral das recomendações dispostas no Relatório de Auditoria Operacional, com o acréscimo das ações de aperfeiçoamento mencionadas sob a responsabilidade da DIREG/SERES.

No exame à manifestação da Seres/MEC, observa-se que o gestor, em suma, reafirma suas competências normativas, e discorre acerca do funcionamento do e-MEC, adicionando a informação de que está sendo desenvolvido o novo e-MEC.

Acerca da proposta de determinação para implementação dos processos de supervisão no e-MEC (item 360, a.2), apresenta-se a informação de que já se encontram em andamento providências nesse sentido, de modo que não se fez qualquer objeção ao referido encaminhamento.

Sobre as recomendações para a avaliação do atual modelo regulatório (item 360, b.3), e para a elaboração de diagnóstico dos processos regulatórios não concluídos anteriores a 2020 (item 360, b.4), traz a informação de que se trata de competências da Direg/Seres, e de que se encontra em curso Plano de Ação, desde abril de 2022, com objetivos convergentes às propostas em comento.



Ademais, segue discorrendo sobre o Plano de Ação, reiterando o movimento do órgão para enfrentamento do estoque de processos em trâmite, e apresenta a solicitação de que o prazo de 120 dias para o cumprimento das recomendações seja dilatado para 180 dias.

Na sequência, faz referência às recomendações para avaliação do risco dos procedimentos realizados na sede no âmbito da avaliação externa (item 360, b.5) e para apresentação de uma estimativa de custos e benefícios da avaliação externa a ser realizada no polo (item 360, b.6), ratificando a solicitação de ampliação do prazo para 180 dias.

Do exame às solicitações de alteração das propostas, constata-se que se resumem à alteração do prazo para cumprimento. Sobre essa questão, registra-se que da versão final do Relatório de Auditoria já consta o prazo de 180 dias, a despeito de a manifestação ter sido recebida após a finalização dos trabalhos.

Ofício 274/2022/CGPP/DIFES/SESU/SESU-MEC, de 20/9/2022 (peça 113)

As manifestações da Sesu/MEC são apresentadas a seguir:

Por meio da análise da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de IFES, unidade desta Secretaria (DIFES/SESu), identificamos, em especial nas alíneas 97 e 98, que:

(...)

97. Por outro lado, conforme o entendimento da Sesu/MEC, a sua atuação enquanto gestora da política de educação superior se restringiria às universidades federais, não envolvendo as IES privadas, exceto quanto a programas de governo como Prouni e Fies. Para a Sesu/MEC, a política relacionada às IES privadas se daria apenas por meio da regulação, sob responsabilidade da Seres/MEC.

98. Conforme o entendimento da Sesu/MEC, de fato lhe pertencem todas as competências previstas no art. 20 do Decreto 10.195/2019. Não obstante, a Secretaria diverge em relação ao que a equipe de auditoria entende como política nacional de educação superior. Para a secretaria, o conceito de política pública é complexo e pode ser compreendido sob diferentes perspectivas, a exemplo do que estabelecem os arts. 205 e 209 da CF/1988, implicando necessidade da correta delimitação do âmbito de atuação dos diversos atores envolvidos (peça 64, p. 2)

(...)

4. Pois bem. O Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Estrutura Regimental do Ministério da Educação, estabelece na alínea 'c', do art. 2º, a estrutura organizacional da SESu. In verbis:

Art. 2º O Ministério da Educação tem a seguinte estrutura organizacional:

....

c) Secretaria de Educação Superior:

1. Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior;
2. Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior; e
3. Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde;

5. Nesse sentido, além do art. 20 do referido Decreto que traz as competências do Secretaria de Educação Superior, temos os artigos 21, 22 e 23, que complementando a estrutura organizacional da SESu, estabelecem as competências de suas respectivas Diretorias, a saber:

Art. 21. À Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior compete:



*I - implantar, coordenar, acompanhar e avaliar os programas de apoio às instituições de educação superior, em articulação com órgãos afins;*

*II - desenvolver e monitorar projetos especiais de fomento, com vistas à modernização e à qualificação das instituições de educação superior;*

*III - estimular, apoiar e disseminar programas destinados à integração da educação superior com a sociedade e, particularmente, à interação com a realidade local e regional;*

*IV - coordenar a implantação, o acompanhamento e a avaliação dos programas de apoio ao estudante, com o objetivo de democratizar o acesso à educação superior e garantir a permanência do estudante, em articulação com órgãos afins;*

*V - apoiar e promover projetos especiais e inovadores relacionados com o ensino de graduação;*

*VI - propor programas e projetos para a melhoria dos cursos de graduação e das atividades de extensão, a partir da interação com as instituições de educação superior;*

*VII - fomentar, no âmbito das instituições integrantes do Sistema Federal de Ensino Superior, ações e políticas destinadas à melhoria do desempenho dos profissionais e estudantes da educação básica;*

*VIII - realizar ações de estímulo e fomento à inovação e à melhoria da qualidade da educação superior, presencial e a distância, em diálogo com os setores produtivos e sociais;*

*IX - estabelecer os parâmetros técnicos para implementação do diploma digital de conclusão de cursos superiores de graduação no âmbito do Sistema Federal de Ensino Superior; e*

*X - constituir base de dados e informações com vistas ao acesso, pelos estudantes do Sistema Federal de Ensino Superior, a documento de identificação em formato digital.*

*Art. 22. À Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior compete:*

*I - coordenar ações destinadas ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições federais de educação superior;*

*II - acompanhar e apoiar a consolidação das iniciativas de expansão da rede federal de instituições federais de educação superior, em consonância com o PNE;*

*III - apoiar as instituições federais de educação superior, por meio de recursos orçamentários para a execução de suas atividades e de estímulos à diversificação de suas fontes de receitas;*

*IV - acompanhar e avaliar o desempenho das instituições federais de educação superior;*

*V - realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior;*

*VI - propor a implementação de estratégias para o desenvolvimento de novos modelos de gestão e de parcerias com os setores público e privado, com o objetivo de fortalecer o ensino, a pesquisa, a extensão e a inovação nas instituições federais de educação superior;*

*VII - orientar e acompanhar a execução de ações de infraestrutura das instituições federais de educação superior;*

*VIII - orientar e coordenar a gestão estratégica de recursos humanos das instituições federais de educação superior;*



*IX - realizar, fomentar, atualizar e divulgar estudos relativos a inovações pedagógicas e institucionais e à atualização dos perfis profissionais de conclusão dos cursos superiores pelas instituições federais de educação superior, em alinhamento com as demandas do setor produtivo para o desenvolvimento nacional no contexto de internacionalização;*

*X - acompanhar, apoiar e avaliar a consolidação das ações de expansão da rede federal de instituições federais de educação superior;*

*XI - acompanhar e avaliar os indicadores de desempenho e de qualidade da educação superior das instituições federais de educação superior e seu desempenho institucional e emitir relatórios com indicações de planos de ações para fins de aprimoramentos;*

*XII - avaliar demandas de abertura de novos cursos, novos campi e novas instituições federais de educação superior;*

*XIII - planejar e propor estratégias de desenvolvimento acadêmico, com o objetivo de reduzir a evasão de estudantes nas instituições federais de educação superior;*

*XIV - elaborar estudos e apresentar projetos para o atendimento de demandas de acesso à educação superior pública de grupos específicos nas instituições federais de educação superior;*

*XV - apoiar a implementação de modelos de governança com o objetivo de garantir eficiência e transparência das instituições federais de educação superior;*

*XVI - fortalecer a atuação colaborativa entre as unidades da rede de instituições federais de educação superior;*

*XVII - apoiar ações de internacionalização da rede de instituições federais de educação superior que fortaleçam a sua institucionalidade e estimulem parcerias com instituições científicas e educacionais;*

*XVIII - fomentar ações e políticas de formação dos profissionais de educação básica junto às instituições integrantes do Sistema Federal de Ensino Superior;*

*XIX - auxiliar na execução da política de validação de diplomas estrangeiros de graduação e promover a cooperação entre países para a validação de diplomas brasileiros no exterior; e*

*XX - estabelecer e executar políticas de fomento à capacitação dos estudantes do ensino superior em língua estrangeira, com foco na produção acadêmica para publicações internacionais. (Grifos nossos)*

*Art. 23. À Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde compete:*

*I - acompanhar e avaliar o desempenho dos programas de educação em saúde;*

*II - supervisionar a capacitação de profissionais do Programa Mais Médicos, instituído pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, e dos demais programas na área de saúde no âmbito da educação superior;*

*III - monitorar a implantação dos cursos superiores na área de saúde, em consonância com o planejamento estratégico das necessidades de profissionais em saúde;*

*IV - coordenar a implantação, o monitoramento e a avaliação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, de que trata o art. 13 da Lei nº 12.871, de 2013, no âmbito do Programa Mais Médicos, em conjunto com o Ministério da Saúde;*

*V - propor critérios para a implantação de políticas educacionais, com vistas à implementação de programas de residência em saúde;*

*VI - desenvolver programas e projetos especiais de fomento ao ensino, com vistas ao treinamento em programas de residência em saúde;*



VII - coordenar as atividades da Comissão Nacional de Residência Médica e da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde;

VIII - realizar atividades de regulação, de supervisão e de avaliação destinadas aos programas de residência em saúde, por meio da Comissão Nacional de Residência Médica e da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde;

IX - conceder e monitorar as bolsas para programas de residência em saúde nas instituições federais de educação superior;

X - conceder e monitorar as bolsas de preceptoria e tutoria para os cursos de graduação e para os programas de residência em saúde nas instituições federais de educação superior;

XI - definir, implantar e monitorar as matrizes de competências nacionais para a formação dos programas de residência em saúde, conforme o disposto no Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015;

XII - coordenar e acompanhar a formulação e a implantação do sistema nacional de avaliação de programas de residência em saúde;

XIII - estabelecer critérios e acompanhar seu cumprimento pelas instituições nas quais serão realizados os programas de residência em saúde e os critérios e a sistemática de credenciamento e acreditar periodicamente os programas;

XIV - estabelecer as normas gerais de funcionamento dos programas de residência em saúde, conforme as necessidades sociais e os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde;

XV - certificar os hospitais de ensino e as redes de saúde para integração ensino-serviço, em conjunto com o Ministério da Saúde;

XVI - apoiar, propor, acompanhar e monitorar a implementação dos Contratos Organizativos da Ação Pública Ensino-Saúde, conforme o disposto no art. 12 da Lei nº 12.871, de 2013, em conjunto com o Ministério da Saúde;

XVII - acompanhar e supervisionar as avaliações de programas em residência em saúde realizadas pelas comissões regionais de residência em saúde;

XVIII - estabelecer critérios para a implantação de políticas educacionais, com vistas à autorização e implementação dos cursos de graduação nas áreas da saúde em conjunto com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior;

XIX - criar comissões de monitoramento, avaliação e regulação dos cursos de graduação nas áreas da saúde em conjunto com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior;

XX - propor critérios para revalidação de diplomas e reconhecimento de certificados de cursos das áreas da saúde;

XXI - desenvolver e propor políticas educacionais para cursos de pós-graduação lato sensu em saúde, em consonância com o Conselho Nacional de Educação; e

XXII - estabelecer diretrizes e propor critérios para autorização de instituições que ofertem cursos de pós-graduação lato sensu em saúde, em consonância com o Conselho Nacional de Educação.

6. Nesse sentido, entende-se que a estrutura organizacional da SESu deve ser considerada na auditoria operacional, pois, conforme verifica-se no artigo 22 citado acima, a atuação desta Secretaria, por intermédio da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior (DIFES), se restringe às universidades federais.



7. Ademais, corroboramos com o Ofício nº 676/2022/GAB/SERES/SERES-MEC (SEI nº 3563748), por meio do qual a Secretaria de Regulação e Supervisão da educação Superior (Seres/MEC), sugere, em complementação ao Plano de ação de enfrentamento do passivo, a mudança do prazo de 120 (cento e vinte) para 180 (cento e oitenta) dias.

Examinando-se os comentários trazidos pela Sesu/MEC, tem-se que o órgão reiterou entendimento apresentado anteriormente à equipe de auditoria e consignado no Relatório de Auditoria, acerca da amplitude das suas competências no âmbito da Educação Superior. Este foi um ponto de divergência entre os gestores e a equipe de auditoria, cuja análise mais detida já consta do relatório. Não obstante, em consideração ao posicionamento da Sesu/MEC, optou-se em direcionar a determinação para apresentação de plano de ação para elaboração da política nacional de educação superior (item 360, a.1) ao Ministério da Educação, a quem cabe promover a coordenação entre as suas Secretarias.

Além disso, observa-se que a Sesu/MEC reiterou pedido da Seres/MEC, para ampliação do prazo para cumprimento das propostas para 180 dias, solicitação analisada anteriormente.

De todo o exposto, conclui-se que, ainda que as manifestações em tela não tenham sido recebidas no prazo e, conseqüentemente, incluídas no Relatório de Auditoria, não houve qualquer tipo de prejuízo, tendo em vista que a única solicitação dos gestores foi o prazo de 180 dias, já consignado nas propostas da versão final do documento.”



## VOTO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), o planejamento da política de educação superior na modalidade à distância, bem como os processos regulatórios, avaliativos e de supervisão dos cursos de educação superior nessa modalidade.

A auditoria tem origem na solicitação do Congresso Nacional, apresentada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, oriunda da Proposta de Fiscalização e Controle 177/2018, na qual se requer a fiscalização deste Tribunal para examinar o planejamento da política de educação superior na modalidade à distância.

A fim de subsidiar o atendimento da aludida demanda formulada pelo Congresso Nacional, por meio do Acórdão 1.739/2021-Plenário, sob a minha relatoria, a presente auditoria foi incluída no Plano Operacional 2021-2023.

Para tanto, a equipe de fiscalização visou a responder as seguintes questões de auditoria:

*Questão 1: No que diz respeito à oferta de Ensino à distância no Brasil, o MEC possui uma política pública específica, formalizada, com objetivos e meios para fazer frente aos desafios atuais do setor considerando-se como critérios a Constituição Federal (CF/88), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB -Lei 9.394/1996), a lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), a lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes – Lei 10.861/2004) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União?*

*Questão 2: No que diz respeito aos processos de regulação e supervisão de cursos superiores de graduação na modalidade de EaD e de Instituições de Ensino Superior (IES) que ofertam tais cursos, a atuação do MEC em termos operacionais e na regulamentação dos dispositivos legais apresenta consistência, considerando-se como critérios os Decretos 9.057/2017 e 9.235/2017 e a eventual política pública de EaD de um modo geral? Aspectos considerados na análise: tempestividade dos processos regulatórios (em relação à resposta às IES ofertantes e aos alunos); pontos críticos; controles internos e eficiência do fluxo processual; suficiência dos sistemas utilizados na operacionalização do fluxo processual (e-MEC).*

*Questão 3: No que se refere aos processos e métodos avaliativos dos cursos de graduação na modalidade EaD e das IES que ofertam esses cursos, implementados no âmbito do MEC e do Inep, os indicadores de qualidade, a avaliação in loco e a autoavaliação estão de acordo com a legislação e fornecem uma medida objetiva correspondente a qualidade dos cursos?*

*Questão 4: A transparência dos processos de regulação, de supervisão e de avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade de EaD e das IES que ofertam tais cursos, na Seres/MEC e no Inep, está de acordo com as exigências legais?*

Em linhas gerais, a primeira conclusão obtida com a auditoria é no sentido da ausência de uma política pública específica e estruturada para a educação como um todo, nem para a modalidade presencial e nem para à distância.

No que diz respeito à segunda e quarta questão de auditoria, conclui-se pela inconsistência dos processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos pelo Ministério da Educação, com baixa eficiência do ponto de vista da demora e da baixa qualidade do processo decisório, além do referido processo não estar de acordo com as exigências legais de transparência.



Finalmente, como resposta à terceira questão de auditoria, têm-se como resultado que os métodos de avaliação dos cursos adotados pelo Ministério da Educação não são capazes de mensurar a qualidade da formação dos estudantes, tampouco favorecem a efetividade das políticas públicas.

Com efeito, a unidade técnica, em pareceres uníssomos e considerando os comentários dos gestores sobre o relatório preliminar de auditoria que lhes fora previamente submetido, propôs fazer uma série de determinações e recomendações ao Ministério da Educação e ao Inep, já que esta autarquia tem como finalidade coordenar a formulação de políticas na área de educação e coordenar o processo de avaliação educacional e dos cursos de graduação, nos termos da Lei 9.448/1997, que o transformou de órgão integrante do MEC para autarquia federal.

De forma sucinta, as considerações feitas ao MEC e ao Inep dizem respeito à elaboração de um plano de ação para elaboração de política nacional de educação e à implementação de medidas relacionadas ao processo de avaliação de política regulatória, de supervisão e avaliação das instituições de ensino – públicas e privadas – e dos cursos por elas oferecidos, em especial para a garantia de eficiência e transparência desse processo.

É o breve relatório. **Passo a decidir.**

Anuo à proposta da unidade técnica, sem prejuízo de tecer comentários.

## II

Os resultados da presente auditoria evidenciam que o ensino à distância no Brasil não está amparado em um modelo lógico de política pública específica para essa modalidade de educação, formalizada com objetivos e meios para enfrentar os desafios da educação não presencial.

O que se tem são algumas ações esparsas adotadas pelo Ministério da Educação que não se enquadram no conceito de política pública estruturada para o ensino à distância, nem mesmo para a educação como um todo, por não conter pressupostos elementares de definição clara das competências dos órgãos e entidades envolvidos, do planejamento de quais ações serão adotadas para a melhoria do ensino à distância e dos resultados que delas espera-se.

Isso quer dizer que a política não está disposta segundo um modelo lógico, com a definição dos elementos estruturantes desde a sua formulação até a sua avaliação, isto é, o ciclo de uma política pública não está adequadamente estabelecido.

Por via de consequência, impede-se o atendimento aos objetivos da educação previstos no ordenamento jurídico, de ordem constitucional e legal, a saber, o de desenvolvimento da pessoa, o de preparação para o exercício da cidadania e o da garantia da qualificação para o trabalho, definidos no art. 205 da Constituição Federal de 1988, e reproduzidos no art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/1996.

Além do risco desses direitos aos cidadãos não serem garantidos, a falta da política pública de educação impede que o padrão de qualidade dos cursos seja assegurado, impactando, em última instância, na qualificação do mercado de trabalho e no setor produtivo de um modo geral.

Como agravante, essas falhas também se aplicam à educação como um todo, e não apenas na modalidade à distância, uma vez que não foi definida a Política Nacional de Educação Superior pelo Ministério da Educação, de forma estruturada como deveria ser, típica de uma política pública.

Portanto, acompanhando a unidade técnica, considero necessário determinar ao Ministério da Educação que apresente a este Tribunal o plano de ação destinado à elaboração da política nacional de educação superior, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação.



### III

Em relação à regulação da educação superior pelo Ministério da Educação, necessário esclarecer que essa atribuição está relacionada aos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento das instituições de ensino superior e de seus cursos.

A autorização é o ato que possibilita que um curso de graduação superior seja oferecido, o reconhecimento é a comprovação das condições necessárias para dar validade nacional aos diplomas emitidos pela instituição e a renovação consiste na autorização dada pelo MEC à instituição de ensino superior a cada ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Na prática, o modelo regulatório adotado pelo MEC possui baixa eficiência, com elevado prejuízo ao tempo de duração e à qualidade das informações produzida durante o fluxo do processo de regulação e avaliação das instituições de ensino superior.

Isso porque esse modelo de regulação foi elaborado para um sistema de ensino superior de magnitude inferior à existente nos dias de hoje, o que deve a se agravar no futuro com a tendência do crescimento da modalidade de ensino à distância no país, sem perspectiva de que a capacidade de regulação do MEC e Inep consiga acompanhar essa demanda.

Uma das etapas mais representativas desse processo é a visita *in loco* realizada por uma equipe de especialistas do MEC para a aprovação e renovação de um curso de ensino superior, que, em razão da incapacidade ministerial de atender às demandas de forma tempestiva, foi objeto de alterações normativas tendentes a permitir a sua realização de forma virtual, em prazo superior ao ideal e por equipe formada a partir de critérios mais flexíveis que os usuais.

A preocupação com a longa duração do processo, evidenciada no levantamento feito no sistema e-MEC – que contém todas as etapas do processo regulatório – deve-se ao risco de gerar graves prejuízos à quantidade e qualidade dos cursos de graduação, por esses pressupostos estarem condicionados à edição do ato de credenciamento das instituições e da autorização para o oferecimento do curso.

Além disso, considerando que o pedido de reconhecimento do curso deve ser protocolado junto ao MEC no período compreendido entre 50% a 75% do prazo previsto para integralização da sua carga horária, nos termos do art. 46 do Decreto 9.235/2017, essa situação faz com que as instituições de ensino não tenham os seus projetos analisados de modo tempestivo e, conseqüentemente, os alunos corram o risco de cumprir a carga horária antes do término da análise pelo MEC, impedindo-os de ter o seu diploma reconhecido.

Ainda que inexista prazo legal para a prática de determinados atos inerentes ao processo de regulação, à luz dos princípios da eficiência da administração pública e da razoável duração do processo, assegurados na Constituição Federal de 1988, chama atenção o fato de mais de trinta por cento desses processos terem sido protocolados antes de 2015, ou seja, há mais de oito anos atrás.

Dessa forma, reputo adequada a proposta de recomendar ao Ministério da Educação sobre a inclusão, nos normativos infralegais, de prazos para a análise e conclusão dos processos regulatórios, bem como para adotar medidas tendentes à melhoria do atual modelo regulatório com vistas à garantia da tempestividade processual, incluindo o diagnóstico sobre os processos ainda não concluídos e as respectivas providências para eliminar o estoque de processos acumulados.

Nesse mesmo sentido, considerando a necessidade de garantir que o processo regulatório seja um instrumento de expansão e melhoria da qualidade do ensino, em vez de constituir um entrave, procede a recomendação para que o Ministério da Educação implemente instrumentos de avaliação da política regulatória, tendo como modelo os guias de avaliação de políticas públicas *ex-ante* e *ex-post*



da Administração, confeccionado pela Casa Civil da Presidência da República, para possibilitar que sejam realizadas avaliações anteriores, concomitantes e posteriores às mudanças.

Ainda que com relação ao processo regulatório, especificamente para a etapa de avaliação *in loco*, a auditoria evidenciou uma importante oportunidade de melhoria em prol da modalidade à distância, que atualmente é realizada apenas na sede da instituição de ensino superior, e não no polo EaD.

Considerando que o polo EaD, segundo definido no art. 5º do Decreto 9.057/2017, consiste em uma unidade descentralizada para o desenvolvimento de determinadas atividades presenciais para os cursos ofertados na modalidade à distância, têm-se a preocupação com a qualidade das atividades ali realizadas, pois, ao prescindir a avaliação *in loco* dos polos pelo Ministério da Educação, majora-se o risco de que os resultados das avaliações não representem adequadamente a qualidade dos cursos.

Dessa forma, tendo em vista a ausência de estudos que demonstrem a pertinência dessa metodologia, são adequadas as propostas sugeridas pela unidade instrutiva no sentido da necessidade de avaliação dos riscos desse procedimento para o alcance dos objetivos estabelecidos da Lei 10.861/2004 e do Decreto 9.235/2017, bem como do estudo da relação custo e benefício em realizar a visita no polo EaD.

Por fim, em relação à transparência dos processos de regulação conduzidos tanto pelo MEC como pelo Inep, no qual se insere o de supervisão, considero que muito há que melhorar em relação à disponibilização dessas informações, de interesse público, à sociedade.

O interesse público no processo de supervisão, destinado à apuração das deficiências e/ou irregularidades nas instituições de ensino superior ou nos cursos por elas ofertados, está relacionado ao controle social acerca da qualidade das instituições em proveito da tomada de decisão fundamentada.

Nesse sentido, em linha com o preconizado na Lei de Acesso à Informação, bem como em respeito ao direito da comunidade acadêmica de tomar as suas decisões com base em dados acurados, considero oportunas as determinações ao MEC e ao Inep no sentido tornar disponíveis as informações relativas aos processos de supervisão.

#### IV

No que tange à avaliação da qualidade do ensino pelo Poder Público, prevista no art. 209, inciso II, da Constituição Federal de 1988, por ser livre à iniciativa privada o ensino, verificou-se nesta auditoria a insuficiência dos critérios adotados pelo Ministério da Educação para avaliar os cursos superiores de graduação.

Esse processo de avaliação, segundo a Lei 10.861/2004, visa a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e a sua efetividade acadêmica e social.

Em termos operacional, a avaliação das instituições de ensino ocorre por meio da aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com cinco variáveis, enquanto, para os alunos, a avaliação do desempenho se dá principalmente pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudos (Enade).

Ocorre, todavia, que a sistemática vigente de avaliação dos cursos superiores de graduação na modalidade à distância não tem sido capaz de refletir a qualidade da formação dos estudantes – elevado à condição de princípio constitucional do ensino (art. 206, inciso VII) – pois os indicadores são distorcidos em razão de componentes que dizem respeito a atividades-meio dos cursos.

Além disso, verificou-se a falta de estudos técnicos para embasar o peso dado aos critérios de avaliação, sem a justificativa para o fato de que determinados critérios, em tese, menos importantes



para o incremento da qualidade do ensino, tivessem a mesma relevância que outros considerados imprescindíveis.

Apesar da autonomia das instituições de ensino na formatação dos seus cursos, compete ao Inep definir, segundo critérios técnicos e à luz da razoabilidade e da ponderação, indicadores de avaliação que possibilitem a efetiva mensuração da qualidade dos cursos oferecidos.

Nesse sentido, as avaliações não atestam de modo efetivo o padrão de qualidade dos cursos, dificultando a adoção de medidas para a melhoria por parte das instituições avaliadas, baseadas em dados fidedignos sobre o desempenho da educação oferecida, sobretudo para a modalidade à distância, que não possui indicadores específicos para esse formato de ensino.

Com efeito, necessária é a recomendação para que o Inep desenvolva estudos para avaliar a modificação dos indicadores de avaliação da educação superior com vistas a retratar o seu nível de qualidade, bem como a pertinência de incluir componentes específicos para a modalidade à distância.

Finalmente, dentro desse processo avaliativo está prevista a etapa de avaliação interna das instituições – entendida como uma espécie de autoavaliação – realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA), instituídas por cada entidade de ensino, pública ou privada, que tem como objetivo sistematizar e prestar informações ao Inep.

Tendo em vista que, na prática, o modelo avaliativo utilizado não incorpora os resultados dessa autoavaliação, impõe-se determinar ao Inep que elabore o plano de ação contendo modelo de coordenação, monitoramento e avaliação do funcionamento da CPA e dos resultados por elas produzidos.

## V

Por todo o exposto, concluo que a adoção das medidas acima enumeradas irá propiciar significativas melhorias na política de educação superior, especialmente para a modalidade à distância, frente aos desafios atuais deste importante setor.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 658/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.402/2021-3.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgãos/Entidades: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação; Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), o planejamento da política de educação superior na modalidade à distância, bem como dos processos regulatórios, avaliativos e de supervisão dos cursos de educação superior nessa modalidade;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da ciência deste Acórdão, adote as medidas discriminadas a seguir:

9.1.1. apresente o plano de ação para elaboração da política nacional de educação superior, contendo prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação;

9.1.2. implemente a tramitação dos processos de supervisão no sistema e-MEC ou em sistema equivalente, tornando disponíveis as informações contidas nesses processos e nos protocolos de compromisso;

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da ciência deste Acórdão, adote as medidas discriminadas a seguir:

9.2.1. passe a divulgar no sistema e-MEC e/ou em seu sítio eletrônico, todos os conceitos para cada um dos indicadores que compõem os instrumentos de avaliação *in loco*, em obediência ao disposto no inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004;

9.2.2. apresente o plano de ação com o objetivo de implementar os procedimentos e as tecnologias que garantam a publicidade dos relatórios de supervisão, incluindo as análises e justificativas fornecidas pela comissão de especialistas, as impugnações, quando houver, e o resultado com justificativas da análise da impugnação pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação, em obediência ao disposto no inciso II do art. 2º da Lei 10.861/2004;

9.2.3. elabore, plano de ação contendo modelo de coordenação, monitoramento e avaliação do funcionamento das Comissões Próprias de Avaliação e dos resultados por elas produzidos em avaliações internas, assim como prazos, etapas, responsáveis, objetivos, ações, resultados esperados e forma de avaliação da implementação desse plano de ação, em atendimento ao disposto na alínea “a”, do inciso I do art. 7º do Decreto 9.235/2017;

9.3. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:



9.3.1. implemente instrumentos de avaliação da política regulatória, conforme modelos definidos nos guias de avaliação de políticas públicas fornecidos pelo Comitê interministerial de Governança-CIG;

9.3.2. inclua, nos normativos infralegais, prazos determinados para análise e conclusão dos processos regulatórios;

9.3.3. avalie o atual modelo regulatório, identificando os gargalos processuais, formas alternativas de implementação dos preceitos legais que garantam a tempestividade processual sem aumentar o risco de os objetivos da regulação serem comprometidos;

9.3.4. elabore diagnóstico dos processos regulatórios não concluídos anteriores a 2020, e apresente proposta de prazos para eliminação do estoque;

9.3.5. avalie o risco dos procedimentos realizados na sede considerando os objetivos da avaliação externa previstos no Decreto 9.235/2017;

9.3.6. apresente uma estimativa dos custos e benefícios da avaliação externa ser realizada no polo, comparando com a metodologia atual e outras metodologias disponíveis ou conhecidas, como, por exemplo, a visita *in loco* amostral;

9.4. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. desenvolva estudo que fundamente a utilização ou não de componentes específicos para a modalidade à distância, de modo que os indicadores da avaliação da educação superior sejam adequados para retratar seu nível de qualidade;

9.4.2. realize estudos, em relação aos instrumentos de avaliação *in loco*, por modalidade de ensino, para reavaliar e fundamentar os instrumentos de avaliação utilizados, os pesos atribuídos às dimensões avaliadas e aos indicadores dentro de cada dimensão, bem como a definição dos critérios utilizados e a razoabilidade de sua verificação pelos avaliadores;

9.5. ordenar à unidade técnica responsável pelo processo que proceda ao monitoramento das determinações contidas nesta deliberação; e

9.6. arquivar o processo.

10. Ata nº 13/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/4/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0658-13/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 010.471/2017-0  
Natureza: Relatório de Auditoria.  
Unidade: Ministério da Educação.  
Interessado: Congresso Nacional (vinculador).  
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE REGULÇÃO 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 REGULÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO NO PAÍS. FÓRMULA DE CÁLCULO DE UM DOS INDICADORES UTILIZADOS E DIFERENÇA DE INDICADORES PARA MENSURAÇÃO DO MESMO OBJETO COM PREJUÍZO ÀS CONCLUSÕES SOBRE A QUALIDADE DOS CURSOS SUPERIORES NO BRASIL. CONSTATAÇÃO DE SUPERDIMENSIONAMENTO DA QUALIDADE DOS CURSOS SUPERIORES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação, acolhida por seus dirigentes:

“Cuidam os autos de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a atuação do MEC nos processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, tendo como uma de suas referências a estratégia 12.19 do Plano Nacional de Educação (PNE), qual seja:

‘reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino’.

2. Em relação à estratégia 12.19, a fiscalização teve como foco principal a reestruturação dos processos de avaliação da educação superior, em especial no que diz respeito à forma de cálculo dos indicadores.
3. A auditoria foi realizada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), conforme providências definidas no TC 021.230/2016-1, no qual foi acolhida a proposta no sentido de conhecimento de Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle nº 64/2015, da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (peças 1 a 12, TC 021.230/2016-1).
4. Os exames da auditoria foram realizados na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) e no Inep, no período compreendido entre 28/4/2016 e 27/10/2017 e abrangeu o período de competência de 2012 a 2017.
5. Na presente fiscalização, optou-se por restringir o objeto à regulação e avaliação de cursos superiores e aos procedimentos de registros de diplomas. Os procedimentos relativos à regulação, avaliação e



supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES) serão objeto de proposta de fiscalização para atuações futuras do Tribunal.

## II. Introdução

### II.1. Antecedentes

6. A presente fiscalização originou-se de solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor para avaliar a atuação do MEC nos procedimentos de fiscalização dos cursos de Direito. Conforme consignado na Proposta de Fiscalização e Controle 64/2015(PFC 64/2015), o foco inicial da proposta de fiscalização da auditoria foi a regulação dos os cursos de graduação em Direito. Na proposta em comento, discorre-se que:

‘Não obstante todo o aparato legislativo para que o Ministério (MEC) 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.’

7. Na fase de planejamento do presente trabalho, no entanto, a partir dos exames iniciais por parte da equipe, vislumbrou-se a possibilidade e oportunidade de estender o objeto da auditoria a todos os cursos de graduação, tratando especificamente o curso de Direito numa questão de auditoria à parte.

### II.2. Visão Geral do Objeto

#### II.2.1. Breve histórico da avaliação da educação superior no país

8. De acordo com o art. 205, da Constituição Federal, a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. No art. 206, inciso VII, a garantia do padrão de qualidade é um princípio com base no qual o ensino será ministrado. Já no art. 209, *caput* e inciso II, é previsto que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

9. Dos comandos constitucionais acima, vislumbra-se o objetivo da educação e a necessidade de garantia de qualidade, além das prerrogativas do Estado no que diz respeito à regulação e avaliação do ensino e, conseqüentemente, das entidades que o ministram.

10. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/1996, por sua vez, dispõe, em seu art. 9º, inciso VIII, a responsabilidade da União em assegurar o processo nacional de avaliação das IES (Instituições de Educação Superior). A partir desse marco legal, instrumentos foram criados para avaliar a qualidade da educação superior brasileira.

11. O Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como ‘Provão’, que existiu de 1996 a 2003, foi o primeiro instrumento objetivo de avaliação da educação superior no Brasil. Considerado como um indicador de eficácia da IES, por meio de uma prova de conhecimentos, de caráter obrigatório a todos os concluintes dos cursos de graduação, como condição ao recebimento do diploma. A IES recebia um conceito que variava de ‘A’ a ‘E’, sendo ‘A’ o conceito máximo e ‘E’ o mínimo.

12. De acordo com documento da Unesco, constante no site do MEC, o ENC foi criticado por duas razões principais:

‘a) A transformação de escala contínua em discreta (conceitos) por área de conhecimento não permitia a comparabilidade em termos absolutos entre os cursos avaliados, por exemplo, em certa área o conceito era A, gerado a partir de uma nota inferior a outro curso também A, mas de outra área, ou seja, no conjunto, uma IES poderia ser A no geral, com cursos cujas notas contínuas continham variações que colocavam em dúvida o significado do conceito A, inclusive dificultando a comparabilidade.

b) os resultados do Provão começaram a ser utilizados como rankings, com caráter mais focada à atração de matrículas do que efetivamente à melhora sistêmica das políticas e das práticas das IES.’

13. Em 2003, em virtude das críticas e abrangência do ENC, foi criada a Comissão Especial de Avaliação (CEA), que elaborou o relatório ‘Sinaes, base para uma nova proposta de avaliação da educação superior (Brasil, 2004)’. A proposta compreendia a necessidade de que as IES fossem objeto de um ciclo completo de avaliação, institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes.

14. Em 2004, o processo avaliativo assumiu nova configuração com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei 10.861/2004, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, conforme disposto em seu art. 1º.



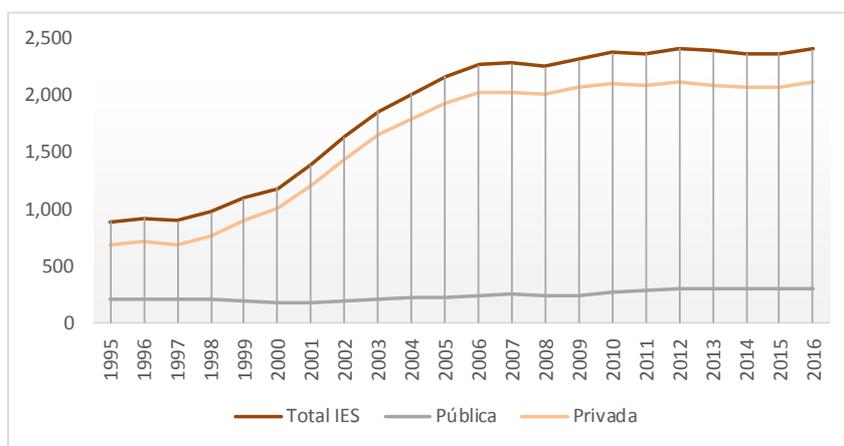
15. Entre as finalidades do Sinaes estão: a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e de sua efetividade acadêmica e social, conforme disposto no parágrafo primeiro, art. 1º, da Lei em comento.

16. As principais normas relacionadas à regulação e avaliação da educação superior encontram-se no Apêndice I deste relatório.

II.2.2. Evolução da educação superior de 1996 até os dias atuais

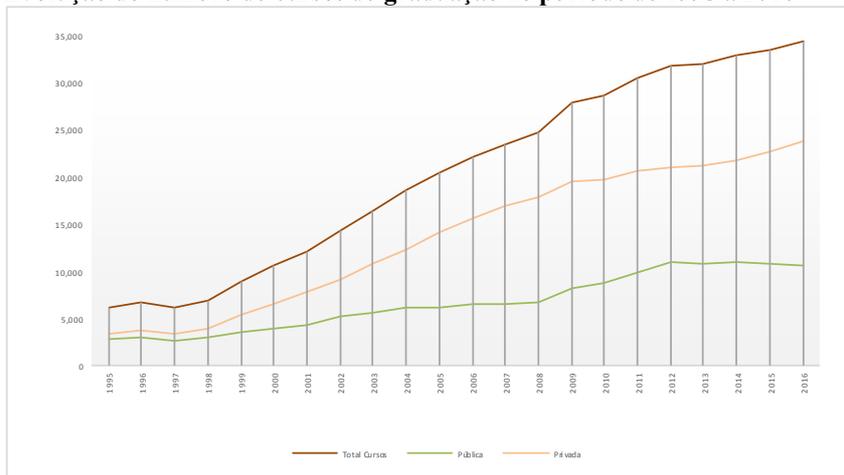
17. Nos últimos vinte anos, o número de IES no Brasil apresentou crescimento acentuado. Esse crescimento foi acompanhado do aumento do número de cursos de graduação e do número de matrículas, conforme se observa nos gráficos 1, 2 e 3.

**Gráfico 1: Evolução do Número de IES no período de 1995 a 2016**



Fonte: Sinopses da Educação Superior (Inep/MEC)

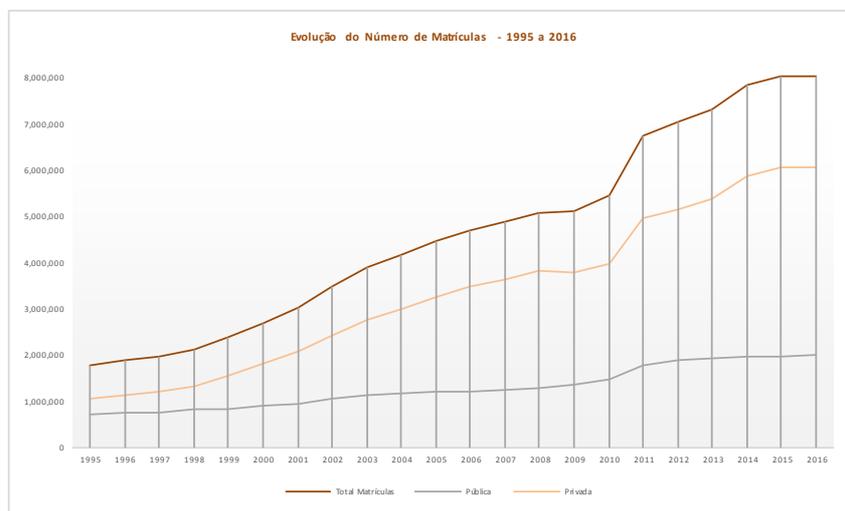
**Gráfico 2: Evolução do número de cursos de graduação no período de 1995 a 2016**



Fonte: Sinopses da Educação Superior (Inep/MEC)



**Gráfico 3: Evolução do número de matrículas da Educação Superior - 1995 a 2016**



Fonte: Sinopses da Educação Superior (Inep/MEC)

18. Conforme se observa, os gráficos, que representam os crescimentos no número IES, cursos de graduação e matrículas na educação superior, apresentam formato semelhante. Em todos os casos, o crescimento ocorreu de forma acentuada no período, principalmente a partir do biênio 1997/1998.

19. O número de IES passou de 894 no ano de 1995 para 2.407 em 2016, representando um crescimento aproximado de 170% (Gráfico 1). No número de cursos, o crescimento foi ainda maior, passando de 6.252 cursos para 34.366 no período, o que representa acréscimo de 450% (Gráfico 2). Nas matrículas na educação superior, o número saltou de pouco mais de 1,7 milhão de matrículas para mais de 8 milhões, representando um crescimento de 357% (Gráfico 3).

20. A partir dos gráficos 1, 2 e 3, percebe-se também que os aumentos se deram basicamente em virtude do crescimento no segmento privado de educação superior, embora o segmento público também tenha apresentado crescimento. Com efeito, as curvas que representam o segmento privado apresentam formato semelhante e próximo ao das curvas gerais, o que demonstra ter sido este segmento o principal responsável expansão verificada.

21. Conforme se observa, é digna de atenção a expansão verificada na educação superior no Brasil nos últimos vinte anos, o que enseja a atuação planejada e eficaz do MEC, na qualidade de formulador da política de educação superior no Brasil.

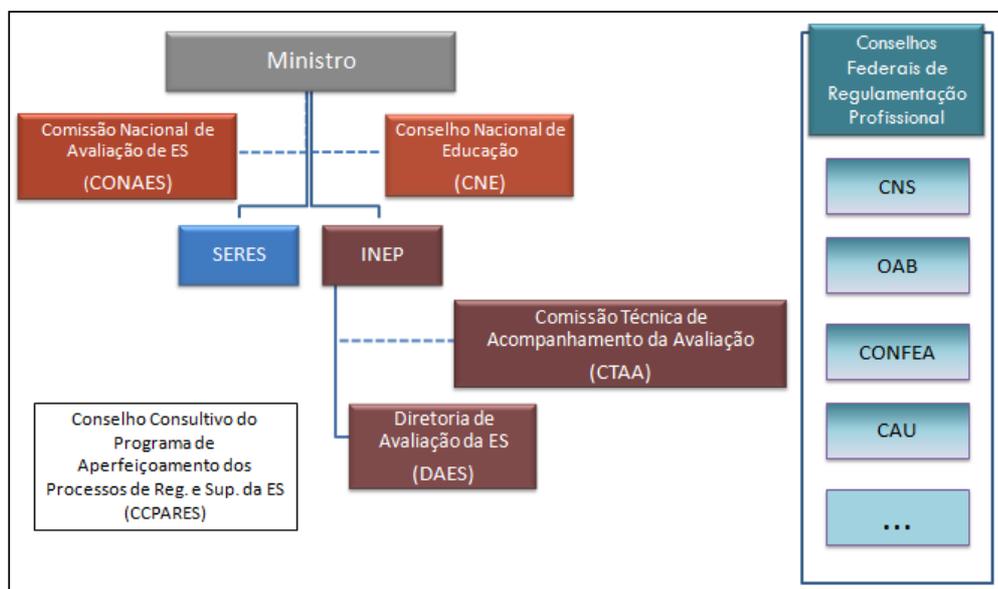
#### II.2.3. Instituições envolvidas no processo de regulação da educação superior e suas principais competências

22. De acordo com o art. 3º, Decreto 9.235/2006 (art. 3º do Decreto 5.773/2006 – revogado), as competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

23. As principais instituições fiscalizadas no presente trabalho foram a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), tendo em vista serem os principais atores no processo de regulação e avaliação dos cursos de graduação e das IES. De um lado, a Seres/MEC, atuando na regulação e supervisão dos cursos e IES, e de outro, o Inep, atuando na avaliação. A Figura 1 contém o organograma dos órgãos/entidades envolvidos na regulação da educação superior.



Figura 1: Órgãos/entidades responsáveis pelo processo de regulação e avaliação da educação superior



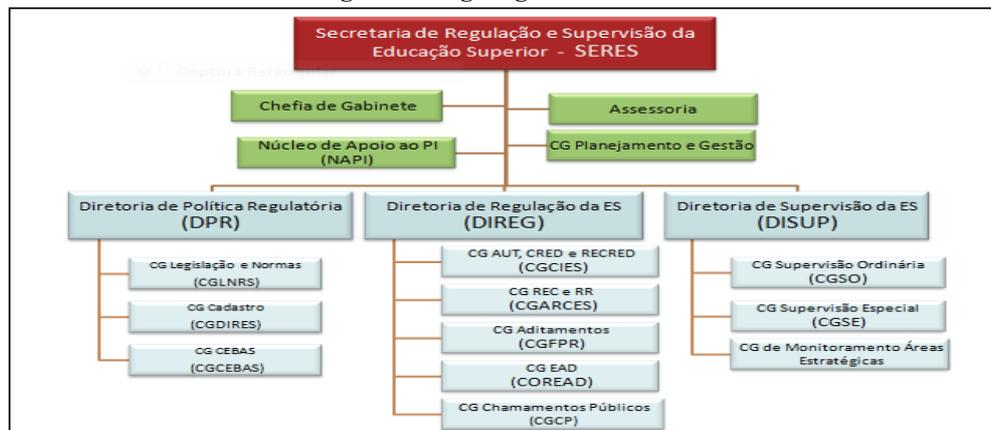
Fonte: Seres/MEC

**Seres/MEC**

24. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de: IES, públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior; e, cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação *lato sensu*, todos na modalidade presencial ou a distância.

25. As principais atribuições da Seres são: estabelecer normas técnicas, fluxos e procedimentos regulatórios; instruir e exarar pareceres nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores, presenciais e à distância; instruir e exarar pareceres nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior; apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a avaliação e regulação dos cursos e instituições de educação superior; planejar e coordenar processos de chamamento público para credenciamento de instituições de educação superior privadas para operacionalização do Programa Mais Médicos. A Figura 1 representa o organograma da Seres.

Figura 2: Organograma da Seres



Fonte: Site do MEC

### Inep/MEC

26. O Inep é uma autarquia federal vinculada ao MEC, cuja missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo no intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, atuando em realização de avaliações, exames e na produção de indicadores da educação básica e superior. A entidade é responsável também por realizar o Censo Escolar da Educação Básica – principal instrumento de coleta de informações da educação básica, e o Censo da Educação Superior – realizado anualmente, é o instrumento de pesquisa mais completo do Brasil sobre as IES, seus alunos e docentes.

27. Foram estabelecidas as seguintes finalidades para o Inep, no que se refere especificamente à educação superior: subsidiar a formulação de políticas por meio da elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação superior; coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação; definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior; promover a disseminação de informações sobre a qualidade da educação superior; publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024). A avaliação da educação superior está a cargo da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), dentro da estrutura organizacional do Inep.

#### II.2.4. Características e processo de regulação e avaliação do ensino superior

28. As instituições de ensino superior possuem duas subdivisões principais: de acordo com sua organização acadêmica e em relação à categoria administrativa. Quanto à primeira se dividem em: **universidades**, **centros universitários** ou **faculdades**. Em relação à segunda subdivisão, as instituições podem ser públicas (vinculadas aos governos federal, estadual ou municipal) ou privadas.

29. Para iniciar a oferta de ensino superior, as instituições devem ser credenciadas. O credenciamento deve ser renovado periodicamente, por meio do recredenciamento. A instituição está em situação regular se estiver devidamente credenciada ou recredenciada.

30. No caso de instituições privadas de ensino superior, o credenciamento e recredenciamento são feitos pelo MEC. Inicialmente, a instituição é credenciada como faculdade. Só depois de estar em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade as faculdades privadas podem requerer seu credenciamento como centro universitário e universidade.

31. No caso de universidade federal, a criação é feita por decreto ou lei federal, após aprovação de projeto no Congresso Nacional. As instituições mantidas pelo governo federal também devem ser recredenciadas e ter seus cursos reconhecidos pelo MEC. A regulação das instituições públicas vinculadas aos governos estaduais e municipais é da competência dos sistemas estaduais de ensino.

32. O ensino superior pode ser ministrado nas modalidades: **presencial** e **à distância**. Para a oferta de educação superior na modalidade à distância, as instituições deverão ser credenciadas para atuar nesta modalidade de ensino, devendo, entretanto, também estarem previamente credenciadas para oferta de educação superior na modalidade presencial no sistema federal.

33. Todos os cursos e instituições devem possuir Cadastro da Educação Superior (Cadastro e-MEC). O Cadastro e-MEC permite ao público a consulta de dados sobre instituições de educação superior e seus cursos. Em relação às instituições de ensino, é possível pesquisar informações sobre as universidades, centros universitários e faculdades vinculadas ao sistema federal de ensino, que abrange as instituições públicas federais e todas as instituições privadas de ensino superior do país (<http://emec.mec.gov.br>).

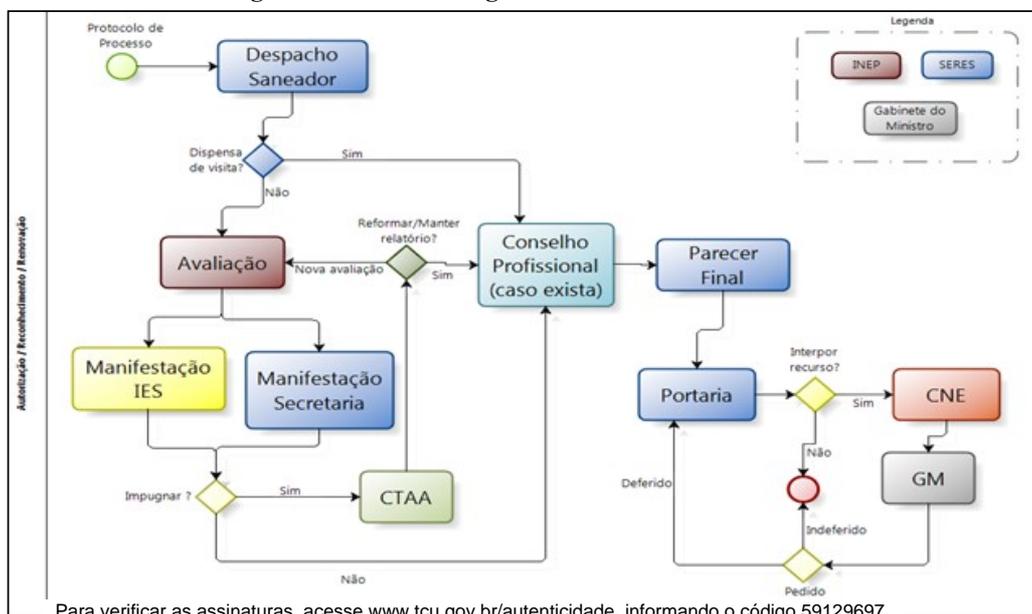
34. No Cadastro constam dados como a situação de regulação das instituições e dos cursos por elas oferecidos, endereços de oferta e indicadores de qualidade obtidos nas avaliações do Inep. O Cadastro informa a situação de regulação de universidades, centros universitários e faculdades vinculadas ao sistema federal de ensino.

35. Os cursos superiores podem ser dos seguintes tipos quanto à formação: **cursos de graduação**, **cursos sequenciais**, **cursos de extensão** e **cursos de pós-graduação**. Os cursos são considerados regulares se estiverem devidamente autorizados, reconhecidos ou se tiverem seu reconhecimento renovado de acordo com as normas e prazos estabelecidos pela legislação.



36. Os cursos de graduação são abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo. Os cursos de graduação conferem diploma aos concluintes e podem ser: bacharelados, licenciaturas ou cursos superiores de tecnologia.
37. Os cursos **sequenciais** são organizados por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente. Podem ser de formação específica ou complementação de estudos.
38. Os cursos de **extensão** são abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino e conferem certificado aos concluintes. Não se tratam necessariamente de cursos de pós-graduação, já que são oferecidos tanto para alunos formados quanto para não formados e até para alunos que ainda não ingressaram em cursos de graduação.
39. Os cursos de **pós-graduação** são os programas de mestrado e doutorado (pós-graduação *stricto sensu*) e os cursos de especialização (pós-graduação *lato sensu*).
40. Os principais entes envolvidos no processo de regulação e avaliação dos cursos de graduação e das IES são, de um lado, a Seres/MEC, atuando na regulação e supervisão dos cursos e IES, e de outro, o Inep, atuando na avaliação.
41. No que diz respeito aos cursos de graduação, seu processo regulatório engloba os chamados atos autorizativos, quais sejam: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento.
42. Quanto ao primeiro ato, para iniciar a oferta de um curso de graduação, as **faculdades privadas** dependem de autorização do MEC. **Universidades e centros universitários**, que têm prerrogativas de autonomia, prescindem dessa autorização. Nos casos de abertura de cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito, e em casos de cursos oferecidos em endereços fora do município-sede da universidade ou centro universitário, sempre haverá necessidade de autorização do Ministério. Todas as instituições devem informar ao MEC os cursos abertos, para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento.
43. No processo de **autorização** de um curso, o MEC avalia três dimensões: i) a organização didático-pedagógica; ii) o corpo docente e técnico-administrativo; e, iii) as instalações físicas oferecidas pela instituição.
44. No que diz respeito ao segundo ato autorizativo, o **reconhecimento** deve ser solicitado pela instituição de ensino quando o curso de graduação tiver completado 50% de sua carga horária (e antes de completar 75%). O reconhecimento do curso é condição necessária para a validade nacional dos diplomas emitidos pela instituição.
45. Por fim, quanto ao terceiro ato autorizativo, a **renovação do reconhecimento** deve ser solicitada pela instituição de ensino a cada ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Simaes).
46. Na Figura 3 consta o fluxo do processo regulatório referente aos atos autorizativos dos cursos de graduação. O detalhamento do processo regulatório e seus fluxos estão descritos do art. 9º ao art. 44, do Decreto 5.773/2006.

Figura 3: Processo Regulatório dos Atos Autorizativos



Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 59129697.



Fonte: MEC

47. Quanto aos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, os principais são:

a) **Conceito Enade (CE)**: avalia os cursos de graduação a partir dos resultados obtidos pelos estudantes no Enade. É divulgado anualmente para os cursos que tiveram pelo menos dois estudantes concluintes participantes do Exame. Os resultados do Enade são considerados na composição de índices de qualidade relativos aos cursos e às instituições (como o CPC e o IGC);

b) **Conceito Preliminar de Cursos (CPC)**: combina, em uma única medida, diferentes aspectos relativos aos cursos de graduação. Seus componentes podem ser agrupados em quatro dimensões – desempenho dos estudantes, valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso, corpo docente, e condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo;

c) **Conceito de Curso (CC)**: composto a partir da avaliação *in loco* do curso pelo MEC, pode confirmar ou modificar o CPC. A necessidade de avaliação *in loco* para a renovação do reconhecimento dos cursos é determinada pelo CPC: cursos que obtiverem CPC 1 e 2 serão automaticamente incluídos no cronograma de avaliação *in loco*. Cursos com conceito igual ou maior que 3 podem optar por não receber a visita dos avaliadores e, assim, transformar o CPC em CC, que é um conceito permanente.

d) **Índice Geral de Cursos (IGC)**: Resultado de avaliação das Instituições de Educação Superior. É uma média ponderada, a partir da distribuição dos estudantes nos níveis de ensino, que envolve as notas contínuas de CPC dos cursos de graduação e os conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação *stricto sensu* das IES. O indicador pode ser confirmado ou alterado pelo Conceito Institucional (CI);

e) **Conceito Institucional**: composto a partir da avaliação *in loco* da instituição pelo MEC, pode confirmar ou modificar o IGC.

48. Todos os índices e conceitos mencionados nas alíneas anteriores vão de 1 a 5, em variável discreta, sendo 5 o valor máximo e 1 o valor mínimo. Em regra, conceitos maiores iguais ou superiores a 3 são considerados de qualidade satisfatória.

#### II.2.5. Considerações acerca da distinção entre regulação e avaliação

49. De acordo com o disposto no inciso VIII, art. 9º, da Lei 9.394/1996 (LDB), cabe à União ‘assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior’. De acordo com a Lei 10.861/2004, o Sinaes tem por finalidade:

‘a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional’ (parágrafo primeiro, art. 1º, da Lei 10.861/2004)

50. Para a adequada consecução dessas finalidades, a Lei do Sinaes estabelece que deverão ser avaliados o desempenho dos alunos, as condições de oferta dos cursos e o perfil e significado das instituições.

51. A instrumentalização desse sistema se dá por meio de um conjunto de indicadores, conforme apresentados no item anterior. Esses mesmos indicadores servem como base para o processo de regulação, tanto de cursos quanto de instituições, em conformidade com o parágrafo único, art. 2º, da Lei do Sinaes que determina que a avaliação constituirá referencial básico dos processos de regulação.

52. É importante observar pois, que avaliação e regulação são processos distintos. A oferta de cursos superiores é franqueada à iniciativa privada, cabendo ao poder público estabelecer condições mínimas de qualidade para a oferta desses cursos. Assim, o processo avaliativo busca mensurar essa qualidade em todas as dimensões previstas, ao passo que o processo regulatório, ainda que se utilize de insumos provenientes da avaliação, dela se distingue e tem por objetivo suprimir, corrigir, ou, ainda, incentivar as ofertas de cursos e expansão das instituições de ensino.

53. Um processo avaliativo adequado é uma condicionante à efetividade da regulação. Se os indicadores não forem robustos o suficiente para garantir que a situação representada corresponde à realidade, a regulação corre o risco de não contribuir adequadamente para a melhoria das instituições e do sistema como um todo.



54. O sistema avaliativo serve tanto às instituições, que buscam seu próprio aperfeiçoamento, quanto à sociedade, que baseia suas escolhas nessas avaliações.

#### II.2.6. Trabalhos realizados pelo TCU na regulação e avaliação do ensino superior

55. Além da auditoria operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa destinado a financiar cursos superiores não gratuitos e que possuam conceito satisfatório nas avaliações conduzidas pelo Inep/MEC, realizada pela Secex Educação em conjunto com a Secretaria de Macroavaliação Governamental -Semag TC 011.84/2016-9, Acórdão 3001/2016–TCU–Plenário), não foram encontrados outros trabalhos realizados pelo TCU que abordassem temas relacionados diretamente à regulação e avaliação do ensino superior.

#### II.3. Objetivo e questões de auditoria

56. A auditoria operacional objeto deste relatório tem o objetivo de avaliar a atuação do Inep/MEC e das demais instituições envolvidas nos processos de regulação e avaliação dos cursos de graduação relativos à Educação Superior, bem como se a metodologia de avaliação dos cursos de graduação é adequada para medir a qualidade desses cursos. Nesse sentido, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Q1. Os Conceitos Enade e CPC são adequados, respectivamente, para avaliar o desempenho dos concluintes e medir a qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação?

Q2. A sistemática de avaliação de cursos por meio do conjunto de indicadores disponíveis é adequada à regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) e demais políticas de expansão (Fies, Prouni, etc.)?

Q3. Quais os motivos para que a maioria dos cursos de direito tenham avaliação satisfatória por meio da avaliação realizada pelo MEC/Inep e baixo desempenho para os alunos que realizam o exame da OAB?

Q4. O registro de diplomas é feito da maneira prevista na legislação, e de modo a coibir fraudes?

#### II.4. Metodologia utilizada e limitações à auditoria

57. O presente relatório tem o objetivo de apresentar visão sistêmica a respeito da regulação e avaliação dos cursos de graduação, exercida pelas entidades cuja legislação lhes incumbiu essa competência, conforme informado no item II.2.1, com ênfase na atuação do MEC, exercida por meio de uma de suas secretarias finalísticas, a Seres/MEC, e na atuação do Inep, o qual se dá por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes).

58. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as normas de auditoria estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, em especial com os Padrões de Auditoria de Operacional, instituídos por meio da Portaria-Segex 4/2010.

59. As técnicas de auditoria utilizadas consubstanciaram-se em análise documental, análise de informações extraídas de sistemas de informação e obtenção de informações complementares por meio de entrevistas.

60. Nessa auditoria, além da Seres/MEC, foi fiscalizado diretamente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Conselho Federal da OAB embora não tenha sido entidade fiscalizada, contribuiu documentalmente e por meio de entrevista com informações importantes para a consecução do trabalho.

61. Na Seres/MEC, os exames visaram identificar as competências e atividades do MEC nos procedimentos de regulação e supervisão do ensino superior. Já no Inep, além das competências e atividades exercidas pela entidade no que diz respeito à avaliação do ensino superior, buscou-se avaliar a adequação das metodologias em relação aos fins a que se propõem. Na execução da auditoria houve visitas *in loco* em ambas as entidades, bem como foram requisitados dados e informações acerca da operacionalização da regulação, supervisão e avaliação do ensino superior.

### III. Descrição da metodologia utilizada pelo INEP para fins de avaliação dos cursos

62. O presente capítulo introdutório apresenta explanação acerca dos conceitos e normativos relacionados ao Enade e o conceito dele decorrente, bem como do CPC. São apresentados, em pormenor, aspectos metodológicos e normativos que são requisitos para o entendimento dos achados e conclusões apresentados nos capítulos seguintes.

#### **O Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes)**

63. O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) foi instituído com o objetivo de aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do



conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (art. 5º, *caput* e parágrafo primeiro, Lei 10.861/2004 – Lei do Sinaes).

64. O exame é obrigatório, devendo a participação constar no histórico escolar do concluinte cuja área de conhecimento é objeto de avaliação naquele ano. A primeira aplicação ocorreu em 2004 e a periodicidade máxima da avaliação é trienal para cada área do conhecimento. O Conceito Enade, por sua vez, é um indicador de qualidade que avalia o desempenho dos estudantes a partir dos resultados obtidos.

65. Desde 2008, o conceito passou a considerar em seu cálculo apenas o desempenho dos estudantes concluintes, inscritos na condição de regular, que compareceram ao exame.

66. Até 2014, o Conceito Enade era calculado para cada unidade de observação, constituída pelo conjunto de cursos que compõe uma área de avaliação específica, de uma mesma IES, em determinado município. A partir de 2015, o cálculo é feito para cada curso de graduação avaliado, conforme enquadramento do curso pelas IES em uma das áreas de avaliação estabelecida em Portaria Normativa do MEC para aquele ano.

67. A forma de cálculo anterior permitia compensações das notas dos alunos de cursos distintos, devido à não individualização das notas por curso de graduação avaliado. Assim, por exemplo, caso a média das notas de determinado curso resultasse em conceito 1, mas a média dos cursos avaliados naquela unidade de observação fosse igual ou superior a 3, na prática, o Conceito Enade de determinado curso, cujo desempenho foi insatisfatório, não apresentaria efeito prático, tendo em vista que o conceito não era individualizado, prevalecendo a nota da unidade de observação.

68. Nesse caso, o conceito médio atribuído àquela unidade de observação englobaria todos os cursos avaliados, de modo que os conceitos individuais somente se prestavam à obtenção dessa média, despidos, portanto, de efeitos decorrentes de sua avaliação individual.

69. De acordo com o disposto na Lei 10.861/2004 (Lei do Sinaes), a avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no Enade será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis (art. 5º, § 8º). O cálculo desse conceito para um curso de graduação inicia-se com a obtenção do desempenho médio de seus concluintes na Formação Geral (FG), cujo peso é 25% da nota, e no Componente Específico (CE) do exame, cujo peso é de 75%.

70. As notas obtidas são então padronizadas e reescaladas, assumindo valores de 0 a 5, na forma de variáveis contínuas, e correspondem à denominada Nota dos Concluintes do Enade no curso de graduação  $c$  ( $NC_c$ ). A partir destas notas, utiliza-se uma tabela de conversão (Tabela 1) para transformar as  $NC_c$  em Conceito Enade, na forma de variáveis discretas, assumindo valores de 1 a 5 (Nota Técnica 2/2017/CGCQES/DAES). Na Tabela 1 constam os parâmetros de conversão das notas contínuas em conceitos:

**Tabela 1: Parâmetros de conversão do  $NC_c$  em Conceito Enade**

Conceito Enade (Faixa)	$NC_c$ (Valor Contínuo)
1	$0 \leq NC_c < 0,945$
2	$0,945 \leq NC_c < 1,945$
3	$1,945 \leq NC_c < 2,945$
4	$2,945 \leq NC_c < 3,945$
5	$3,945 \leq NC_c \leq 5$

Fonte: Inep/Daes (Nota Técnica 2/2017/CGCQES/DAES)

71. Conforme informado no item anterior, para atribuição das  $NC_c$ , o Inep utiliza o conceito de padronização estatística, isto é, faz-se o cálculo do afastamento padronizado de cada curso de graduação, por meio da utilização das médias e dos desvios-padrão, calculados por área de avaliação. Em seguida, faz-se o reescalamento das notas, que consiste na transformação dos afastamentos em notas padronizadas, assumindo valores entre 0 (zero) a 5 (cinco), na forma de variáveis contínuas.



72. A conversão das NC<sub>c</sub> em Conceito Enade corresponde ao enquadramento dos valores contínuos das NC<sub>c</sub> às respectivas faixas relativas ao Conceito Enade, conforme Tabela 1. Os resultados do Enade são incorporados ao CPC a partir das NC<sub>c</sub>, isto é, da média ponderada das notas padronizadas e reescaladas do respectivo curso de graduação.

**O Conceito Preliminar de Curso (CPC)**

73. O CPC é um indicador de qualidade produzido, calculado e divulgado pelo Inep, que tem como objetivo avaliar, em múltiplas dimensões, a qualidade dos cursos de graduação.

74. Seu cálculo e divulgação ocorre no ano seguinte ao da realização do Enade, com base na avaliação de desempenho dos estudantes nesse exame, no valor agregado pelo processo formativo e nos insumos referentes às condições de oferta – corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos –, conforme orientação técnica aprovada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Em virtude da necessidade de preservação da identidade do estudante, os cursos que não tiveram pelo menos dois estudantes concluintes participantes do Enade não têm seu CPC calculado, ficando Sem Conceito (SC).

75. O CPC mantém relação direta com o ciclo avaliativo do Enade, sendo os cursos avaliados segundo as áreas de avaliação a ele vinculadas. O ciclo avaliativo foi definido no art. 33, da Portaria 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 2010 (atualmente, art. 37 da Portaria Normativa MEC 23/2017). Ele compreende as avaliações periódicas dos cursos de graduação, com referência nos resultados trienais de desempenho de estudantes, as quais subsidiam os atos de renovação de reconhecimento.

76. O CPC passou a ser calculado, a partir de 2015, por curso de graduação, identificado pelo código do curso constante no Sistema e-MEC, conforme enquadramento realizado pela IES no Sistema Enade.

77. Foi estabelecido por meio da Lei do Sinaes que a avaliação do desempenho dos alunos (Conceito Enade) e a avaliação dos cursos de graduação (CPC e CC) resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis. Já os parágrafos 1º e 2º, art. 33-A, da Portaria 40/2007, estabelecem que os conceitos de avaliação e os indicadores de qualidade também serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória.

78. De acordo com o disposto no art. 3º, *caput* e §1º, da Portaria MEC 4/2008, os cursos que tenham obtido CPC insatisfatório (inferiores a 3) obrigatoriamente serão submetidos à avaliação *in loco*, nos processos de renovação de reconhecimento.

79. De acordo com o art. 33-B, são indicadores de qualidade, calculados pelo Inep, com base nos resultados do Enade, entre outros insumos: de cursos superiores, o CPC; de instituições de educação superior, o IGC; de desempenho dos estudantes, o conceito obtido a partir dos resultados do Enade. Nesse capítulo, trataremos especificamente do CPC e faremos referência ao Enade e ao conceito dele decorrente.

80. Conforme dispõe o §1º do artigo anterior, o CPC será calculado no ano seguinte ao da realização do Enade de cada área, com base na avaliação de desempenho de estudantes, corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela Conaes.

81. Na Tabela 2 é apresentada a composição do CPC, com suas dimensões, componentes e pesos, conforme dispõe a Nota Técnica 3/2017/CGCQES/DAES:

**Tabela 2: Composição do CPC e pesos das suas dimensões e componentes**

DIMENSÃO	COMPONENTES	PESOS	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no Enade (NC)	20,0%	55,0%
	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	35,0%	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	7,5%	30,0%
	Nota de Proporção de Doutores (ND)	15,0%	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)	7,5%	
Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	7,5%	15,0%
	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF)	5,0%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)	2,5%	

Fonte: Inep/Daes (Nota Técnica 3/2017/CGCQES/DAES)



82. Para atribuição do Conceito Preliminar de Curso (CPC), procede-se o somatório das notas contínuas de cada componente indicado na Tabela 2, ponderados pelos seus respectivos pesos. As notas contínuas de cada componente que compõem a fórmula do CPC, sob as quais incidem seus respectivos pesos, já foram padronizadas e reescaladas, resultando na Nota Contínua do CPC do curso  $c$  ( $NCPC_c$ ).

83. Para conversão da  $NCPC$  em CPC são utilizados os mesmos parâmetros descritos na Tabela 1, para atribuição do Conceito Enade, mudando-se apenas o referencial, isto é, basta substituir a  $NC_c$  pela  $NCPC_c$ . No caso de enquadramento no último intervalo de valores contínuos da Tabela 1, os cursos só obterão o conceito máximo (5) se tiverem nota maior que 0,945 em todos os componentes, caso contrário, receberão conceito 4.

84. A seguir são apresentados os achados de auditoria, bem como as conclusões e recomendações/determinações associadas.

#### **IV. Achados de Auditoria**

##### **IV.1. A metodologia atual de avaliação não reflete o nível de qualidade/excelência no que concerne aos cursos superiores de graduação**

85. O presente capítulo tem por objetivo principal apresentar as análises realizadas no intuito de avaliar em que medida o CPC é capaz de refletir o nível de qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação ofertados pelas IES, públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior (SFES).

86. A elucidação dessa questão envolveu a utilização de informações disponibilizadas pelo Inep, por meio de planilhas de dados relativos ao Enade e ao CPC, informações extraídas do sistema e-MEC e dos portais na internet do MEC e do Inep, e ainda por meio de resposta a ofícios de requisição endereçados a estas entidades, além de consultas às normas relacionadas.

87. As análises empreendidas permitem concluir que o Conceito Preliminar de Curso (CPC) não reflete a qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação, tendo em vista que a metodologia utilizada para atribuição desse conceito é composta de elementos que distanciam o conceito atribuído dos resultados absolutos das avaliações, estabelecendo, na essência, apenas a classificação entre os cursos avaliados.

88. As principais causas que geram esse distanciamento dizem respeito: à utilização dos procedimentos de padronização estatística, com o conseqüente reescalonamento das notas a partir dessa padronização; aos critérios de arredondamento utilizados para conversão das notas em conceitos; bem como devido à ausência de fundamentos teórico-metodológicos que deem suporte e consistência quanto aos métodos e formas de cálculo dos componentes do conceito e dos parâmetros de conversão utilizados, em especial, quanto à ausência de justificativas para atribuição de pesos aos componentes do CPC. As causas mencionadas serão objeto de análise nos tópicos subsequentes.

89. Outro importante ponto que chamou atenção da equipe de auditoria refere-se à abrangência do Enade. Isso porque diversos cursos acabam não sendo avaliados por esse instrumento, gerando uma lacuna na avaliação e falta de homogeneidade na metodologia e, portanto, nos resultados da avaliação dos cursos. Esse aspecto será abordado em seguida.

##### **IV.1.1. O Enade**

90. No capítulo III, conforme dispõe o art. 5º da Lei do Sinaes, foi exposto que a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Enade. É de responsabilidade do dirigente da IES a inscrição junto ao Inep de todos os alunos habilitados à participação no Enade, conforme preceitua o § 6º, art. 5º, da Lei 10.861/2004.

91. No intuito de verificar a abrangência do Enade, solicitou-se ao Inep que informasse, no período de 2012 a 2016, o número de formandos na área de avaliação de cada ano e o número de alunos que efetivamente realizaram o exame no período. Solicitou-se também os mecanismos utilizados pelo Inep para averiguar se todos os alunos que têm o dever legal de realizar o Enade são efetivamente inscritos (peça 5, p. 2).

92. Em resposta, foi apresentado o total de participantes nos anos solicitados, bem como a regra que estabelece quais estudantes concluintes estão habilitados para participar do exame. Não foram apresentados, no entanto, o número de alunos que teriam o dever de participar do Enade em decorrência do enquadramento nas condições de participação, pelas razões expostas a seguir.

93. A entidade informou que, devido à flexibilidade da legislação para composição das propostas pedagógicas dos cursos de graduação e do não estabelecimento de nomenclaturas para os cursos, a participação dos estudantes no Enade passa por processo denominado 'Enquadramento de Curso', que



consiste no processo pelo qual a IES identifica a área de avaliação do Enade correlacionada ao projeto pedagógico do curso que oferta, com base nas Diretrizes de Prova publicadas em portaria específica.

94. A entidade informou ainda que os códigos de classificação dos cursos não estão atualizados, não gerando a vinculação direta dos cursos a um tipo de proposta pedagógica, o que permitiria uma vinculação do curso a uma área de avaliação do Enade. De acordo com a entidade, essa lacuna traz dificuldades tanto para levantamentos estatísticos envolvendo os cursos, com base no Censo da Educação Superior, quanto para análises de consistência ou auditoria no âmbito do Enade.

95. O Inep ainda informou que deu início, em parceria com secretarias do MEC, aos processos de tradução e adaptação da Tabela de códigos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de superar as questões mencionadas, mas que a iniciativa somente produzirá efeitos no médio prazo, após finalização dos processos, com a classificação de todos os cursos em funcionamento, segundo a tabela de cursos de graduação a ser definida para a realidade brasileira.

96. O descrito anteriormente foi objeto de comentários dos gestores, os quais se manifestaram informando o enquadramento do curso, por parte da IES, em determinada área de avaliação do Enade, é feito com base na correlação existente entre o projeto pedagógico do curso e as diretrizes de prova publicadas pelo Inep, o que define o tipo de prova a ser aplicada aos alunos daquele curso, tendo em vista que, por vezes, inexistente correlação direta entre a nomenclatura do curso e a área de avaliação, o que justificaria a necessidade de que a IES atue na definição dessa vinculação (peça 29, p. 3).

97. Nesse sentido, o Inep argumentou que centralizar o enquadramento geraria ineficiência no processo e ao demandar a leitura e classificação dos projetos pedagógicos de cada curso, trabalho este que não seria compensado por ganhos em termos de resultados, sendo mais adequado que a IES proceda a classificação e que o processo de monitoramento seja aprimorado a partir de outras ações (peça 29, p. 4).

98. De acordo com a entidade, o processo de vinculação dos cursos às áreas tem sua complexidade intensificada em virtude da autonomia que o Sistema de Educação Superior tem para estruturar suas propostas pedagógicas a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), além da possibilidade de criação de cursos experimentais (peça 29, p. 4).

99. Por fim, o Inep destacou que a melhoria do processo de classificação dos cursos possibilitará o aprimoramento do controle da regularidade e suficiência das inscrições dos estudantes para realização do Enade. Nesse sentido, a Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed) está desenvolvendo uma tabela de classificação de cursos de graduação no sentido de classificar todos os cursos constantes no e-MEC e os a serem criados pelas IES. A construção dessa tabela baseia-se em boa parte na metodologia empregada pela OCDE e tem sua finalização prevista para setembro de 2018 (peça 29, p. 4).

100. Voltando ao primeiro questionamento suscitado pela equipe de auditoria, o Inep informou que a comparação entre o número de participantes no Enade e o número de concluintes (utilizando dados do Censo da Educação Superior) não tem consistência, visto que, em última instância, quem determina os cursos que irão participar do Enade são as IES, pelo processo de enquadramento e, como nem todo curso é enquadrado em uma área de avaliação, alguns alunos concluintes são dispensados da participação no Enade.

101. Infere-se da resposta apresentada que, de acordo com o entendimento da IES acerca do enquadramento ou não de determinado curso em uma área de avaliação, o respectivo curso é ou não elegível à participação no Enade. Isto é, não há um critério objetivo de enquadramento dos cursos nas respectivas áreas de avaliação do exame, o que dá margem para que as instituições intencionalmente não procedam esse enquadramento e, assim, não tenham seus estudantes concluintes avaliados. Consequentemente, não lhe são atribuídos CPCs, o que torna imperiosa a solicitação de avaliação *in loco* para atribuição do CC. Como informado no capítulo IV.2, essa atribuição do CC não leva em consideração o desempenho do estudante.

102. Por meio de reunião com gestores do Inep, a equipe de auditoria suscitou questionamento semelhante ao realizado por meio do Ofício mencionado nos itens anteriores, no sentido de identificar quais procedimentos são aplicados pelo Inep para verificação quanto à regularidade dos inscritos no Enade, no que diz respeito ao atendimento das condições para participação no exame, bem como em relação à sua amplitude, isto é, se todos os cursos e estudantes concluintes que deveriam fazer parte do processo de avaliação, de fato, participam.

103. Em resposta, o Inep informou que atualmente não são aplicados procedimentos de verificação quanto aos itens questionados devido à ausência de capacidade operacional do Instituto frente à multiplicidade e complexidade de suas atribuições, conjugada com o reduzido quantitativo de sua equipe.



104. Também em relação a este ponto, nos comentários ao relatório preliminar submetido aos comentários dos gestores, o Inep argumentou que os critérios de habilitação dos concluintes para participação no exame são subjetivos e que, devido à possibilidade de na configuração de grande parte dos cursos de graduação no país, os estudantes poderem, no momento da matrícula, selecionar as disciplinas (ou os créditos) que cursarão ao longo do semestre, bem como construir suas grades horárias de acordo com a disponibilidade, em alguns casos, os estudantes não se enquadram nos critérios de habilitação como concluintes. Em outros casos, há alunos que conseguem realizar um número de disciplinas acima do previsto e, assim, antecipam a conclusão do curso, dificultando o processo de verificação/controlado da regularidade e suficiência das inscrições (peça 29, p. 5).

105. Apesar da opinião do Inep esposada no item 102, no sentido de que a comparação entre o número de participantes no Enade e o número de concluintes (utilizando dados do Censo da Educação Superior) não tem consistência, quando da apresentação dos comentários ao relatório preliminar, a entidade relativizou esse entendimento no sentido de sua viabilidade, ressaltando apenas que torna-se necessário utilizar o Censo do ano de aplicação do exame, que é declarado apenas no ano subsequente, caracterizando um controle posterior (ex.: a coleta dos dados de 2017 é feita em 2018, quando o Enade já aconteceu).

106. Assim sendo, o cruzamento das informações ocorreria apenas a *posteriori*, não impactando no processo de inscrições do Enade imediatamente. Este cruzamento realizado previamente às inscrições permite uma projeção dos estudantes concluintes, que pode se efetivar ou não e, como controle a *posteriori*, para verificar se as inscrições no Enade em determinado ano guardam compatibilidade com o informado no Censo da Educação Superior no ano seguinte (peça 29, p. 5).

107. Embora o Inep aponte fatores que dificultariam o processo de verificação/controlado da regularidade e suficiência das inscrições no exame, conforme informado no item 106, nenhum controle é feito atualmente, em que pese a fragilidade do mecanismo de participação dos estudantes concluintes no Enade. A ausência de controles mínimos em relação à essa participação é fator que coloca em risco a própria confiabilidade de seus resultados.

108. Em que pese os gestores das instituições de ensino poderem ser responsabilizados caso não efetuem as devidas inscrições dos estudantes concluintes que atendam às condições de participação, o não exercício de procedimentos de verificação por parte do Inep/MEC diminui a expectativa de controle, dando margem ao cometimento de irregularidades. Como exemplo, menciona-se a possibilidade de não inscrição de estudantes concluintes que deveriam participar do exame, a inscrição irregular de estudantes que não atendem às condições de participação, a seleção de alunos mais capacitados para sua realização e a exclusão dos menos capacitados, a exemplo dos casos veiculados na mídia a respeito do tema (<https://veja.abril.com.br/educacao/escola-de-fraudes-universidades-manipularam-resultados-do-enade/>). Nessas situações, haveria tendência à superestimação do desempenho dos alunos Enade, bem como dos resultados dos indicadores dos quais ele é insumo, como o CPC.

109. Além disso, cursos podem deixar de ser incluídos no processo de avaliação e não terem seus estudantes concluintes avaliados por meio do Enade, tendo como base unicamente o entendimento da IES, sem qualquer procedimento de fiscalização, ainda que amostral, acerca da regularidade do enquadramento por ela realizado.

110.

111. Na sequência, abordaremos as principais constatações no que diz respeito ao conceito preliminar de curso.

#### IV.1.2. O Conceito Preliminar de Curso – CPC

112. As principais causas detectadas para o distanciamento da metodologia atual de avaliação da medição da excelência dos cursos superiores de graduação foram: a ausência de fundamentos teórico-metodológicos que deem suporte e consistência aos métodos e formas de cálculo dos componentes do CPC, com destaque para a atribuição de pesos excessivos a determinados componentes do Conceito; a utilização dos procedimentos de padronização estatística, com o consequente reescalonamento das notas a partir dessa padronização; critérios de arredondamento utilizados para conversão das notas em conceitos. Essas causas serão tratadas a seguir.

#### **Ausência de estudos técnicos que embasaram a construção do CPC**

113. Foi questionado ao Inep quais foram os estudos técnicos que embasaram a produção do CPC (peça 5, p. 2). Em resposta (peça 8, p. 5), a entidade informou que os indicadores de qualidade da educação superior



seguem o disposto no art. 4º, §2º, da Lei 10.861/2004 e que o documento técnico - 'Avaliação de Cursos na Educação Superior: A Função e a Mecânica do Conceito Preliminar de Curso' - fundamentou a construção do CPC (peça 17).

114. O documento informado pelo Inep, no entanto, é posterior à construção do CPC. Assim, embora possa explicar seus conceitos, não o precede, não podendo, portanto, ter servido de fundamento inicial para construção do conceito, o que não retira sua eventual utilização nas modificações nele ocorridas.

115. Em que pese a existência de notas técnicas que explicam a forma como o CPC é calculado em cada período, não foram apresentados pelo Inep os documentos ou fundamentos teórico-metodológicos que embasaram a construção do conceito desde sua origem. Este apenas indicou o dispositivo legal com o qual o CPC tem relação e um estudo a ele relativo.

116. As referências legais trazidas pelo Inep dizem respeito ao art. 4º, *caput*, da Lei do Sinaes, no qual dispõe-se que 'a avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica', e ao parágrafo segundo do mesmo artigo, no qual está disposto que 'a avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas'.

117. A informação trazida pelo Inep de que os indicadores de qualidade da educação superior seguem o disposto no art. 4º, §2º, da Lei 10.861/2004, não é suficiente para justificar como o CPC foi construído, com todas as suas peculiaridades, procedimentos estatísticos utilizados, pesos atribuídos aos seus componentes, bem como a utilização de componentes não previstos na Lei do Sinaes, como a nota do IDD, entre outros itens.

118. Por meio de entrevista com gestores da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep (Daes/Inep), foi informado à equipe de auditoria que o Inep, a partir da Lei do Sinaes, foi perdendo sua capacidade operacional em relação à sua função precípua de realizar estudos e pesquisas educacionais ao passo que foi incumbido, cada vez mais, de funções relativas à avaliação do ensino superior. Essa incumbência está prevista no art. 8º da Lei do Sinaes, qual seja, 'A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do Inep'.

119. Tanto a ausência de estudos quanto a sua não disponibilização têm efeitos indesejados no que diz respeito à validade da metodologia e à sua publicidade, o que, nesse último caso, evita que as partes interessadas se utilizem da informação completa referente à metodologia e sua exposição de motivos.

120. Uma das principais evidências da não comprovação da existência de fundamentos teórico-metodológicos para construção do CPC diz respeito à ausência de justificativas para as ponderações utilizadas nos componentes que dão origem ao conceito.

121. No cálculo do CPC, o desempenho dos alunos no Enade, direta ou indiretamente, representa 55% da nota contínua que serve de referência à atribuição do conceito. Isto é, a Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD) representa 35% da NCPC, enquanto o desempenho no Enade representa 20% dessa nota. A NIDD tem o objetivo de demonstrar o valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso.

122. Conforme consta na Nota Técnica 3/2017/CGCQES/DAES, um importante aspecto na avaliação da qualidade de um curso de graduação está na mensuração de sua efetiva contribuição para o desenvolvimento de competências, habilidades e conhecimento dos estudantes. A essa medida, o Inep denomina de valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso de graduação.

123. A argumentação que embasa a instituição dessa medida é de que o desempenho dos concluintes no Enade não pode ser explicado exclusivamente pela qualidade das condições de oferta dos processos formativos, mas têm relação direta com o perfil dos estudantes concluintes ao ingressarem no respectivo curso.

124. Nesse sentido, o IDD é uma medida que se presta a aferir o valor agregado especificamente pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, relacionando suas características de ingresso no curso e seu desempenho no Enade.

125. Conforme consta no documento técnico encaminhado pelo Inep – Avaliação de Cursos na Educação Superior: A Função e a Mecânica do Conceito Preliminar de Curso – 'O IDD é uma medida da contribuição do curso para o desempenho de seus estudantes no Enade...' (peça 17, p. 7).



126. Atualmente, o Inep utiliza o desempenho obtido no Enem como uma *proxy* das condições de desenvolvimento do estudante quando de seu ingresso no respectivo curso de graduação. Os resultados do Enem são recuperados a partir do CPF do estudante, informação obrigatória para a inscrição no exame desde 2009.

127. Por meio de entrevistas realizadas com gestores do MEC, do Inep e especialistas da área de regulação e avaliação da educação superior, é pacífico o entendimento de que os cursos que atraem os alunos mais bem preparados tendem a ter impacto negativo em seu IDD, tendo em vista que a nota do IDD tem referência na diferença de desempenho do concluinte no Enade e sua condição de entrada (Enem). Isto é, quanto maior foi o desempenho do estudante concluinte no início, menor tende a ser a diferença em relação ao seu desempenho na conclusão do curso.

128. Um dos efeitos desse fato é que os estudantes concluintes de determinado curso podem ter alto desempenho no Enem e no Enade e, ainda assim, ter uma NIDD negativa, contribuindo negativamente para seu CPC. Por outro lado, os concluintes de determinado curso podem ter apresentado baixo desempenho no Enem e no Enade, em níveis muito inferiores ao do exemplo anterior, e ter NIDD positiva, contribuindo positivamente para seu CPC.

129. No documento técnico 'Avaliação de Cursos na Educação Superior: A Função e a Mecânica do Conceito Preliminar de Curso', há a afirmação de que 'Se a qualidade do curso está positivamente correlacionada com as notas dos ingressantes, o IDD subestima a qualidade dos cursos que recebem alunos com bom desempenho' (peça 17, p. 7). A afirmação acima corrobora o entendimento esposado nos parágrafos precedentes.

130. A NIDD, via de regra, além de contribuir negativamente para o CPC de cursos que captam alunos de nível de conhecimento mais elevado, tem o condão de diminuir a diferença da qualidade medida dos cursos entre IES, bastando para tanto que haja maior variação positiva ou menor variação negativa no desempenho do Enade em relação ao do Enem.

131. Outra questão referente ao IDD refere-se ao peso a ele atribuído como componente do CPC. Conforme informado anteriormente, a NIDD representa 35% da nota do CPC (NCPC), a qual é convertida em CPC, de acordo com os parâmetros descritas na Tabela 2. A nota no Enade, por sua vez, representa 20% da NCPC.

132. Em documento técnico encaminhado pelo Inep, o qual, de acordo com a entidade, serviu de base para a construção do CPC, há menção de que a principal deficiência do CPC reside no fato de ele não contar com nenhum mecanismo explícito que justifique as ponderações utilizadas (peça 17, p. 8).

133. De fato, não foram disponibilizados pelo Inep nem levantados pela equipe de auditoria documentos que justificassem a atribuição dos pesos dos componentes do CPC. Percebe-se que o peso dado ao IDD é maior que o peso atribuído ao componente que avalia diretamente o desempenho do estudante.

134. Na ausência de critérios técnicos ou fundamentos teórico-metodológicos que justifiquem essa opção de ponderação, entende-se, em princípio, desproporcional o peso atribuído ao IDD, tendo em vista que o objetivo da avaliação de cursos superiores tem relação muito mais direta com o desempenho do aluno e a qualificação deste para a o mercado de trabalho do que a razão incremental dos conhecimentos e habilidades por ele adquirido.

135. Com efeito, os conhecimentos demandados no mercado de trabalho, ao menos diretamente, independem de como o aluno entra no curso superior, com alto ou reduzido nível de proficiência. Vale dizer, como exemplo, que o trabalho do engenheiro no projeto de a construção de um prédio ou de uma ponte, por exemplo, demanda conhecimentos e habilidades em relação ao conteúdo relativo à formação específica do respectivo curso, não guardando relação direta com o incremento de competência em relação ao início do curso.

136. Conclui-se, portanto, que a forma como a NIDD é calculada e o peso a ela atribuído carregam consigo a noção de que o ganho de conhecimento no decorrer do curso, tendo como parâmetro a condição de entrada do estudante, é mais importante que sua própria condição de conclusão, que representa o que o aluno tem em termos de conhecimentos e habilidades necessários ao exercício de uma profissão. Assim, ainda que os conhecimentos e habilidades do estudante ao final do curso não sejam significativos em relação ao conteúdo programático do curso, se o ganho de conhecimento representar melhora considerável em relação à sua condição inicial, a contribuição desse estudante para a NIDD daquele respectivo curso será alta. Similarmente, mesmo que o estudante tenha uma boa condição de conclusão do curso, em termos de conhecimentos e habilidades, se não houve variação significativa em relação à sua condição de início, sua



contribuição para a NIDD do curso ficará comprometida, podendo, inclusive, contribuir para uma NCPC mais baixa.

137. Outra crítica trazida no documento encaminhado pelo Inep é que o IDD não permite estabelecer critérios de qualidade, o que seria de fundamental importância para o regulador, que necessita decidir quais os cursos que atendem às condições de funcionamento (peça 17, p. 7). A afirmação é verdadeira, tendo em vista que, a exemplo do procedimento de padronização, a NIDD é uma medida relativa de desempenho, nesse caso, estabelecendo uma comparação entre o desempenho de entrada e de saída do concluinte.

138. A argumentação é válida, tendo em vista que, além de ser mais um insumo para a atuação do regulador, se houvesse parâmetros mínimos absolutos bem estabelecidos para se considerar o incremento de conhecimento medido pelo IDD, parte das distorções verificadas no estudo informado no item 134 seria eliminada. Outra medida que, em tese, mitigaria essas distorções, seria o estabelecimento de regras que relativizassem o IDD negativo em cursos com alta média de desempenho no Enade, a exemplo da consideração apenas das notas obtidas nesse exame como nota do IDD.

139. Por fim, a exemplo dos demais componentes da NCPC, o NIDD também é objeto de padronização estatística, aplicando-se a ele as mesmas considerações a serem feitas no tópico relativo à utilização de escores padronizados.

#### **Parâmetros de Conversão – Critérios de arredondamento**

140. Outro aspecto relativo à ausência de fundamentos teórico-metodológicos para construção do CPC refere-se aos parâmetros de conversão da NCPC<sub>c</sub> em CPC. De acordo com a Lei 10.861/2004, a avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (art. 4º, § 2º). Assim, a avaliação dos cursos deve ser traduzida em conceitos, o que acontece mediante a utilização de uma variável discreta que assume valores de 1 a 5, conforme Nota Técnica 3/2017/CGCQES/DAES.

141. Estes conceitos de 1 a 5 são provenientes da conversão das Notas Contínuas do CPC no curso de graduação c (NCPC<sub>c</sub>) de acordo com os parâmetros definidos na Tabela 1, sendo oportuno replicá-la para as análises a serem feitas:

**Tabela 3: Parâmetros de conversão do NCPC<sub>c</sub> em CPC**

<b>CPC (Faixa)</b>	<b>NCPC<sub>c</sub> (Valor Contínuo)</b>
1	$0 \leq \text{NCPC}_c \leq 0,945$
2	$0,945 \leq \text{NCPC}_c < 1,945$
3	$1,945 \leq \text{NCPC}_c < 2,945$
4	$2,945 \leq \text{NCPC}_c < 3,945$
5	$3,945 \leq \text{NCPC}_c \leq 5$

Fonte: Inep/Daes (Nota Técnica 3/2017/CGCQES/DAES)

142. Por meio de Ofício (peça 5, p. 2), solicitou-se ao Inep a justificativa técnica para a utilização dos parâmetros de conversão da Tabela 4. Em sua resposta, o Inep informou que ‘...a Daes não possui registros acerca dos fundamentos teórico-metodológicos que embasaram a definição destas faixas. Entretanto, ressalta-se que essa tabela de conversão tem sido utilizada desde o início do cálculo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior e a opção da equipe técnica da Daes tem sido pela continuidade da divulgação nos mesmos termos para garantir a comparabilidade da série histórica produzida’ (peça 8, p. 6).

143. O Inep argumentou também que qualquer alteração nos parâmetros estabelecidos poderia produzir consequências indesejáveis no âmbito dos processos de regulação da educação superior, mesmo que não houvesse mudança estrutural dos indicadores. Tais consequências, no entanto, não foram evidenciadas nas respostas apresentadas.

144. Pela resposta, percebe-se que a Daes não foi conclusiva acerca da existência de fundamentos teórico-metodológicos que embasaram a definição das faixas de conversão mencionadas na Tabela 5. Na resposta,



informou-se apenas que a Daes não possui estes registros, não havendo conclusão se estes fundamentos existem ou não.

145. Caso os parâmetros de conversão seguissem regras de arredondamento em que cada conceito atribuído se correlacionasse com intervalos de 20% de amplitude por faixa em relação à  $NCPC_c$ , teríamos a seguinte tabela de conversão:

**Tabela 4: Parâmetros hipotéticos de conversão da  $NCPC_c$  em CPC - intervalos correspondentes à amplitude de 20% da  $NCPC_c$  máxima possível**

CPC (Faixa)	$NCPC_c$ (Valor Contínuo)	$NCPC_c$ (percentual em relação à $NCPC_c$ máxima – 5,0)
1	$0 \leq NCPC_c \leq 1,0$	$NCPC_c \leq 20\%$
2	$1,0 < NCPC_c \leq 2,0$	$20\% < NCPC_c \leq 40\%$
3	$2,0 < NCPC_c \leq 3,0$	$40\% < NCPC_c \leq 60\%$
4	$3,0 < NCPC_c \leq 4,0$	$60\% < NCPC_c \leq 80\%$
5	$NCPC_c \geq 4,0$	$NCPC_c \geq 80\%$

Fonte: Equipe de auditoria (a partir da metodologia constante na Nota Técnica 3/2017/CGQES/DAES)

146. Na Tabela 5 são apresentados os resultados do CPC 2015 considerando o método atual utilizado pelo Inep (com padronização e arredondamento conforme Tabela 3) e a partir dos parâmetros de conversão estabelecidos na segunda coluna da Tabela 4. Cumpre salientar que os critérios hipotéticos estabelecidos na Tabela 4 mostram-se razoáveis, tendo em vista fazer com que cada uma das cinco faixas (conceitos) corresponda a 20% da nota contínua, sempre com arredondamento para cima (exemplos:  $NCPC$  igual a 2,1 corresponde a CPC 3;  $NCPC$  igual a 0 (zero) corresponde a CPC 1).

**Tabela 5: Resultados do CPC de 2015 – Efeito do arredondamento (com padronização)**

Conceito	Resultados atuais – Método utilizado pelo Inep (com padronização e arredondamento) e % em relação ao total	Resultados com padronização e arredondamento de 20% por faixa e % em relação ao total
1	22 (0,3%)	29 ( $\leq 0,1\%$ )
2	753 (10,6%)	877 (12,4%)
3	4.252 (60,2%)	4.338 (61,4%)
4	1.949 (27,5%)	1746 (24,7%)
5	91 (1,3%)	77 ( $\leq 0,1\%$ )

Fonte: Equipe de auditoria (a partir de dados fornecidos pelo Inep)

147. Na simulação da Tabela 5, embora tenhamos percentuais parecidos de cursos com conceito considerado satisfatório (CPC 3, 4 e 5), teríamos uma ligeira diminuição dos cursos que atendem essa condição (de 89% para 87%). Já em relação aos cursos com CPC 4 ou 5, a diferença ultrapassa os 10% entre os métodos de arredondamento utilizados.

148. As diferenças verificadas indicam a necessidade de que os parâmetros de conversão a serem utilizados nos processos de avaliação de cursos da educação superior sejam bem estimados, razoáveis, com estudos e fundamentos teórico-metodológicos que os suportem, bem como sejam divulgados e colocados à disposição das partes interessadas no processo.

#### **Padronização das notas**

149. De acordo com o art. 206, VII, da Constituição Federal, o ensino tem como princípio a garantia do padrão de qualidade. O art. 1º, parágrafo primeiro, da Lei 10.861/2004 (Lei do Sinaes), por sua vez, dispõe que o sistema de avaliação da educação superior tem como uma de suas finalidades melhorar a qualidade da educação superior. Já no art. 5º, parágrafo primeiro, da Lei do Sinaes, está previsto que ‘o Enade aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação...’.



150. Os dispositivos acima evidenciam a necessidade de que os cursos e estudantes sejam avaliados quanto a quesitos que expressem qualidade segundo critérios de excelência, tanto em relação aos cursos, envolvendo todas as suas dimensões, quanto em relação ao desempenho dos estudantes.

151. Conforme informado no capítulo III deste relatório, o Inep se utiliza de procedimentos de padronização estatística para conversão das notas contínuas em conceito. As análises descritas nos itens seguintes demonstram que a utilização desse procedimento é insuficiente para medição da qualidade dos cursos e do desempenho dos estudantes, nos termos do art. 206, VII, da Constituição Federal e parágrafo primeiro dos arts. 1º e 5º da Lei 10.861/2004 (Lei do Sinaes).

152. De acordo com a literatura clássica em Estatística, a técnica da padronização estatística (score padronizado) representa o número de desvios-padrão pelo qual um valor dista da média para mais ou para menos. O procedimento consiste em expressar um valor pela razão de sua diferença em relação à média e desvio-padrão da série estatística. Em linguagem mais corriqueira, com a padronização, muda-se a escala original, onde a nova escala tem como parâmetro de referência os desvios em relação à média. A padronização ou score padronizado permite distinguir entre valores usuais e valores raros ou incomuns e é útil para comparação de resultados.

153. Para exemplificar, podemos mencionar a aplicação de dois testes distintos de determinada matéria, a duas turmas cursando a mesma série do ensino correspondente, com níveis de dificuldade distintos, ambos numa escala contínua de zero a dez. Suponhamos que um dos testes apresentou baixo grau de dificuldade, que a média da turma tenha sido 9,0 e que a nota de determinado aluno seja 8,0. Agora, suponhamos outro teste, de alto grau de dificuldade, onde aluno tenha tirado nota 7,0 enquanto a média da turma tenha sido 5,0. Embora em valores absolutos o desempenho do primeiro aluno tenha sido melhor, fazendo-se a comparação a partir de valores padronizados, o desempenho do segundo pode ser considerado superior ao do primeiro.

154. No exemplo exposto, uma vez satisfeitas determinadas condições, a técnica da padronização permitiu comparar desempenhos de indivíduos a partir de diferentes testes, com graus de dificuldade distintos. Com efeito, utilizando-se das premissas apropriadas, a partir da padronização é possível estabelecer *rankings* entre os avaliados.

155. Conforme já informado, um dos passos para se chegar ao Conceito Preliminar de Curso consiste em proceder a padronização das notas de seus componentes. O objetivo primeiro do CPC, no entanto, não é estabelecer *rankings* entre os cursos das diferentes instituições, mas aferir a qualidade dos cursos de graduação. A atribuição desse conceito não visa medir o desempenho relativo dos cursos de graduação ofertados pelas IES, mas o nível de proficiência que aquele determinado curso ofertado é capaz de propiciar ao aluno dele egresso, no que se refere ao desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento de sua formação geral e profissional, conforme prescrição legal já mencionada.

156. No caso da prova do Enade, a mesma prova é realizada pelos alunos concluintes de determinado curso, naquele ciclo avaliativo. De igual modo, para avaliação dos cursos de graduação em cada ciclo avaliativo, por meio do CPC, são utilizados os mesmos instrumentos. Assim, não há justificativa técnica para utilização de escores padronizados para atribuição dos conceitos de que se trata, tendo em vista, inclusive, as afirmações do Inep quanto à não comparabilidade do Enade, decorrente não existência de pré-testagem de itens das provas (peça 8, p. 4).

157. A utilização de escores padronizados pode levar a distorções nos conceitos atribuídos. Como os cálculos são feitos a partir dos desvios padrões em relação à média, se a média de uma distribuição normal for muito baixa, com a padronização e o consequente reescalonamento, a maior parte das notas na nova escala será enquadrada em valores médios relativos baixos. Esse desempenho médio, bem como boa parte dos desempenhos acima da média não necessariamente refletem bons desempenhos ou desempenhos satisfatórios em termos de qualidade, tendo em vista que a nova escala estabelecida é predominantemente proveniente de baixos desempenhos. Nesse caso, a utilização da padronização não permite fazer inferências verossímeis acerca do real desempenho dos alunos, no caso do Enade, tampouco da qualidade dos cursos, no caso do CPC.

158. Assim, em que pese a padronização não seja um problema, por si, e seja amplamente utilizada no tratamento de dados estatísticos, no caso mencionado tende a não revelar a condição dos cursos e do desempenho dos alunos no que diz respeito a aspectos de qualidade, podendo, inclusive, maximizar os desempenhos, conforme análises a serem efetuadas.



159. Há de se destacar, que a padronização também pode estar no lado direito da escala, isto é, a nova escala partindo de valores altos, o que nesse caso, não representaria um problema, ao menos do ponto de vista da avaliação dos cursos superiores.

160. Questionou-se ao Inep a justificativa técnica para utilização da padronização nos diversos componentes do CPC. Em resposta o Inep alegou que 'a opção pela padronização dos indicadores se deve ao fato de os componentes do CPC não possuírem nota mínima esperada para desempenho satisfatório, o que permitiria a utilização de medidas absolutas nos processos de cálculo' (peça 8, p. 5).

161. Na resposta apresentada percebe-se que a lógica foi invertida, como se o fato de os componentes do CPC não terem nota mínima esperada implicasse, necessariamente, na utilização da padronização. A assertiva não é verdadeira, tendo em vista que se os componentes do CPC tivessem nota mínima esperada, o único caminho que não geraria distorção nos resultados seria a utilização de medidas absolutas nos processos de cálculo. Então, como não há essa exigência e de acordo com os comentários apresentados pelo Inep em relação ao relatório preliminar no sentido de que as notas absolutas não prescindem do estabelecimento de requisitos de qualidade para terem validade, o Inep optou por utilizar a padronização dos componentes. No entanto, embora não haja esse imperativo de não utilização de padronização estatística, seu uso, como já argumentado, não se presta a medir aspectos de qualidade nas avaliações realizadas.

162. De acordo com o Inep, ao empregar os procedimentos de padronização e reescalamento dos indicadores, permite-se que sejam obtidas medidas comparáveis de desempenho entre cursos de uma mesma área de avaliação do Enade, tendo como referência o conjunto de cursos avaliados. Nesse sentido, a entidade alega que tais indicadores servem como critério objetivo para o estabelecimento de políticas públicas de regulação, definindo prioridades de intervenção nos cursos ou instituições com resultados mais baixos (peça 8, p. 5-6).

163. De fato, com a utilização da padronização e reescalamento, com já informado, é possível a distinção entre valores usuais e valores raros ou incomuns, o que serve de critério para definição dos cursos e instituições que mereçam prioridade nas ações de regulação. No entanto, a técnica pode ser utilizada para esse fim independentemente de se atribuir conceitos com base em notas padronizadas, no intuito de realizar medições sob o crivo da qualidade. Isto é, não há necessidade de que as notas dos componentes da NCPC sejam padronizadas, basta que se utilize a padronização para fins gerenciais, a exemplo do informado pelo Inep, de identificação de situações que mereçam prioridade no processo de regulação.

164. A entidade argumentou também que a padronização é um recurso necessário quando se trata de indicadores compostos (índices) que possuem componentes com unidades de medida diferentes, como no caso do CPC, convertendo variáveis independentes para uma unidade de medida e variabilidade comuns, tornando possível ajustar o peso de diferentes variáveis para a composição dos indicadores (peça 8, p. 6).

165. O procedimento de padronização, embora traga para a mesma escala componentes com unidades de medida diferentes, não tem a capacidade de tornar uno o produto final da composição. Assim, para atingir o objetivo esperado, a atribuição de um conceito tendo como componentes diferentes unidades de medida em uma mesma escala, seria necessário que houvesse um reescalamento das notas dos componentes de modo que cada valor de sua escala original correspondesse ao intervalo contínuo utilizado, de 0 (zero) a 5,0 (cinco), por exemplo, para que se aplicassem as ponderações definidas em cada componente. Isto é, a utilização de uma escala comum prescinde do procedimento de padronização. Nesse caso, são atribuídas notas e ponderações aos componentes, originando a nota final que dá origem ao conceito, sem que esse conceito tenha uma unidade de medida específica e una.

166. Com efeito, numa hipotética situação onde a média absoluta das notas contínuas dos cursos fosse próxima de zero, numa escala de 0,0 a 10,0, teríamos resultados semelhantes caso a média absoluta estivesse próxima de 10,0, nessa mesma escala, tendo em vista que a qualidade é medida em termos relativos, onde o que vale são as notas comparadas, o que, evidentemente, compromete o conceito de qualidade, no sentido de excelência ou nível de proficiência gerado pelo curso.

167. Do exposto, percebe-se que a padronização dos componentes das NCPC, tem como contrapartida a perda de referência em termos de qualidade/excelência, além da perda de transparência, uma vez que não é capaz de retratar fidedignamente a realidade dos cursos e do desempenho dos estudantes.

168. Isto é, quando um interessado se depara com a informação de que determinado curso tem conceito 3, embora haja definição normativa de que este curso possui qualidade satisfatória, não se sabe de fato o que este conceito representa em termos de conhecimento ou proficiência gerada aos profissionais dele egressos



segundo um determinado critério. A impressão gerada pelo conceito igual ou maior que 3 é de que o curso possui qualidade satisfatória chancelada pelo MEC.

169. Por meio de entrevistas com gestores da Seres/MEC e do Inep, bem como em respostas a questionamentos realizados por meio de ofícios de requisição da equipe de auditoria, estes gestores mencionaram que a forma utilizada para cálculo do CPC, de fato, não é capaz de refletir a qualidade/excelência dos cursos, mas apenas estabelece uma classificação entre eles.

170. Em documento encaminhado pelo Inep, como anexo à resposta ao Ofício de Requisição 02-137-SecexEducação (peça 8), é feita a seguinte afirmação: 'Como o Enade não possui uma escala predeterminada, fica impossível estabelecer critérios de qualidade em medidas dele derivadas; essas medidas servem apenas para comparar cursos entre si'.

171. Conclui-se, portanto, que a utilização da padronização para atribuição das notas dos componentes das NCP, as quais são os valores de referência para atribuição do CPC, não é adequada à avaliação dos resultados quanto a aspectos de qualidade dos cursos, estabelecendo somente um *ranking* entre eles, no qual é possível a identificação de valores raros ou incomuns. Mais que isso, não só não retrata a realidade, como pode elevar, apenas pela metodologia utilizada, as notas e respectivos conceitos atribuídos aos cursos de graduação.

#### **Conclusão do achado**

172. Percebe-se que as ponderações utilizadas para cálculo da nota contínua do CPC, assim como os demais aspectos desse conceito, carecem de fundamentos teórico-metodológicos que os embasem. Não se afigura razoável que o conceito predominantemente utilizado para avaliação dos cursos de graduação no país prescindia da existência dos fundamentos e justificativas técnicas para sua construção ou que estes não sejam divulgados.

173. Além disso, o mecanismo de atribuição de notas e seus respectivos conceitos, utilizados quanto à avaliação dos cursos de graduação, tende a eliminar as desigualdades de desempenho de fato existentes, ora maximizando baixos desempenhos, ora minimizando desempenhos mais elevados, não trazendo um diagnóstico preciso relativo à qualidade/excelência dos cursos avaliados. Estes efeitos, conforme analisado, são gerados basicamente pelo peso excessivo atribuído ao IDD e sua forma de cálculo, pelo reescalonamento das notas a partir da utilização de escores padronizados e pelos critérios de conversão das notas contínuas em conceitos.

174. O efeito gerado pelo reescalonamento das notas a partir da padronização estatística, conforme análises efetuadas, faz com que a maior parte dos cursos avaliados se situem em torno dos valores centrais da escala utilizada. Outro fator, que pode elevar o desempenho dos cursos avaliados, refere-se ao critério de arredondamento utilizado para conversão das notas contínuas em conceitos. Com a utilização desses métodos para efeitos de avaliação, individualmente ou conjugados, corre-se o risco de que sejam atribuídos desempenhos satisfatórios a cursos que não fazem jus a essa condição.

175. Do conjunto de causas elencadas e analisadas, conclui-se que o CPC, da forma como é calculado, não é capaz de refletir aspectos de qualidade no que diz respeito à excelência dos cursos avaliados e demanda modificações em sua forma de cálculo que, fundamentadamente, expressem razoavelmente os aspectos de qualidade dos cursos de graduação, objetivo a que se propõe.

176. Ante o exposto, será proposto **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – **Inep** que, em 120 dias, apresente plano de ação para implementação das medidas constantes nos itens a seguir, contendo etapas, responsáveis e prazos justificados para:

a) com amparo no § 6º, art. 5º, da Lei 10.861/2004, no que diz respeito ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – **Enade**:

a.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, tornando residuais os casos nos quais não é possível vincular cursos às grandes áreas do conhecimento em razão das peculiaridades de seus projetos pedagógicos;

a.2) estabelecer procedimentos de controle/verificação para averiguar a regularidade e suficiência das inscrições no Enade, de modo a garantir a participação de todos dos concluintes habilitados, bem como



gerar expectativa de controle no processo, a exemplo das medidas indicadas no Ofício 57/2018/GAB-INEP (peça 29);

b) **desenvolver**, com fundamento no art. 206, VII, da Constituição Federal e art. 1º, parágrafo primeiro, da Lei 10.861/2004, metodologia de **avaliação do ensino superior** que:

b.1) contemple o desenvolvimento de fundamentos teórico-metodológicos para construção dos indicadores do ensino superior, especialmente quanto: 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; às justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, demonstrando sua razoabilidade;

b.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;

c) com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, **dê 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, as justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, bem como aos demais aspectos da metodologia.

#### IV.2. A metodologia atual possui inconsistências quanto à atribuição de conceitos aos cursos

177. Como mostrou o cap. II.2.4, o Inep utiliza dois índices para refletir a qualidade dos cursos de graduação, CPC e CC. Esses mesmos índices servem como base para o processo regulatório de reconhecimento de curso. No entanto, conforme explicado a seguir, a sistemática de utilização desses dois índices contribui para agravar as conclusões do referido capítulo, dificultando uma medida inequívoca da qualidade dos cursos.

178. Como consequência, a utilização desses índices, da forma que está sendo feita, compromete não apenas a qualidade do processo regulatório, uma vez que constituem a base sobre a qual a regulação é exercida, mas principalmente a percepção que a sociedade tem dos cursos ofertados pelas diversas IES, e ainda desestimula a possibilidade de aperfeiçoamento dos cursos, o que é uma das principais razões para se ter um sistema de avaliação, conforme prevê a própria lei do Sinaes no § 1º do Art. 1º.

179. Conforme visto, o CPC utiliza medidas relativas ao desempenho dos estudantes e às condições de oferta dos cursos: o desempenho dos alunos é mensurado por meio de uma prova aplicada aos formandos para avaliar o grau de conhecimento obtido (ver Enade e IDD no cap. IV.1 acima).

180. A condição de oferta dos cursos, o meio pelo qual se busca garantir uma boa formação para os alunos, é avaliada por meio de um conjunto de variáveis observáveis que espelham a qualidade do corpo docente, obtida por meio de informações fornecidas pelas próprias IES, por meio do Censo da Educação Superior, e a percepção dos alunos a respeito do projeto pedagógico, da infraestrutura e da ampliação de oportunidades profissionais. A percepção dos alunos é obtida em questionário aplicado no momento do Enade. Na composição do CPC, o desempenho dos alunos responde por 55% do valor total.

181. O CC mede as condições de oferta, por meio de uma avaliação *in loco* de especialistas na área do curso. Nessas visitas são avaliadas 11 dimensões relativas à qualidade dos cursos, mas não é utilizada nenhuma medida do desempenho dos formandos. Ou seja, 100% do CC diz respeito às condições de oferta, ao contrário do CPC em que mais da metade de seu valor é obtido em função dos desempenhos dos alunos.

182. Da comparação dos dois indicadores pode-se concluir que o CC mede, conceitualmente, apenas uma parte daquilo que é medido pelo CPC, inclusive a menor parte, por meio de uma metodologia própria, que busca aprofundar as condições de oferta por meio da avaliação *in loco*. Dito de outra forma, os indicadores medem coisas diferentes embora pareçam medir coisas iguais.

183. De fato, ambos procuram medir a qualidade do curso, só que o CPC mede a qualidade também por meio do resultado dos alunos, enquanto o CC mede a qualidade exclusivamente pelas condições de oferta. Isso não seria um problema se eles fossem usados complementarmente, de modo a dar uma visão global da qualidade do curso, cada um medindo uma dimensão específica do curso. Mas esse não é o caso. Mesmo porque, se assim fosse, todo e qualquer curso deveria ter os dois indicadores, que poderiam inclusive constituir um único e inequívoco índice mais geral da qualidade do curso. Mas isso não é possível considerando a sistemática atual, onde um curso pode ter apenas o CPC, enquanto outro pode ter apenas o CC, e ainda acontece de um curso possuir os dois (ver cap. IV.1).



184. Essa situação ocorre em função da forma como a sistemática de avaliação foi regulamentada pelo Decreto 5.773/2006 e depois pela Portaria MEC 40/2007. Segundo esses normativos, embora o CPC seja um conceito preliminar, se determinado curso obtiver um CPC maior ou igual a três, não será submetido à avaliação *in loco*, e, portanto, não terá um conceito CC, de modo que o CPC passa a ser o conceito definitivo. A nova regulamentação, dada pela Portaria Normativa MEC 23/2017, no seu art. 38, em conjunto com a Portaria Normativa 20/2017, art. 16, não alterou essa lógica.

185. Por outro lado, aqueles cursos que obtiveram CPC menor que três ou que não tiveram CPC, terão apenas o CC. Nesses casos, sua avaliação deixa de considerar o desempenho dos alunos, uma vez que não há nenhuma variável na métrica do CC relativa ao desempenho.

186. Mesmo uma instituição que tenha um curso com CPC maior ou igual a três pode solicitar uma visita *in loco* para obter um CC em função de considerar que o seu CPC não espelha adequadamente a qualidade do seu curso. Nesses casos, havendo disponibilidade de equipe será realizada a visita para avaliação.

187. A sistemática atual resulta em pelo menos quatro problemas:

- a) Permite que diversos cursos obtenham conceito final que não considera o desempenho dos alunos;
- b) Contribui para que a sociedade não consiga enxergar com objetividade e clareza a situação de determinado curso;
- c) Não favorece um processo de regulação e tomadas de decisão adequadas, que possam efetivamente contribuir para a progressiva melhora dos cursos;
- d) Eleva as notas dos cursos considerando apenas os meios ou condições de ofertas, abandonando a dimensão do resultado.

188. Em relação ao item 'a', deve-se considerar que a Lei do Sinaes, no § 2º do art. 5 estabelece que todos os cursos deverão ser avaliados quanto ao **desempenho dos alunos**, ainda que não necessariamente todos os alunos, sendo permitida a seleção amostral desses alunos:

‘Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade.

.....

§ 2º O Enade será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso. ...’

189. Contudo, em função das dificuldades inerentes de um sistema como esse, a lei prevê uma aplicação com periodicidade máxima de três anos, e uma expansão gradual dos cursos submetidos ao exame, cabendo ao Ministro da Educação determinar anualmente os cursos a cujos alunos será aplicado o exame.

190. Embora seja justificável que, apesar da lei ser de 2004, ainda não seja possível aplicar o Enade a todos os cursos de graduação, o que não é razoável é que mesmo para aqueles casos em que o exame foi aplicado, ele seja posteriormente desconsiderado na hora de se calcular o CC, resultando em uma enorme quantidade de cursos com conceitos que não consideram o desempenho dos estudantes embora estes tenham sido submetidos ao Enade. Embora o CPC não deixe de existir nos registros do curso, é substituído pelo CC. Isto é, para fins de regulação e transparência para a sociedade, o que passa a ser usado é o novo conceito CC.

191. Do ponto de vista da regulação, item 'c', esses cursos são beneficiados, pois, em função do seu conceito CC passam a ter a renovação do seu reconhecimento automática. Em função disso, por serem considerados com satisfatórios para a regulação e para a própria IES, não são impelidos ao aperfeiçoamento.

192. O mesmo se dá em relação à percepção da sociedade, 'item b', que passa a enxergar a qualidade do curso de maneira enviesada, pois embora possua um indicativo de que as condições de oferta estão num padrão razoável, não sabem se isso é suficiente para garantir uma boa formação.

193. Conforme será visto no cap. IV.3, pelo menos em relação aos cursos de direito há uma razoável possibilidade de acontecer exatamente o contrário. Assim, seria muito mais adequado para fins das escolhas dos alunos, que pudessem saber de maneira mais objetiva o que se poderia esperar em termos de formação de um determinado curso.

194. O que se percebe, por parte do legislador, é uma preocupação com a efetividade dos cursos, para que estes entreguem à sociedade, profissionais suficientemente qualificados. De nada adianta uma instituição com excelentes condições de oferta se seus egressos estão aquém das necessidades do mercado de trabalho.

195. Em relação ao item 'd', na prática o CC funciona como uma espécie de 'recuperação' para os cursos com baixo desempenho, ou seja, não obtiveram conceito maior ou igual a três no CPC. Só que a recuperação não se dá de fato, mas por um artifício de subtrair da avaliação aquilo que estava trazendo a nota pra baixo.



Essa estratégia claramente faz com que os conceitos apareçam majoritariamente acima de três, pois, ou eles tiveram 3 diretamente no CPC, ou conseguiram posteriormente no CC, ao eliminar o Enade.

196. Segundo dados extraídos do e-MEC, dos 78 cursos que tiveram conceito CPC igual 1, 47 acabaram com conceito CC maior ou igual a três. Desses 47, 34 tiveram nota 1 no Enade. Ou seja, esses cursos obtiveram o menor conceito disponível, e claramente insuficiente em termos do desempenho dos estudantes, da qualidade do corpo docente e da percepção dos mesmos em relação às condições de oferta. No entanto, as condições de oferta observadas pelos avaliadores durante a visita *in loco* foram claramente divergentes, o que é espelhado pela nota do CC.

197. Assim, de um resultado de qualidade insuficiente dos cursos obtido por meio de uma avaliação mais abrangente, pois incluía a dimensão de desempenho dos estudantes, retratada pelo CPC, passou-se a um resultado de qualidade suficiente, por meio de uma avaliação que, apesar de aprofundar a análise das condições de oferta, legitimando uma possível alteração nessa dimensão, não é tão abrangente quanto a anterior, pois desconsidera a dimensão de resultado.

198. O mesmo se dá em relação aos cursos que tiveram CPC igual a dois. Dos 2.950 cursos, 1.957 (cerca de 66%) obtiveram CC maior ou igual a três, sendo que 117 ficaram com CC igual cinco. Dos que tiveram o conceito satisfatório recuperado por meio do CC (1.957), 446 tiveram conceito Enade igual a 1.

199. Percebe-se que, 117 cursos não só passaram de um resultado insuficiente para o de suficiente, como obtiveram a nota máxima, que deveria ser atribuída somente aos cursos de excelência. Ainda que as condições de oferta seja uma dimensão relevante para a avaliação dos cursos, e que uma visita de especialistas, com um instrumento de diagnóstico mais elaborado possa rever essas condições em relação à percepção dos alunos, não é razoável simplesmente eliminar a dimensão de resultado dessa avaliação, ainda mais diante dessa alteração dos resultados. É o fato da dimensão de resultado não estar presente no CC que faz com que os conceitos sejam tão superiores em relação ao CPC.

200. Outra forma de chegar à mesma conclusão é a constatação de que, dos 26.942 cursos que fizeram o exame, 8.913 tiveram conceito insuficiente, ou seja, 33% dos cursos. Por outro lado, do total de cursos avaliados, 28.258, apenas 15% apresentaram CPC ou CC insatisfatórios. Parece inequívoco que é a nota no Enade que traz os conceitos do CPC para baixo. Isso sem contar todos os problemas envolvidos no cálculo do próprio conceito Enade, bem como no cálculo do CPC, conforme apresentado no cap. IV.1.

201. Por último, deve-se observar que uma das finalidades da educação superior é, segundo o Inciso II, do art. 43 da Lei 9.393 –LDB:

‘II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; ‘

202. Em função dessa finalidade, não se pode prescindir da avaliação da capacidade dos egressos dos cursos de fazer frente aos desafios inerentes aos respectivos setores profissionais, incluindo aí a formação acadêmica mínima necessária para a aptidão dos egressos para o exercício da profissão. Pelo contrário, deve-se buscar a expansão da avaliação dessa dimensão a todos os cursos, conforme exposto no cap. IV.1, e como determinado na Lei do Sinaes, § 11º, do art. 5.

203. Em função do exposto, entende-se oportuno **determinar** que a métrica do CC inclua o resultado do Enade, para os cursos avaliados nesse exame, de modo a atender o previsto no art. 5, § 2º, da Lei 10.861/2004.

#### IV.3. Exame Unificado de Ordem (Exame da OAB) x Avaliações realizadas pelo Inep/MEC (Enade/CPC)

##### IV.3.1. Contextualização

204. Criado inicialmente pela Lei 4.215/1963, o Exame de Ordem tornou-se obrigatório por meio da Lei 8.906/1994 – que instituiu o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil– incumbindo a OAB desse mister. Desse modo, o Exame passou a ser etapa obrigatória da avaliação dos bacharéis em Direito, constituindo-se requisito ao exercício da advocacia. Durante as duas últimas décadas, o Exame sofreu modificações para se adequar ao aumento de instituições de ensino superior no Brasil e do número de bacharéis em direito, resultando no Exame de Ordem Unificado (EOU) (site da OAB).

205. Conforme informado na introdução desse relatório, presente fiscalização originou-se de solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor para avaliar a atuação do MEC nos procedimentos de fiscalização dos cursos de Direito. Conforme consignado na PFC nº 64/2015, a proposta de direcionamento do foco da auditoria para os cursos de graduação em direito baseia-se no tratamento diferenciado que lhe foi dado pela



Constituição Federal e pelas portarias normativas expedidas pelo MEC. Na proposta de fiscalização em comento, discorre-se que:

‘Não obstante todo o aparato legislativo para que o Ministério (MEC) 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.’

206. Para exemplificar a argumentação acima, mencionou-se trecho de estudo feito pelo Conselho Federal da OAB juntamente com a Fundação Getúlio Vargas (FGV): ‘Exame de Ordem em números’, qual seja:

‘(...)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 6 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).’

207. Por fim, menciona-se na PFC que, no período de 2008 a 2014, apenas 18% dos inscritos no Exame da OAB foram aprovados. Ante as narrativas anteriores, a Comissão de Defesa do Consumidor propôs a realização da fiscalização de que se trata.

208. Nesse relatório, utilizaremos a sigla OAB para fazer referência ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), tendo em vista a maior familiaridade, em termos gerais, e a simplicidade quanto à segunda sigla.

#### IV.3.2. Introdução

209. O presente capítulo decorre dos procedimentos e análises efetuados para responder à terceira questão de auditoria prevista na matriz de planejamento:

‘Questão 2: Quais os motivos para que a maioria dos cursos de direito tenham avaliação satisfatória por meio da avaliação realizada pelo MEC/Inep e baixo desempenho para os alunos que realizam o exame da OAB?’

210. O objetivo específico do capítulo é identificar se existem discrepâncias entre o desempenho dos cursos avaliados por meio do Sinaes e o desempenho dos estudantes por meio do exame unificado da OAB.

211. De acordo com o disposto no art. 28, §§ 2º e 3º, do Decreto 5.773/2006 (art. 41, *caput* e §§ 3º e 4º), a oferta de cursos de graduação em Direito, bem como o aumento de vagas, depende de autorização do MEC, após prévia manifestação da OAB no primeiro caso. De acordo com o disposto no § 4º do mesmo artigo, o prazo para manifestação dos Conselho é de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, a requerimento do Conselho interessado, e terá caráter opinativo. Com a revogação do Decreto 5.773/2006, por meio do Decreto 9.235/2017, o prazo para manifestação dos Conselhos passou a ser de 30 dias, prorrogáveis por igual período.

212. As regras do Decreto 5.773/2006 são replicadas no art. 29, *caput* e § 1º, da Portaria Normativa MEC 40/2007 (atualmente, art. 28, *caput* e parágrafo primeiro, Portaria Normativa MEC 23/2017), acrescentando a obrigatoriedade de abertura de vista para manifestação da OAB nos processos de reconhecimento de curso. A Portaria Normativa MEC 20/2014 (atualmente, Portaria Normativa MEC 20/2017), por sua vez, detalha os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em direito ofertados pelas IES integrantes do Sistema Federal de Ensino.

#### IV.3.3. Estudantes têm pior desempenho nas avaliações realizadas por meio do Enade do que no Exame Unificado de Ordem (Exame da OAB)

213. Inicialmente salienta-se que as mesmas considerações realizadas em relação ao achado de auditoria relativo ao CPC (Achado IV.1) são válidas para o curso de Direito, tendo em vista que quando da análise dos dados e da realização das simulações na construção daquele achado, os cursos de Direito, além de não terem sido apartados, são submetidos aos mesmos procedimentos. De qualquer forma, nas análises que se seguem, justificaremos a esta pertinência.

214. Como procedimento de auditoria, solicitou-se à Seres/MEC e à OAB informações quanto ao posicionamento do MEC em relação à manifestação da OAB nos processos de autorização de cursos de graduação em Direito (peças 4, 10 e 16). Em resposta, a Seres/MEC informou que fundamenta suas decisões,



especialmente, com base no relatório de avaliação *in loco* do Inep (peças 20 e 33). A OAB, por sua vez, informou que o posicionamento contido em seu parecer, de caráter opinativo, apesar de contribuir para o processo decisório da Seres/MEC, não é, via de regra, acompanhado pela Secretaria, (peça 15, p. 1-2).

215. Das respostas apresentadas, bem como dos resultados de consultas efetuadas pela equipe de auditoria, percebe-se que, em regra, a manifestação da OAB, embora seja mais um subsídio aos processos, não é decisiva quanto ao seu deferimento.

216. Outro questionamento feito às entidades refere-se às diferenças conceituais entre as avaliações realizadas pelo MEC/Inep e o exame da OAB. Em resposta, a Seres/MEC informou que a solicitação ora apresentada extrapola suas competências por tratar-se o Exame da Ordem de avaliação a que se submetem os bacharéis em Direito, no sentido de demonstrar suas capacidades, conhecimentos e práticas necessárias ao exercício da advocacia, matéria fora da alçada do MEC.

217. A OAB, por seu turno, ressaltou que:

‘...a comparação entre a avaliação do Enade e a avaliação do Exame de Ordem Unificado são distintas, sendo que o Exame de Ordem Unificado possui a finalidade de avaliar a capacidade dos candidatos para o exercício profissional da advocacia, ao passo que o Enade é um componente curricular obrigatório composto de questões de formação geral e profissional, sendo assim, acreditamos que o desempenho dos candidatos na parte operacional da prova aplicada pelo Inep deveria ser condizente com o desempenho dos examinandos do Exame de Ordem Unificado.’

218. Conforme resposta da OAB por meio de Ofício e também por meio de entrevista, em que pesem as diferenças conceituais entre os exames, a entidade entende que alunos bem preparados, com bons resultados na parte específica do Enade, tendem a ter bom desempenho na parte geral do Exame da OAB, sendo a recíproca também verdadeira.

219. Tendo em vista essa suposição, questionou-se, por meio do Ofício mencionado, se a OAB havia realizado algum estudo que comparasse os resultados do Enade com os resultados do Exame da OAB? Em resposta, a OAB informou que foi realizado estudo comparativo entre os resultados obtidos no Enade pelas IES com seus respectivos resultados no Exame de Ordem Unificado a fim de averiguar o índice de aprovação dos egressos das IES com conceito igual ou inferior a 2, no qual se constatou que os resultados das IES com índices negativos no Enade são compatíveis com os baixos resultados no Exame de Ordem Unificado.

221. A partir da resposta acima, é razoável supor que as IES cujos cursos de Direito com Conceito Enade igual ou superior a 3, analogamente, teriam resultados compatíveis no Exame de Ordem Unificado (EOU). No entanto, conforme informado na PFC 64/2015, apenas 18% dos inscritos no EOU, no período de 2008 a 2014, foram aprovados. Cumpre salientar, no entanto, que as considerações acima foram feitas em termos gerais, isto é, não se levou em consideração cada aluno individualmente no período mencionado, mas apenas os percentuais gerais de aprovação no EOU e os desempenhos médios dos alunos nos cursos de Direito cujo Conceito Enade foi menor ou igual a 2. A questão que se torna imperiosa então é: quais são os motivos para que os desempenhos considerados insatisfatórios no Enade sejam compatíveis com os baixos desempenhos no EOU e os desempenhos considerados satisfatórios no Enade não sejam suficientemente refletidos em termos de taxas de aprovação no Exame de Ordem? Para responder à questão, buscou-se evidenciar as diferenças entre as sistemáticas utilizadas para avaliar os desempenhos dos alunos por meio do Enade e por meio do EOU. Além disso, como será visto, as análises e conclusões desfazem algumas das premissas assumidas.

222. Conforme informado no capítulo III deste relatório de fiscalização, para atribuição do Conceito Enade são realizadas as seguintes etapas:

a) Realização do Enade pelos estudantes concluintes habilitados, cuja prova é composta em 25% de conteúdo geral e 75% de conteúdo específico;

b) a partir das médias das notas obtidas por curso, faz-se o reescalamento das notas por meio da utilização de escores padronizados, numa escala variando de zero a cinco, em valores contínuos;

c) das médias das notas obtidas pelos cursos, utilizando o procedimento descrito no item b), são utilizados os parâmetros de conversão das notas contínuas em conceito, variando de 1 a 5, variável discreta (Tabela 1).

223. No EOU, não há utilização do procedimento descrito acima, sendo a prova composta de 80 questões objetivas na primeira fase, sendo 40 o número mínimo de acerto de questões que o examinado precisa para avançar à segunda etapa (prova discursiva), na qual é necessária média mínima de seis pontos para ser



aprovado, de um total de dez. Assim, é necessário um mínimo de 50% de acerto na primeira fase e 60% na segunda. Em ambos os casos, as notas representam o desempenho bruto do candidato e não o desempenho relativo, como é feito no Enade. Há de se ressaltar, no entanto, que a prova discursiva do EOU versa sobre conteúdo referente ao exercício da advocacia.

224. Das características apontadas, verifica-se que as diferenças fundamentais entre os exames dizem respeito à forma de cálculo das notas/conceitos entre os exames e à presença de conteúdo específico referente ao exercício da advocacia na segunda fase do EOU.

225. No intuito de mitigar essas diferenças, de modo a tornar os exames mais próximos conceitualmente, a partir dos dados do CPC/Enade relativos aos anos de 2012 e 2015, conforme o CAE, foi realizada comparação entre as médias das notas brutas dos cursos de Direito avaliados, no que diz respeito ao componente específico do Enade, e às taxas de aprovação na primeira fase do EOU nesses mesmos anos, conforme Tabelas A, B e C.

226. Esses parâmetros utilizados para comparação se fizeram necessários em virtude de os conteúdos cobrados nos exames terem escopo semelhante, versando acerca das matérias ordinárias da grade curricular dos cursos de Direito. Apesar dessa consideração, de acordo com a Seres/MEC, até a parte geral do EOU apresenta diferenças substanciais no que diz respeito aos conteúdos cobrados, relacionando-se, em grande medida, com matérias direta ou indiretamente relacionados ao exercício da advocacia. A OAB, por sua vez, entende que a parte específica do Enade é comparável com a primeira fase do EOU, conforme informado por meio de reunião.

227. Quanto ao procedimento para atribuição das notas, utilizou-se as notas brutas do Enade, para efeito de comparação, devido às notas no EOU serem calculadas dessa forma, além de representarem um desempenho absoluto em relação a um parâmetro de qualidade estabelecido, o que se perde com o procedimento de padronização utilizado no Enade.

228. O parâmetro de comparação, considerando os critérios elencados acima, foi a Nota Bruta no Componente Específico do Enade (NBECE) que representa desempenho igual ou superior a 50%. Adicionalmente, foi realizada comparação das taxas de aprovação na primeira fase do EOU e o percentual de cursos com CPC maior ou igual a 3, conceito considerado de qualidade satisfatória para os cursos de graduação, conforme definido no §2º, art. 33-A, da Portaria 40/2007.

**Tabela 6: Relação entre cursos de graduação em Direito com CPC maior ou igual a 3 e nota bruta no componente específico do Enade (NBECE) representando desempenho inferior a 50% do total – 2012 e 2015**

Ano	Cursos de Direito com CPC atribuído	Cursos de Direito com CPC maior ou igual a 3 e % em rel. total	Cursos de Direito com CPC menor que 3 e % em rel. total	CPC >= 3 e NBECE menor que 50% e % em rel. aos cursos com CPC >=3	NBECE menor que 50% e % em rel. total
2012	960	826 (86,0%)	134 (14,0%)	793 (96,0%)	927 (96,5%)
2015	1.061	861 (81,1%)	200 (18,9%)	759 (88,1%)	948 (89,3%)
Total	2.021	1.687 (83,4%)	234 (16,6%)	1.552 (91,2%)	1.875 (92,3%)

Fonte: Equipe de Auditoria (A partir de dados fornecidos pelo Inep/MEC)

229. Conforme metodologia de cálculo constante do item III deste relatório, parte do CPC é composto pelas notas no Enade e a nota relativa ao componente específico representa 75% da nota nesse Exame. Dos dados expostos na Tabela 6, verifica-se uma aparente contradição, tendo em vista o desempenho diametralmente oposto entre o CPC e as NBECE. Enquanto apenas 7,7% das médias das NBECE dos cursos de Direito possuem desempenho superior a 50% (92,3% são inferiores), os cursos considerados com desempenho satisfatório representam 83,4%.



230. Intuitivamente, as notas/desempenhos deveriam caminhar na mesma direção. No entanto, os demais componentes do CPC e, principalmente, sua forma de cálculo, elevam os desempenhos dos cursos, em termos de qualidade, conforme visto no capítulo IV.1, fazendo com que outros fatores sejam os responsáveis pelos resultados aparentemente contraditórios.

231. Estes fatores consubstanciam-se nas mesmas causas elencadas quanto à incapacidade de o CPC refletir adequadamente aspectos de excelência quanto aos cursos avaliados e são plenamente aplicáveis aos cursos de Direito, quais sejam – subachados: i) reescalonamento de notas a partir da utilização de escores padronizados; ii) ausência de critério de definição das ponderações aleatória dos componentes do CPC (e excessiva, no caso do IDD); iii) critérios de conversão de notas contínuas em conceitos, com tendência à sua superestimação; iv) ausência de estudos e fundamentos teórico-metodológicos que embasam a construção do conceito.

232. Conforme será exposto, os fatores mencionados acima explicam parcialmente a diferença entre o desempenho dos cursos de Direito avaliados por meio do Sinaes e o desempenho dos estudantes no Exame da OAB e, principalmente, do distanciamento em relação ao desempenho dos estudantes concluintes na parte específica do Enade, no que diz respeito às suas notas brutas não padronizadas.

233. Na Tabela 7 são apresentados dados referentes aos participantes do EOU nos exames realizados em 2012 e 2015 (EOU 2012: VI, VII, VIII e IX; EOU 2015: XV, XVI, XVII e XVIII), os dados e percentuais de aprovação em cada fase do exame, bem como os dados e percentuais de cursos que obtiveram desempenho no componente específico do Enade superior a 50%, em termos de suas notas brutas.

**Tabela 7: Relação entre cursos de graduação em Direito com CPC maior ou igual a 3 e nota bruta no componente específico do Enade representando desempenho inferior a 50% do total – 2012 e 2015**

Ano	Inscritos no EOU que realizaram o Exame (4 exames) (A)	Aprovados na primeira fase do EOU – Desempenho maior ou igual a 50% e % em rel. ao total (B)	Aprovados na segunda fase do EOU – Desempenho maior ou igual a 60% e % em rel. ao total (C)	NBECE maior que 50% e % em rel. total de alunos avaliados (D)
2012	439.013	160.798 (36,6%)	76.249 (17,4%)	2.462 (2,35%)
2015	455.232	174.780 (38,4%)	94.002 (20,64%)	20.479 (19,06%)
Total	894.245	335.578 (37,5%)	170.251 (19,0%)	22.941 (10,82%)

Fonte: Equipe de Auditoria (dados fornecidos pelo Inep e extraídos do site da OAB)

234. Dos dados da Tabela 7, comparando-se o desempenho dos alunos no EOU com o desempenho dos cursos em relação à NBECE, nos anos de 2012 e 2015, percebe-se que o desempenho médio dos aprovados na primeira fase do EOU (37,5% - coluna B) é quase quatro vezes superior ao desempenho dos estudantes que realizaram o Enade (10,82% - coluna D). 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 proposição da PFC 64/2015.

235. Por outro lado, verifica-se que os cursos de direito com CPC maior ou igual a 3, os quais representam 83,4% do total (Tabela 6 – coluna B), representam mais que duas vezes o desempenho médio dos alunos aprovados na primeira fase do EOU, os quais representam 37,5% do total (Tabela 7 – coluna B), no mesmo período de comparação.

236. Da informação trazida por meio da PFC 64/2015, no que diz respeito ao percentual geral de aprovação no EOU no período de 2008 a 2014 (18%), considerando todas as etapas do exame, verifica-se desempenho médio semelhante (19%), no recorte de 2012 e 2015, conforme coluna (C) da Tabela 7.

237. Nesse momento, vale relembrar a questão 3 da matriz de planejamento mencionada na introdução ao presente capítulo: ‘Quais os motivos para que a maioria dos cursos de direito tenham avaliação satisfatória por meio da avaliação realizada pelo MEC/Inep e baixo desempenho para os alunos que realizam o exame da OAB?’



238. Dos dados e análises efetuados, nos anos de 2012 e 2015, verifica-se que, embora tenham sido atribuídos CPCs considerados de qualidade satisfatória a 83,4% dos cursos de graduação em Direito, o desempenho dos concluintes na parte específica do Enade não representa fator determinante para atribuição desses conceitos. Percebe-se também que, embora seja um de seus componentes, os resultados observados na parte específica do Enade estão mais correlacionados com os resultados do EOU do que com o próprio CPC.

239. Estas constatações reforçam a tese de que os outros fatores relacionados ao CPC, isto é, seus demais componentes, suas ponderações e procedimentos de cálculo são os responsáveis pela elevação dos conceitos atribuídos, recaindo no caso geral das análises efetuadas no Item IV.1 desse relatório.

240. Além dos dados e informações acima, apenas a título de informação, buscou-se evidenciar os resultados no Enade, por natureza jurídica da instituição (pública ou privada), conforme dados constantes na Tabela 8.

**Tabela 8: Número de alunos que realizaram o Enade, por tipo de instituição cujos cursos obtiveram média das notas brutas no componente específico do Enade superior a 50% – 2012 e 2015**

Ano	Concluintes que realizaram o Enade (Instituições Públicas) (A)	Concluintes que realizaram o Enade (Instituições Privadas) (B)	Número de concluintes que realizaram o Enade cujas NBECE resultaram em média das notas do curso iguais ou superiores a 50% e % em rel. ao total (coluna A) Instituições Públicas (C)	Número de concluintes que realizaram o Enade cujas NBECE resultaram em médias das notas dos cursos iguais ou superiores a 50% e % em rel. ao total (coluna B) Instituições Privadas (D)
2012	11.051	88.344	1.310 (11,85%)	66 (0,00075%)
2015	11.696	90.773	6.157 (52,6%)	4.301 (4,7%)

Fonte: Planilha Inep/MEC (Tabela produzida pela equipe)

241. Dos dados da Tabela 8, verifica-se que dos poucos cursos cujas médias das NBECE foram superiores a 50%, a maioria concentra-se em instituições públicas. Em 2012, das 19 instituições nessa situação, 16 são públicas e 3 privadas. Nesses casos, dos 1.376 alunos pertencentes a estes cursos, 1.310 (95,2%) foram de instituições públicas e 66 (4,8%) de instituições privadas.

242. Percebe-se que o número de estudantes concluintes de instituições públicas cujos cursos tiveram média das NBECE igual ou superior a 50% é quase vinte vezes maior que o das instituições privadas em 2012. Os números sugerem que apenas 1 em cada 1.338 estudantes concluintes do curso de Direito em instituições privadas pertence a cursos com NBECE igual ou superior a 50%. Nas instituições públicas esse número é de 1 em cada 8,4 estudantes.

243. Em relação ao total, envolvendo instituições públicas e privadas em 2012, apenas 1.376 (1,4%) de 99.395 estudantes concluintes pertencem aos cursos que tiveram média das NBECE igual ou superior a 50%. Isto significa que apenas 1 em cada 372 estudantes pertence a estes cursos.

244. Os números de 2015 são melhores que os de 2012, embora no caso das instituições privadas o quantitativo de alunos pertencentes aos cursos que tiveram média das NBECE superiores a 50% ainda seja muito baixo, menor que 5%. Nas instituições públicas o percentual de alunos nestes cursos subiu de 11,85%, em 2012, para 52,6%, em 2015. O aumento representa melhora bastante significativa, onde mais de 1 a cada 2 estudantes pertencem aos cursos mencionados. Nas instituições privadas esse número é menor do que 1 a cada 20 estudantes.

#### **OAB Recomenda**

245. Em 1999, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil aprovou projeto que consiste em atribuir, de forma periódica, selo de qualidade aos cursos de Direito que se destaquem pelo nível de ensino oferecido, no intuito de colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos.



246. O programa, que recebeu o título de ‘OAB Recomenda’, é considerado pela entidade como indutor de qualidade na busca da elevação do padrão do ensino jurídico brasileiro, incentivador da melhoria das instituições de ensino, bem como orientador para a sociedade ([www.oab.org.br/servicos/oabrecomenda](http://www.oab.org.br/servicos/oabrecomenda)).

247. Na Nota Técnica referente ao estudo ‘OAB Recomenda – Educação Jurídica de Qualidade – 5ª Edição’, consta a metodologia de cálculo do indicador do Selo de Qualidade da OAB. Traremos, de forma resumida, os resultados e a metodologia utilizada para atribuição dessa certificação, ao passo que iremos compará-los com constatações do presente capítulo.

248. Na 5ª Edição, de pouco mais de 1.300 cursos de graduação em Direito em funcionamento no país, foram avaliados 1.071 cursos, os quais atendiam aos parâmetros estabelecidos de avaliação para atribuição do Selo de Qualidade da OAB, quais sejam: (i) ter participante presente em pelo menos três dos quatro Exames da OAB considerados como variáveis de análise (EOUs XII, XIII, XIV, XV); (ii) ter uma média mínima de 20 participantes presentes nos quatro exames utilizados na análise. Destes 1.071 avaliados, 142 receberam o Selo de Qualidade da OAB.

249. Para o cálculo da Nota Selo OAB (NSelo), não foram utilizadas as notas obtidas pelos examinados nas provas do Exame da Ordem, mas apenas o resultado final de aprovação ou reprovação de cada um, isto é, a taxa de aprovação nos exames. Além destes exames, foram consideradas os conceitos Enade referentes à edição de 2012. Os resultados do Enade corresponderam a 20% da NSelo, enquanto os resultados nos EOUs corresponderam a 80% da nota, sendo 20% a participação de cada EOU. Foi realizado um reescalonamento por meio do procedimento de logaritimização dos índices de aprovação, ou seja, foram substituídos os valores por seus respectivos logaritmos naturais.

250. Com o procedimento, chegou-se à NSelo utilizando-se tabela de arredondamento na qual os cursos com NSelo (conceito) maior ou igual a 7 recebem o Selo de Qualidade da OAB. No caso de conceito 7, aqueles que obtiveram parecer desfavorável pela CNEJ/CFOAB (reconhecimento e renovação de reconhecimento) não recebem o Selo.

251. Do universo de cursos considerados na análise, 142 atendem aos critérios estabelecidos e integram a lista final de cursos recomendados, isto é, cursos com NSelo Conceito maior ou igual a 7. Os cursos recomendados pela OAB representam 13,26% do total de cursos avaliados.

252. Chama a atenção, no entanto, o número de cursos que conseguiriam NSelo suficiente para ser recomendado caso não tivesse sido realizado o procedimento de logaritimização, que consiste em substituir os valores de referência por seus logaritmos naturais, procedimento semelhante à padronização estatística, utilizado com o objetivo de obter uma distribuição que se aproxime da distribuição normal.

253. Conforme consta no documento, considerando-se apenas os resultados dos EOU (4 exames), apenas 10 cursos teriam aproveitamento superior a 65% (o que caracteriza conceito maior ou igual a 7. Em termos percentuais, 0,9% dos cursos receberiam o Selo, enquanto no resultado final, 13,26% dos cursos avaliados foram contemplados, o que representa desempenho 14,73 vezes maior em virtude da utilização do procedimento de cálculo utilizado e da exclusão dos cursos avaliados por meio do Enade.

254. A constatação acima reforça, uma vez mais, que dependendo do procedimento estatístico utilizado, a exemplo da padronização, o desempenho pode sofrer variações muito significativas, superestimando resultados positivos e minimizando os negativos.

255. Se considerarmos o desempenho dos cursos no EOU e o desempenho bruto no Enade, fica evidente que o desempenho no primeiro exame é bem superior ao verificado no segundo. Essa afirmação nega, ao menos parte, a tese inicial de que os cursos apresentam baixo desempenho no EOU e vão bem nas avaliações do MEC.

256. Na verdade, quando a comparação é feita exame a exame, percebe-se que os cursos não apresentam desempenho satisfatório no EOU e desempenho ainda pior nas avaliações do MEC. No entanto, como o CPC não leva em consideração apenas o Enade em sua composição e apresenta outros fatores na composição das notas que dão origem aos conceitos, com tendência à sua superestimação, seus resultados, em grande parte, representam uma massa de cursos que obtém conceito de qualidade satisfatório apenas do ponto de vista formal, conforme análises efetuadas no item IV.1 desse relatório.

#### IV.4. Insuficiência dos controles existentes obre o registro de diplomas de graduação, favorecendo o registro de diplomas irregulares.

257. A Lei 9.394/1996 (LDB), estabelece no art. 48 que todo diploma precisa ser registrado por uma universidade para que possua validade. Determina ainda que as universidades registrem os diplomas que



expede. Cabe ao CNE determinar qual universidade registrará os diplomas expedidos por IES que não são universidades.

258. A Resolução nº12/2007 do Conselho Nacional de Educação (CNE) estabelece que os diplomas expedidos por IES não-universitárias serão registrados por universidades credenciadas independentemente de autorização prévia do CNE. Essa Resolução flexibiliza as condições para que uma instituição de ensino superior possa registrar diplomas de graduação. Anteriormente, o tema era regulado pelo Parecer CNE/CES 287/2002 que estabelecia critérios para que uma universidade pudesse registrar diplomas de uma IES não-universitária:

1. ofereçam cursos de pós-graduação *Stricto sensu* cujos conceitos sejam iguais ou superiores a 3;
2. ofereçam cursos de graduação cujas condições de oferta sejam iguais ou superiores a CB para 50% ou mais dos cursos oferecidos e cujo desempenho no ENC seja igual ou superior a C para, também, 50% ou mais dos cursos avaliados.

259. O parecer citado ainda mantém a restrição, de que a universidade esteja na mesma unidade da federação da IES que expediu o diploma, conforme já havia sido determinado pela Resolução CNE 3/1997. Essa restrição estava baseada no argumento de que a proximidade permite maior conhecimento da IES por parte da universidade. No caso de não haver nenhuma universidade na mesma UF de uma dada IES que cumprisse os requisitos previstos na resolução, qualquer universidade de alguma unidade da Federação limítrofe poderia registrar os diplomas dessa IES.

260. A flexibilização promovida pela Resolução CNE 12/2007 retira os condicionantes e requer apenas que a universidade seja credenciada. Claro que o próprio credenciamento da universidade já pressupõe um conjunto de requisitos institucionais e de qualidade, conforme a LDB e o Decreto 5.773/2006 (atual Decreto 9.235/2017). Contudo, a restrição quanto à localidade foi flexibilizada.

261. Essa flexibilização acompanha a rápida expansão do ensino superior no Brasil, e de maneira mais específica o número de concluintes nas diversas graduações. Em 2003 cerca de 503 mil estudantes terminaram sua graduação. Em 2013 esse número já era de cerca de um milhão de alunos. Paralelamente a essa expansão observa-se grande aumento do número de IES. Em 2016 havia 2.407 IES segundo o Censo da Educação Superior contra 1180 em 2000. Desse total, apenas 197 eram universidades.

262. Apesar disso, a maior parte dos concluintes estão nas universidades, cerca de 50%, enquanto que cerca de 30% dos concluintes estão em faculdades. Os outros 20% estão em centros universitários e institutos federais. Importa observar que os centros universitários possuem autonomia para registrar os diplomas por eles expedidos, conforme disposto no art. 2º, § 4º, do Decreto 5.786/2006. Mesmo assim, o volume de diplomas oriundos das IES para registro nas universidades tornou-se excessivo, o que motivou a flexibilização pelo CNE.

263. Cada universidade possui o seu próprio sistema de registro de diplomas. Antes da flexibilização decorrente da resolução do CNE, era possível saber quais universidades registravam os diplomas de quais IES, uma vez que elas deveriam pertencer à mesma unidade da federação e, em geral, eram as universidades públicas que exerciam esse papel. Em função dessas regras, não era imprescindível de centralizar os dados em sistema único, uma vez que as informações poderiam ser obtidas com relativa facilidade.

264. Após a flexibilização, uma IES pode registrar seus diplomas em qualquer universidade no Brasil, bastando que esta seja credenciada e ter o curso reconhecido. E como os processos de registro estão em sistemas específicos de cada universidade, o MEC nem o CNE não têm informações sobre qual universidade registra os diplomas de quais IES, sobre quantos diplomas são registrados ou se houve a adequada verificação das informações necessárias para o registro dos diplomas pelas diversas universidades. A única informação disponível, no que diz respeito ao número de concluintes, está no senso da educação superior e é informado pelas próprias IES.

265. A Tabela 9 exemplifica como o controle do processo de registro de diplomas é precário. Ela mostra a quantidade de vagas, o número de concluintes declarados no censo pela IES e o número de diplomas de fato registrados.

**Tabela 9: Informações sobre concluintes de IES investigadas na CPI da ALEPE (Assembleia Legislativa de Pernambuco).**

IES investigadas vs. número de vagas autorizadas			Diplomas registrados pela Unig						Censo da Educação Superior			
Código	IES	Vagas	2013	2014	2015	2016	subtotal	Total de diplomas	2013	2014	2015	subtotal



4446	Faculdade Cidade Guanhanes - FACIG	500	231	690	1783	759	3463	3464	1	8	não disponível	9
2341	Carapicuíba	2380	1552	4128	2281	282	8243	8801	867	472	985	2324
1501	Faculdade Latino Americana de Educação	500	3164	4231	2090		9467	9499	não disponível	0	não disponível	0
5023	Faculdade Santo Augusto	400	3	484	1569	806	2862	2862	4	23	41	68
<b>Total</b>		<b>3780</b>	<b>4950</b>	<b>9515</b>	<b>7723</b>	<b>1847</b>	<b>24035</b>	<b>24626</b>	<b>872</b>	<b>503</b>	<b>1026</b>	<b>2401</b>

Fonte: equipe de auditoria a partir de informações do censo e dos dados extraídos da base de dados da Unig pela equipe da SERES/MEC.

266. As IES constantes da Tabela 9 foram escolhidas para compor esse estudo de caso dentre aquelas investigadas por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa de Pernambuco – ALEPE por apresentarem um número de diplomas registrados muito acima do número de vagas anuais autorizadas. A CPI foi instaurada para apurar possíveis irregularidades no registro de diplomas.

267. Duas constatações chamam a atenção: o número de diplomas registrados é muito maior que a quantidade de vagas autorizadas. Por exemplo, a Faculdade Latino Americana de Educação (Flated) registrou 3.164 diplomas em 2013, embora só tivesse 500 vagas registradas. Em 2014 o número foi ainda maior: 4.213 para as mesmas 500 vagas. Esses números não são compatíveis e constituem uma das principais evidências das irregularidades.

268. Observa-se também que a mesma Faculdade informou ao censo de 2014 que não havia nenhum concluinte entre seus alunos, embora tenha encaminhado à Unig 4.213 processos para registro de diplomas. Essa nova informação não apenas confirma a irregularidade mas revela fragilidade do sistema de controle e das informações disponíveis.

269. Em relação à qualidade da verificação das informações necessárias para o registro, informações sobre a IES, curso e aluno, o único controle é exercido pela universidade que recebeu o processo. Esse controle é feito conforme a Portaria MEC 33/1978, que estabelece conjunto de itens a serem verificados para que o registro possa ser realizado. Contudo, o caso da Unig mostra a necessidade de atualização do normativo, pelo MEC, e do exercício da supervisão para garantir a aderência das práticas de registro nas universidades às exigências legais.

270. Conforme conclusão do relatório da CPI, foi identificada uma ‘organização destinada a violar sistematicamente a legislação nacional, com atuação em todo o território nacional’. Na prática, as instituições credenciadas, instituições de ensino superior aprovadas em processo de credenciamento realizado pelo MEC, realizam convênios com entidades não credenciadas (não IES) para que estas últimas ofertassem cursos de extensão em várias áreas, com nomes idênticos a cursos de graduação (Pedagogia, Administração, Letras, Serviço Social, etc.). Instituições credenciadas, e somente elas, estão aptas a oferecer cursos de graduação e a emitir diplomas de seus cursos reconhecidos (art. 48 da LDB).

271. Na sistemática descrita, esses estudos eram posteriormente ‘aproveitados’ como créditos cursados em curso já reconhecido, ofertado por alguma IES devidamente credenciada. Essa IES encarregava-se de emitir os diplomas e encaminhá-los para registro, de modo que todo o processo aparentemente atendessem aos requisitos previstos no § 2º do art. 47 da Lei 9.394/1996. Segundo o relatório, no *modus operandi* do esquema, os diplomas irregulares eram registrados em universidade que facilitasse o registro sem fazer análise adequada das informações. A CPI apontou em seu relatório que esse papel caberia a Universidade Iguazu (Unig), localizada no Rio Grande do Sul. Uma vez registrados, os diplomas assim obtidos passaram a ter validade nacional.

272. Assim, a fraude envolveria, conforme destacado na Nota Técnica 194/2016/CGSO-Técnicos/DISUP/SERES, que analisou o relatório da CPI, pelo menos, as seguintes práticas: i) interpretação equivocada e enviesada da legislação educacional que levou ao aproveitamento irregular de estudos no âmbito de cursos de graduação; ii) convalidação automática e em bloco de conhecimentos adquiridos em cursos livres que não passaram pelo crivo do poder público; iii) extensão da atuação das IES envolvidas para além do estabelecido em seus atos autorizativos; iv) publicidade enganosa acerca das condições de oferta dos cursos irregulares com o objetivo de confundir os ingressantes nos cursos ofertados; e v) concepção



equivocada dos objetivos dos cursos de extensão permitidos na LDB, mas utilizados para conferir pretensa legalidade aos cursos ofertados de forma irregular no contexto do esquema.

273. Segundo a apuração da CPI da Alepe, foram identificadas 35 IES e 37 entidades/institutos não credenciados envolvidos, localizadas em 15 estados, afetando entre 30 e 50 mil estudantes. O relatório foi encaminhado ao MEC em junho de 2016 para providências.

274. Paralelamente à CPI, em função de denúncia enviada pela Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo, que relatou a emissão irregular de diploma pela Faculdade de Ciências Humanas de Vitória (FAVIX), registrados pela Universidade Iguazu (Unig), e outras denúncias de mesmo teor, a Seres instaurou processo de supervisão na Unig, e procedeu à verificação *in loco*, com objetivo de auditar seu sistema de registro de diplomas.

275. Na visita, a equipe da Seres constatou a ausência de normatização interna da atividade de registro de diplomas (não há registro dos pagamentos), registro de diplomas sem verificação dos atos autorizativos das IES emissoras de tais diplomas. Após cruzamento da base de dados da Unig com as bases de dados das IES investigadas pela CPI da ALEPE, foi constatado:

- a) registro de diploma para: cursos sem autorização; para cursos não reconhecidos (aproximadamente 15 mil); instituição descredenciada por venda de diploma;
- b) negligência na análise dos históricos escolares (históricos fraudados replicados, inobservância à realização do ENADE);
- c) inobservância da quantidade de vagas autorizadas para as instituições;
- d) registro de diplomas de diferentes graduações para um mesmo aluno, em circunstâncias que indicam fraude;
- e) registro de diplomas decorrentes de convalidação irregular de estudos e terceirização da educação superior (CPI da ALEPE).

276. Foi detectado também que algumas IES enviaram para registro um número de diplomas muito superior às vagas autorizadas para as instituições, o que caracteriza forte indicio de irregularidade na expedição dos diplomas. Esse é o caso da FLATED relatado acima. Outro exemplo é o do Instituto de Educação e Tecnologias (INET), para o qual foram autorizadas 320 vagas anuais, e ele registrou 219 diplomas em 2013, e depois saltou para 1.212 em 2014, atingindo 3.018 em 2015.

277. Em função dessas constatações, foi publicada a Portaria Seres 738/2016 instaurando processo sancionatório. Posteriormente foi firmado protocolo de compromisso com a Unig, com participação do MPF/PE. O objetivo do acordo foi obter informações que levem a desvendar aspectos e envolvidos ainda obscuros do esquema de expedição e registro irregular de diplomas, bem como propiciar o saneamento e aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos de registro de diplomas praticados pela Unig.

278. Por outro lado, a Seres estabeleceu um cronograma de inspeções *in loco* das IES identificadas nas bases de dados da Unig e das envolvidas no esquema apurado pela CPI da Alepe.

279. As primeiras visitas já foram realizadas. Foram visitadas 31 IES até a conclusão deste relatório. A cada visita, novos indícios e irregularidades são encontrados. Além disso, há suspeitas do envolvimento de outras universidades no registro irregular de diplomas. As apurações estão apenas no início e presume-se que o número de instituições envolvidas pode ser muito maior do que as que foram identificadas até o momento.

280. O MEC, por meio da Portaria 7/2016 instituiu o Cadastro Nacional de Concluintes, com o objetivo de centralizar informações de todos os diplomas expedidos e registrados no país. A própria CPI da Alepe, considerou o cadastro fundamental para combater as fraudes, dando maior transparência inclusive para o controle social. Segundo a portaria, caberia ao Inep a administração e manutenção do cadastro.

281. No entanto, por meio do Ofício 001460/2016 dirigido ao MEC (peça 34, pg. 1), o Inep apresentou razões para revogar a referida portaria e a própria minuta da portaria de revogação. São duas as razões principais para a revogação: primeiramente, ausência de motivação de urgência, uma vez que o procedimento vem sendo realizado há muitos anos sem o cadastro; em segundo lugar, faltaria, segundo, o Inep, a indispensável motivação para o cadastro e as justificativas para sua imprescindibilidade.

282. Em função dos argumentos do Inep, a portaria que criou o cadastro foi revogada pela Portaria MEC 9/2016. Ora, as motivações e justificativas da imprescindibilidade e urgência que faltava em maio de 2016, quando da revogação da portaria, surgiram com os resultados da CPI e da apuração pela Seres das denúncias relativas à Unig. Ademais, como foi visto, a cada novo passo na investigação das IES envolvidas, surgem indícios de outras instituições envolvidas.

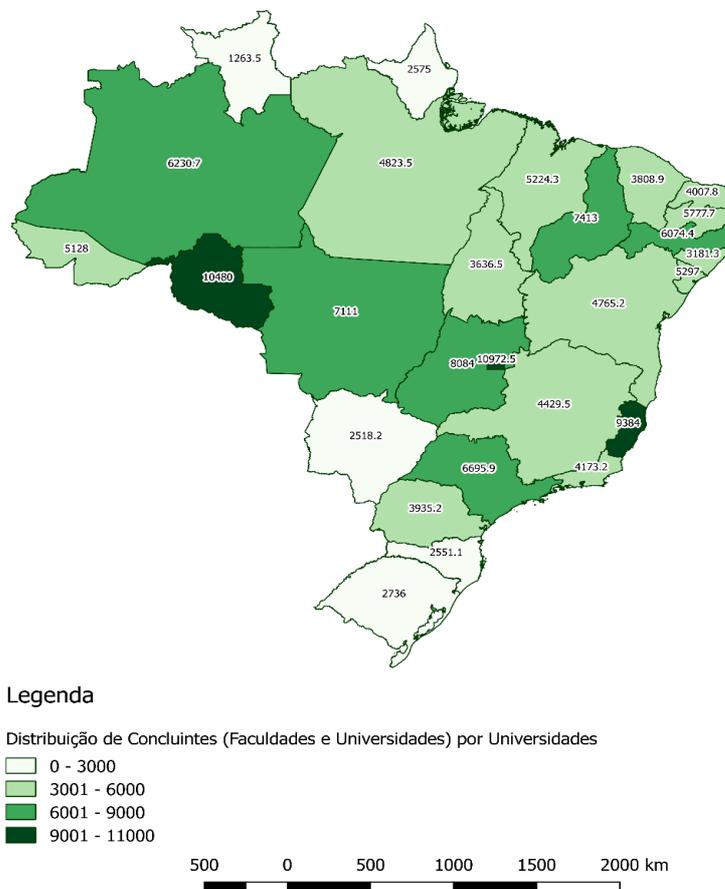


283. Assim, em função de todos os fatos relatados e do risco envolvido, parece claro que não basta apurar as irregularidades já detectadas e os novos indícios. É preciso reforçar o controle para que essas práticas sejam inibidas. Nesse sentido, e havendo agora a motivação que faltava quando da revogação da Portaria 7/2016 do MEC, entende-se oportuno **determinar** ao MEC que, em 90 dias, apresente plano de ação para que **implemente** cadastro nacional de concluintes, ou medida equivalente que propicie um maior controle social ao mesmo tempo que permita procedimentos básicos de monitoramento por parte da equipe da Seres, justificando as etapas e prazos, demonstrando a pertinência da medida adotada para a efetiva prevenção das irregularidades apontadas nesse relatório.

284. Além disso, nem o MEC, nem o CNE possuem informações específicas da situação que permita dimensionar o problema e os riscos envolvidos. Como foi visto, os dados do censo não são suficientes para ajudar a mapear os fluxos de diplomas dos últimos anos. Algumas questões precisam ser respondidas para que se possa aumentar o controle e a qualidade do processo de maneira efetiva, mas sem criar um gargalo que torne o processo de registro inviável. Quais universidades registram diplomas de quais IES? Qual o volume de registros em cada universidade? Qual o perfil dessas universidades? Qual a localidade? Qual o tempo médio de registro em cada caso?

285. Sem essas respostas é difícil equacionar o problema e ao mesmo tempo aumentar o controle sobre o registro de diplomas. A figura 4 a seguir mostra a razão de concluintes por universidades em cada Unidade da Federação, com base no número informado pelas IES no Censo da Educação Superior.

**Figura 4: Proporção de concluintes por Universidades**



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior 2016



286. O mapa mostra que em alguns estados a quantidade de concluintes em determinado ano é muito elevada para o número de universidades dessa UF, apontando para a necessidade de que universidades de outras UFs sejam envolvidas no processo de registro dos diplomas afim de evitar a formação de gargalos. No entanto, uma estratégia adequada deve considerar a capacidade de cada universidade para conduzir de maneira adequada a verificação necessária para o registro dos diplomas. Somente com informações precisas do fluxo de diplomas e da capacidade das universidades é que se pode elaborar sistema viável que coíba as irregularidades e garanta a tempestividade do processo.

287. Parte dessas respostas podem ser obtidas por meio de um cadastro nacional de concluintes, com a recuperação das informações passadas, inclusive para ampliar as investigações sobre outras possíveis fraudes. Por outro, em função do tempo requerido para a implantação do cadastro, entende-se que essas informações poderiam ser obtidas diretamente nas universidades por meio de solicitação da Seres. Essas informações serviriam para subsidiar a reestruturação da resolução do CNE, de modo que um novo fluxo do registro de diplomas pudesse ser implantado.

288. Assim, entende-se oportuno propor **determinação** ao MEC para que, no próximo relatório de gestão da Secretaria-Executiva do Ministério, informe, para cada universidade federal: a relação das IES que registraram diplomas nos últimos 5 anos; quantidade de diplomas registrados por ano por IES; tempo médio transcorrido entre a solicitação do registro e o registro efetivo; total de registros não efetivados por problemas na documentação e a respectiva IES.

289. Como as inspeções da Seres nas IES ainda estão em andamento, e não há como saber *a priori* que instituições ainda podem estar envolvidas nas irregularidades, e só após a exaustiva análise das informações obtidas será possível obter um panorama da extensão das irregularidades e do universo de envolvidos, convém propor as seguintes medidas:

288.1 **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação - MEC que **encaminhe** a esse tribunal, no próximo relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC:

a) anexo contendo a relação de todas as instituições envolvidas no registro irregular de diplomas identificadas nas investigações realizadas pela Secretaria de Regulação do Ensino Superior – Seres/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 pela Seres/MEC em relação a cada instituição;

b) informe para cada universidade: a relação das IES que registraram diplomas nos últimos 5 anos; a quantidade de diplomas registra por ano 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;

288.2 **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação – MEC, que **encaminhe** a esse tribunal, em 120 dias, plano de ação para a implantação do cadastro nacional de concluintes, ou medida equivalente que propicie um maior controle social e que permita procedimentos básicos de monitoramento por parte da equipe da Seres/MEC, justificando as etapas e prazos, demonstrando a pertinência da medida adotada para a efetiva prevenção das irregularidades apontadas nesse relatório.

288.3 **recomendar**, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação - MEC que supervisione diretamente o procedimento de registro de diplomas, nos processos de credenciamento das Instituições de Ensino Superior (IES), exercendo, assim, fiscalização sobre a qualidade dos procedimentos e aumentando a expectativa de controle.

## **V. Conclusão**

290. A aplicação dos procedimentos de auditoria permitiu responder às quatro questões prevista na matriz de planejamento, de modo a apresentar diagnóstico dos principais problemas relacionados à avaliação de cursos do sistema federal de ensino superior, bem como em relação à emissão e registro de diplomas.

291. Das análises efetuadas, percebe-se que, em relação à avaliação dos cursos de graduação, o mecanismo de atribuição de notas e seus respectivos conceitos distorcem o diagnóstico relativo à qualidade/excelência dos cursos avaliados. Estes efeitos são gerados basicamente pelo peso excessivo atribuído ao IDD e sua forma de cálculo, pelo reescalamento das notas a partir da utilização de escores padronizados e pelos critérios de conversão das notas contínuas em conceitos. Além disso, verificou-se que as ponderações



utilizadas para cálculo da nota contínua do CPC, assim como os demais aspectos desse conceito, carecem de fundamentos teórico-metodológicos que as embasem (Achado IV.1).

292. Nesse sentido, serão propostas medidas que mitiguem as causas elencadas, as quais prejudicam a aferição da qualidade dos cursos de graduação, no intuito de contribuir para que a avaliação seja capaz de refletir adequadamente o nível de excelência ou proficiência gerada pelos cursos ofertados, de modo que sejam atribuídos conceitos de qualidade satisfatórios somente a cursos que fazem jus a essa condição.

293. Também foi analisada a coerência entre o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Conceito de Curso (CC). Constatou-se que, diferentemente do CPC, o CC não possui na sua métrica nenhuma variável relativa ao desempenho dos estudantes. Como os dois indicadores são usados conjuntamente para avaliar os cursos e como base para os processos de reconhecimento e renovação destes, havendo casos em que um curso pode ter um conceito CC sem ter o conceito CPC, concluiu-se pela necessidade de propor a alteração da métrica do CC para que inclua essa dimensão, de modo a atender à LDB quanto a esse ponto (Achado IV.2).

294. No que diz respeito à questão que originou a presente auditoria, qual seja: ‘Quais os motivos para que a maioria dos cursos de direito tenham avaliação satisfatória por meio da avaliação realizada pelo MEC/Inep e baixo desempenho para os alunos que realizam o exame da OAB?’, chegou-se à conclusão de que a premissa da questão acima não é verdadeira. Isto é, se considerarmos o desempenho dos cursos no EOU e o desempenho bruto no Enade, fica evidente que o desempenho na prova da OAB é bem superior ao verificado nas avaliações do MEC/Inep (Enade).

295. Conclui-se que os mesmos problemas identificados quanto aos cursos em geral, descritos nos achados IV.1 e IV.2, são aplicáveis aos cursos de Direito e que, dessa forma, as propostas de encaminhamento ali efetuadas já englobam estes cursos, não sendo necessária a proposição de medidas adicionais em relação aos cursos de Direito (Achado IV.3).

296. Em função das recorrentes notícias relativas a irregularidades na emissão e registro de diplomas, em especial aos resultados da CPI da Alepe, a auditoria buscou avaliar os mecanismos de controle existentes. Como forma de controle, a legislação prevê que as IES não universitárias precisam registrar os diplomas por elas emitidos em universidades, caso contrário eles não têm validade. No entanto, esse controle se mostra insuficiente, no caso de haver acordo entre uma dada universidade e uma instituição não-universitária para fins de registrar diplomas irregulares, como foi o caso constatado na referida CPI. Apenas com a supervisão pelo MEC de como as universidades estão conduzindo o processo de registro e do conhecimento de cada diploma registrado por cada IES em cada universidade, ano a ano, é que se pode ter um controle efetivo e preventivo da regularidade dos diplomas. Assim, a auditoria conclui pela necessidade de propor a implementação de um cadastro nacional de diplomas ou medida similar que forneça essas informações tempestivamente (Achado IV.4).

## VI. Proposta de Encaminhamento

297. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

298. **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – **Inep** que, em 120 dias, apresente plano de ação para implementação das medidas constantes nos itens a seguir, contendo etapas e prazos razoáveis e justificados para:

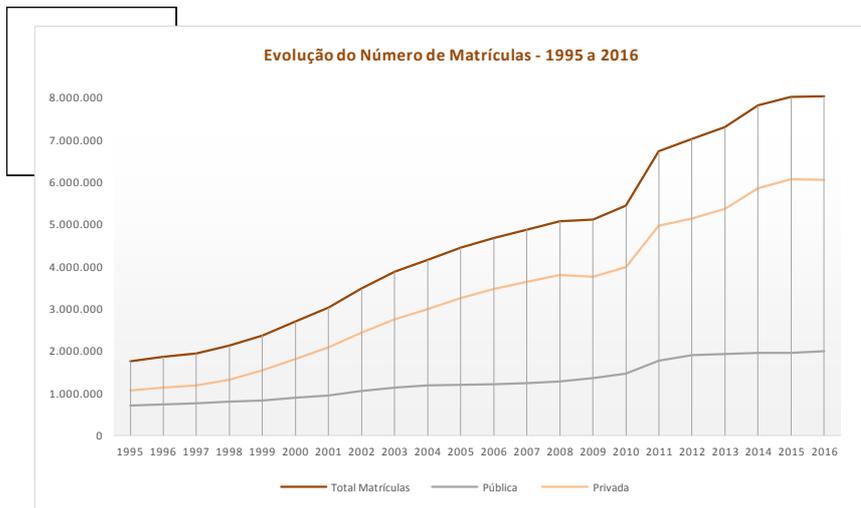
a) com amparo no § 6º, art. 5º, da Lei 10.861/2004, no que diz respeito ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - **Enade**:

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

a.2) estabelecer procedimentos de controle/verificação tendentes a averiguar a regularidade e suficiência das inscrições no Enade, de modo a gerar medidas efetivas no que diz respeito à participação dos concluintes, bem como gerar expectativa de controle no processo, a exemplo das medidas indicadas pelo Inep nos comentários ao relatório preliminar (itens 90 a 110);

b) **desenvolver**, com fundamento no art. 206, VII, da Constituição Federal e art. 1º, parágrafo primeiro, da Lei 10.861/2004, metodologia de **avaliação do ensino superior** que:





TC 010.471/2017-0

teórico-metodológicos para construção dos indicadores utilizados para conversão das notas estabelecidos para tanto não gerem impactos restrita dos critérios de conversão utilizados; às notas que dão origem aos conceitos, em relação aos itens (Achado IV.I – itens 112

cia no que concerne aos cursos superiores de , como medido na metodologia atual (Achado

0.5) em observância ao art. 5, § 2, da Lei 10.801/2004, inclua os resultados do Enade na métrica relativa ao Conceito de Curso -CC (itens 176 a 202);

c) com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, **dê 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, as justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, bem como aos demais aspectos da metodologia.

299. **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação - MEC que **encaminhe** a esse tribunal, no próximo relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC (Achado IV.4 – itens 256 a 288):

a) anexo contendo a relação de todas as instituições envolvidas no registro irregular de diplomas identificadas nas investigações realizadas pela Secretaria de Regulação do Ensino Superior – Seres/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 pela Seres/MEC em relação a cada instituição;

b) informe para cada universidade: a relação das IES que registraram diplomas nos últimos 5 anos; a quantidade de diplomas registra por ano 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;

300. **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação - MEC que **encaminhe** a esse tribunal, no próximo relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC que, em 90 dias, apresente plano de ação para que **implemente** cadastro nacional de concluintes, ou medida equivalente que propicie um maior controle social ao mesmo tempo que permita procedimentos básicos de monitoramento por parte da equipe da Seres/MEC, justificando as etapas e prazos, demonstrando a pertinência da medida adotada para a efetiva prevenção das irregularidades apontadas nesse relatório (Achado IV.4 – itens 256 a 288).

301. **recomendar**, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação - MEC que **supervisione diretamente** o procedimento de registro de diplomas, nos processos de recredenciamento das IES, exercendo, assim, controle sobre a qualidade dos procedimentos e aumentando a expectativa de controle (Achado IV.4 – itens 256 a 288).

302. **encaminhar** cópia do presente relatório e da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Regulação do Ensino Superior do Ministério da Educação (Seres/MEC), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, Controladoria Geral da União, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão de Educação e à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados” (peça 36)

É o relatório.



## VOTO

Esta auditoria objetivou 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.

2. Originou-se de solicitação do Congresso Nacional (Proposta de Fiscalização e Controle 64/2015), que demandou a este Tribunal que avaliasse especificamente a qualidade dos cursos de Direito, uma vez que esses 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".

3. Segundo a equipe, na fase de planejamento foram vislumbradas a possibilidade e a oportunidade de estender o objeto da auditoria a todos os cursos de graduação e restringi-lo à regulação e avaliação dos cursos superiores e aos procedimentos de registros de diplomas, além de dedicar uma questão de auditoria à parte para tratar do curso de Direito.

## II

4. O trabalho destacou a expansão do número de Instituições de Ensino Superior - IES no Brasil nos últimos vinte anos, que passou de 894 no ano de 1995 para 2.407 em 2016, o que representa crescimento aproximado de 170%. O aumento da quantidade de cursos superiores no mesmo período foi ainda maior, de 6.252 para 34.366 cursos, o que denota acréscimo de 450%. As matrículas na educação superior, por sua vez, saltaram de pouco mais de 1,7 milhão para mais de 8 milhões, aumento de 357%. Todas essas variações decorreram, principalmente, da expansão do setor privado de educação superior.

5. Esse crescimento trouxe à baila questão estrutural relativa a como garantir a qualidade da educação superior que está sendo oferecida no País frente às prerrogativas do Estado de regulação e avaliação, tanto do ensino quanto das IES que o ministram. Destacou-se que a garantia do padrão de qualidade é princípio insculpido no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal e é de responsabilidade da União, o que torna necessária a atuação planejada e eficaz do Ministério da Educação - MEC, na qualidade de formulador da política pública de educação superior.

6. As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação devem ser exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - Conaes.

7. As principais instituições fiscalizadas neste trabalho foram a Seres/MEC e o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), por serem os principais atores no processo de regulação e avaliação dos cursos de graduação e das IES.

8. Enquanto a Seres/MEC é responsável (resumidamente) por estabelecer normas e procedimentos regulatórios, instruindo e renovando o processo de reconhecimento dos cursos superiores, o Inep, autarquia federal ligada ao MEC, atua na realização de avaliações e exames e na produção de indicadores da educação básica e da superior.

## III

9. Segundo apurado, a avaliação do ensino superior iniciou-se em 1996 com a instituição do primeiro instrumento objetivo de avaliação, conhecido como "Provão". Em 2004, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes (Lei 10.861/2004), com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, e foi implantado o Exame Nacional de Desempenho de



Estudantes - Enade, que busca aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos respectivos cursos de graduação.

10. Relativamente ao Enade, a equipe averiguou que o Inep divulga, a cada ano, a área de avaliação que deverá ser submetida a exame. Como a proposta pedagógica de cada curso é flexível e como não há enquadramento a partir da nomenclatura do curso, as próprias IES informam quais de seus cursos se enquadram em cada área. Ou seja, o enquadramento do curso é feito com base na correlação existente entre o projeto pedagógico do curso e as diretrizes de prova publicadas pelo Inep, por ausência de correlação direta entre a nomenclatura do curso e a área de avaliação, o que justifica a participação das IES na definição dessa vinculação.

11. Essa sistemática implica dizer que o Inep não sabe, a cada ano, quantos alunos teriam que se submeter ao exame. Esse número é informado pelas IES, segundo o critério já descrito. Considerando que são as Instituições de Ensino Superior que decidem acerca do enquadramento ou não de determinado curso em certa área de avaliação, são elas que definem se o respectivo curso é ou não elegível à participação no Enade. Assim, concluiu-se que não há critério objetivo de enquadramento de cursos nas respectivas áreas de avaliação do exame, o que dá margem para que as instituições, intencionalmente, não efetuem esse enquadramento e, assim, não tenham seus estudantes concluintes avaliados. A verificação da classificação pelas IES dos cursos como não elegíveis, por sua vez, não é objeto de checagem pelo Inep, nem por amostragem.

12. O Inep destacou que a melhoria do processo de classificação dos cursos possibilitará o aprimoramento do controle da regularidade e a suficiência das inscrições dos estudantes para realização do Enade. A autarquia tem trabalhado em uma tabela de classificação de cursos de graduação para que seja possível o enquadramento de todos os cursos já constantes no e-MEC e daqueles a serem criados pelas IES.

13. A construção dessa tabela baseia-se, em boa parte, na metodologia empregada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e tem sua finalização prevista para setembro de 2018. Esse assunto foi objeto de proposta da equipe no sentido de formular determinação com vistas a elaborar plano de ação para finalizá-la, que seria acompanhado pelo Tribunal. Nesse ponto, acolho o encaminhamento aventado por considerar que vai aperfeiçoar o controle e a sistemática de avaliação.

14. Paralelamente ao Enade, foi criado o Conceito Preliminar de Curso - CPC, que tem como objetivo avaliar, em múltiplas dimensões, a qualidade dos cursos de graduação. É formado tanto com base na avaliação de desempenho dos estudantes naquele exame quanto no valor agregado dos seguintes processos e insumos: corpo docente e percepção dos discentes sobre condições do processo formativo – componentes relativos à infraestrutura e recursos didático-pedagógicos e à ampliação de oportunidades profissionais (obtida em questionário aplicado no momento do Enade), sendo que o desempenho dos alunos responde por 55% do valor total.

15. Esse conceito é classificado em cinco níveis, sendo os níveis iguais ou superiores a 3 considerados de qualidade satisfatória. A Portaria MEC 4/2008 dispõe que aqueles cursos que tenham obtido CPC insatisfatório serão obrigatoriamente submetidos a avaliação *in loco* nos processos de renovação de reconhecimento.

16. Ao analisar se o CPC reflete o nível de qualidade/excelência dos cursos superiores, chegou-se à conclusão negativa em razão do fato de a metodologia utilizada para atribuição desse conceito ser composta de elementos que distanciam o conceito atribuído dos resultados absolutos das avaliações, estabelecendo, na verdade, apenas uma classificação entre os cursos avaliados.

17. As principais causas dessa conclusão foram: (i) a utilização de procedimentos de padronização estatística, com o conseqüente reescalonamento das notas a partir dessa padronização; (ii) os critérios de arredondamento utilizados para conversão das notas em conceitos; e (iii) a ausência de fundamentos teórico-metodológicos que deem suporte e consistência aos métodos e formas de cálculo dos componentes do conceito e dos parâmetros de conversão utilizados, em especial quanto à



ausência de justificativas para atribuição de pesos aos componentes do CPC, conforme minuciosamente explicitado no relatório.

28. Merecem registro os efeitos que os escores padronizados das notas podem causar. Segundo a equipe, o tratamento estatístico adotado consiste em expressar um valor pela razão de sua diferença em relação à média e ao desvio-padrão da série estatística. Isso implicou mudança da escala original, em que a nova escala tem como parâmetro de referência os desvios em relação à média.

19. Assim, a utilização desses escores padronizados pode levar a distorções nos conceitos atribuídos. Como ressaltado, se a média de uma distribuição normal for muito baixa, com a padronização e o conseqüente reescalonamento, a maior parte das notas na nova escala será enquadrada em valores médios relativos baixos. Isso significa que os desempenhos dos cursos classificados como acima da média não necessariamente refletem bons desempenhos ou desempenhos satisfatórios em termos de qualidade, uma vez que a nova escala é proveniente de baixos desempenhos.

20. No caso concreto, a padronização tende a não revelar a real condição dos cursos e do desempenho dos alunos no que se refere à qualidade e pode, inclusive, inflar desempenhos. Além disso, acarreta perda de transparência, pois essas notas não são capazes de retratar fidedignamente a realidade dos cursos e do desempenho dos estudantes. Ou seja, apenas pela escolha da metodologia utilizada pode-se elevar as notas e os respectivos conceitos atribuídos aos cursos de graduação. Para não gerar distorção nos resultados, a medida vislumbrada pela equipe de auditoria foi a utilização de medidas absolutas.

21. Foi apontado também que, embora indagado a respeito, o Inep não trouxe aos autos os fundamentos técnicos que embasaram escolhas e ponderações de cada componente na fórmula utilizada para avaliação dos cursos. Isso demonstrou falta de transparência e foi objeto de proposta – que esta relatora endossa – de implementação de plano de ação que contemple o desenvolvimento de fundamentos teórico-metodológicos para construção de indicadores, de modo a obter ponderações e conceitos que reflitam, objetivamente, o nível de qualidade/excelência dos cursos superiores.

22. Outro aspecto que chamou a atenção da equipe foi o fato de diversos cursos acabarem não sendo avaliados por esse instrumento, o que gera lacuna na avaliação e falta de homogeneidade na metodologia e, portanto, nos resultados da avaliação dos cursos. Isso ocorre pelo fato de alguns cursos serem avaliados unicamente por meio do Conceito de Curso - CC.

23. O CC mede as condições de oferta, por meio de avaliação *in loco* de especialistas na área do curso. Não é avaliada nenhuma medida do desempenho dos estudantes, enquanto o CPC utiliza medidas relativas ao desempenho dos estudantes - Enade e às condições de oferta dos cursos, como já explicitado.

24. Ou seja, o CC mede apenas parte do que é avaliado pelo CPC. Assim, como ressaltado pela equipe, esses indicadores medem coisas diferentes, embora busquem aferir coisas semelhantes. Isso se agrava pelo fato de a sistemática de avaliação hoje implantada permitir que um curso possa ter apenas o CPC, enquanto outros podem ter unicamente o CC. Esses indicadores são utilizados tanto para reconhecimento quanto para renovação automática de reconhecimento de cursos.

25. Considerando que são as próprias IES que informam seu enquadramento ou não na área a ser avaliada pelo Enade a cada ciclo, sem nenhum tipo de controle ou confirmação pelo MEC, corre-se o risco de as IES escolherem o tipo de avaliação a que querem ser submetidas, pois, não participar do daquele exame implica ter avaliação pelo CC. Ressalte-se que esse indicador atribui um conceito a partir de um nível mais tênue de exame do que aquele realizado para o CPC, apesar das fragilidades metodológicas desse indicador já comentadas.

26. Outro detalhe refere-se à peculiaridade de as IES que se enquadrarem em conceito abaixo de 3 no CPC poderem solicitar visita *in loco* para obter CC, caso considerem que seu CPC não espelha adequadamente a qualidade de seu curso. Na prática, foi constatado que o CC funciona como uma



espécie de “recuperação” para cursos com baixo desempenho, como assinalado pela equipe de auditoria.

27. Segundo dados extraídos do e-MEC, dos 78 cursos que tiveram conceito CPC igual a 1, 47 acabaram com conceito CC maior ou igual a três, e, desses 47, 34 tiveram nota 1 no Enade. Ou seja, esses cursos obtiveram o menor conceito disponível, claramente insuficiente em termos do desempenho dos estudantes, da qualidade do corpo docente e da sua percepção em relação às condições de oferta.

28. Diante dessa constatação, a equipe considerou oportuno determinar que a métrica do CC inclua o resultado do Enade, para os cursos avaliados nesse exame, de modo a atender ao art. 5º, §2º, da Lei 10.861/2004, o qual estabelece que todos os cursos deverão ser avaliados quanto ao desempenho dos alunos, proposta que endosso.

#### 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 pelo 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.

#### V



36. Além desses aspectos, foi abordada pelo relatório a questão da insuficiência dos controles sobre o registro de diplomas de graduação, que permitiu emissão e registro de milhares de diplomas oriundos de cursos não reconhecidos e não regulamentados pelo MEC, segundo apurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de Pernambuco - CPI/Alepe.

37. Aquela CPI constatou que as IES apresentaram um número de diplomas registrados muito acima do número de vagas anuais autorizadas. Por exemplo, a Faculdade Latino-Americana de Educação - Flated registrou 3.164 diplomas em 2013, embora só possuísem 500 vagas registradas. Em 2014, a discrepância foi ainda maior: 4.213 para as mesmas 500 vagas. Esses números não são compatíveis e constituem uma das principais evidências de irregularidades.

38. Foi identificada pela Comissão “organização destinada a violar sistematicamente a legislação nacional, com atuação em todo o território nacional”, com envolvimento de 35 IES e 37 entidades/institutos não credenciados, localizados em 15 estados, afetando entre 30 e 50 mil estudantes apenas em Pernambuco.

39. Após cruzamento da base de dados de uma das universidades envolvidas com as das IES investigadas pela CPI/Alepe, apurou-se: (i) registros de diplomas para cursos sem autorização e não reconhecidos (aproximadamente 15 mil); (ii) instituição descredenciada por venda de diploma; (iii) negligência na análise dos históricos escolares (históricos fraudados replicados ou inobservância à realização do Enade); (iv) inobservância da quantidade de vagas autorizadas para as instituições; (v) registros de diplomas de diferentes graduações para um mesmo aluno, em circunstâncias que indicam fraude; e (vi) registros de diplomas decorrentes de convalidação irregular de estudos e terceirização da educação superior (CPI/Alepe).

40. Com o intuito de promover melhor controle dos registros de diplomas, a equipe de auditoria propôs a instituição de cadastro nacional de concluintes, com recuperação de informações passadas, inclusive para ampliar investigações sobre outras possíveis fraudes. Tais informações poderiam ser obtidas diretamente pela Seres/MEC.

41. A gravidade desses fatos foi bem destacada pelo MEC: a partir dos dados coletados, é possível concluir que existe, disperso pelo País, número ainda desconhecido de profissionais que atuam com títulos irregulares. Os alunos foram os maiores prejudicados pois, ao investirem tempo e dinheiro em cursos que contrariam a legislação, porquanto não são avaliados pelo Poder Público, podem não atender a diretrizes curriculares nacionais e podem não ofertar conteúdo adequado para regular exercício da profissão pretendida.

42. Segundo o MEC, como consequência, também há prejuízos à sociedade, que contará com serviços e produtos desenvolvidos por egressos de cursos irregulares, o que afeta a formação de capital humano qualificado, necessário para desenvolvimento econômico do País. Como exemplo, foram mencionados professores formados em Pedagogia por meio desses cursos, o que termina por gerar uma oferta de educação básica por profissionais não qualificados e repercutir por toda a vida acadêmica do estudante.

43. Destaco que a estimativa é de que o número de alunos formados por esses cursos irregulares pode ter alcançado mais de 250 mil no Brasil. Por óbvio, a atuação do MEC deve ser urgente, e este Tribunal deve acompanhar a questão e as providências adotadas pelo Estado para aprimorar sua atuação regulatória e fiscalizatória nesse campo vital.

## VI

44. Indubitavelmente, é grande o desafio de regular e supervisionar o sistema de ensino superior no País. São 2.111 instituições privadas, 63 universidades federais e 41 institutos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que ofertam 34.366 cursos de graduação, os quais passam por processos periódicos de reconhecimento e renovação de reconhecimento, assim como de credenciamento institucional, sem contar o sistema de avaliação.



45. Como constatado, os indicadores de qualidade instituídos pelo Ministério da Educação necessitam de ajustes em sua fórmula de cálculo para que reflitam o real nível de qualidade dos cursos ofertados. Outro aspecto relevante diz respeito à melhoria do conteúdo das provas do Enade, que nem chegou a ser objeto de exame específico neste trabalho.

46. Segundo o Inep, essa melhoria de qualidade se encontra obstaculizada pela insuficiência de seu quadro técnico e pela defasagem do valor relativo ao Auxílio de Avaliação Educacional (AAE), utilizado para remunerar os colaboradores do Enade e que não sofre alteração desde 2007 (p. 7, peça 8); uma remuneração mais adequada serviria de incentivo para participação de um número maior e mais qualificado de docentes.

47. Outra limitação apontada pelo Inep provém do valor das diárias oferecidas aos docentes que participam das Comissões Assessoras de Área, responsáveis pela definição das matrizes de prova e pela assessoria ao Inep na seleção dos itens da respectiva área, o que atinge também a sistemática de avaliação *in loco*. A participação dos docentes especialistas nessas atividades torna-se praticamente inviabilizada, apesar de tais atividades serem fundamentais para aprimoramento da avaliação de qualidade dos cursos de graduação.

48. Existe, ainda, fragilidade – descrita pelo Inep – relativa ao desenvolvimento e à manutenção do sistema do e-MEC, que carece de atualização de informações. Inconsistências do sistema representam ameaças potenciais para sustentação da avaliação *in loco*, já que impactam a integridade e a confiabilidade das informações utilizadas. Todas essas questões podem ser acompanhadas, mediante o plano de ação alvitrado por este Tribunal.

49. Segundo pesquisa divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (“Desafios da Nação”, 2018), no geral, cresceu o acesso ao ensino superior e melhorou a equidade, com as diversas políticas públicas adotadas (cotas para negros e pardos, escolas públicas, Fies e outros), mas os padrões de qualidade e a pertinência da educação ainda se mantêm baixos.

50. No Brasil, em 2015, apenas 18,7% da faixa da população de 18 a 24 anos estava matriculada no ensino superior, patamar muito abaixo das taxas observadas no Chile e México. E, segundo constatado, apesar de todo o sistema de credenciamento, recredenciamento, autorização e avaliação das instituições e dos estudantes do ensino superior consumir consideráveis recursos do Governo, ele não garante “(...) um padrão elevado de qualidade, como se esperaria. Ao contrário: os sistemas de avaliação, o Enade entre eles, não trabalham com padrões ou referências explícitas de qualidade, mas se limitam a indicar que curso é o melhor ou o pior dentro de seu grupo – **sem dizer se sua qualidade é aceitável ou não em termos absolutos**. Além disso, universidades e centros universitários, que têm autonomia, não precisam de autorização para funcionamento de novos cursos, independentemente de seu desempenho em outros já em funcionamento”. (grifo nosso)

[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32753&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32753&Itemid=433))

51. Como visto, são muitos os gargalos a serem vencidos para que se ofereça educação superior de boa qualidade no Brasil, e trazer à luz esses problemas é iniciar a busca pelos meios necessários ao aperfeiçoamento de todo o processo de avaliação.

Posto isso, louvo a excelência do trabalho apresentado pela SecexEducação e, com pequenos acréscimos, voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto ao escrutínio deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de maio de 2018.

ANA ARRAES  
Relatora



## ACÓRDÃO N° 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.I – 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. incluir 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.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO  
CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**RESOLUÇÃO Nº 2, DE 18 DE JUNHO DE 2007 <sup>(\*)</sup><sup>(\*\*)</sup>**

*Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.*

**O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação**, tendo em vista o disposto no art. 9º, do § 2º, alínea “c”, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com redação dada pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995, e com fulcro no Parecer CNE/CES nº 8/2007, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 13 de junho de 2007, RESOLVE:

Art. 1º Ficam instituídas, na forma do Parecer CNE/CES nº 8/2007, as cargas horárias mínimas para os cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, constantes do quadro anexo à presente.

Parágrafo único. Os estágios e atividades complementares dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, não deverão exceder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, salvo nos casos de determinações legais em contrário.

Art. 2º As Instituições de Educação Superior, para o atendimento do art. 1º, deverão fixar os tempos mínimos e máximos de integralização curricular por curso, bem como sua duração, tomando por base as seguintes orientações:

I – a carga horária total dos cursos, ofertados sob regime seriado, por sistema de crédito ou por módulos acadêmicos, atendidos os tempos letivos fixados na Lei nº 9.394/96, deverá ser dimensionada em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de trabalho acadêmico efetivo;

II – a duração dos cursos deve ser estabelecida por carga horária total curricular, contabilizada em horas, passando a constar do respectivo Projeto Pedagógico;

III – os limites de integralização dos cursos devem ser fixados com base na carga horária total, computada nos respectivos Projetos Pedagógicos do curso, observados os limites estabelecidos nos exercícios e cenários apresentados no Parecer CNE/CES nº 8/2007, da seguinte forma:

a) Grupo de Carga Horária Mínima de 2.400h:

Limites mínimos para integralização de 3 (três) ou 4 (quatro) anos.

b) Grupo de Carga Horária Mínima de 2.700h:

Limites mínimos para integralização de 3,5 (três e meio) ou 4 (quatro) anos.

c) Grupo de Carga Horária Mínima entre 3.000h e 3.200h:

Limite mínimo para integralização de 4 (quatro) anos.

d) Grupo de Carga Horária Mínima entre 3.600 e 4.000h:

Limite mínimo para integralização de 5 (cinco) anos.

e) Grupo de Carga Horária Mínima de 7.200h:

Limite mínimo para integralização de 6 (seis) anos.

IV – a integralização distinta das desenhadas nos cenários apresentados nesta Resolução poderá ser praticada desde que o Projeto Pedagógico justifique sua adequação.

Art. 3º O prazo para implantação pelas IES, em quaisquer das hipóteses de que tratam as respectivas Resoluções da Câmara de Educação Superior do CNE, referentes às Diretrizes Curriculares de cursos de graduação, bacharelados, passa a contar a partir da publicação desta.

<sup>(\*)</sup> Resolução CNE/CES 2/2007. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de junho de 2007, Seção 1, p. 6.

<sup>(\*\*)</sup> Republicada no DOU de 17/09/2007, Seção 1, pág. 23, por ter saído no DOU de 19/06/2007, Seção 1, pág. 6, com incorreção no original.



Art. 4º As Instituições de Educação Superior devem ajustar e efetivar os projetos pedagógicos de seus cursos aos efeitos do Parecer CNE/CES nº 8/2007 e desta Resolução, até o encerramento do ciclo avaliativo do SINAES, nos termos da Portaria Normativa nº 1/2007, bem como atender ao que institui o Parecer CNE/CES nº 261/2006, referente à hora-aula.

Art. 5º As disposições desta Resolução devem ser seguidas pelos órgãos do MEC nas suas funções de avaliação, verificação, regulação e supervisão, no que for pertinente à matéria desta Resolução.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Antônio Carlos Caruso Ronca  
Presidente da Câmara de Educação Superior

#### ANEXO

<b>Carga horária mínima dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial</b>	
<b>Curso</b>	<b>Carga Horária Mínima</b>
<i>Administração</i>	3.000
<i>Agronomia</i>	3.600
<i>Arquitetura e Urbanismo</i>	3.600
<i>Arquivologia</i>	2.400
<i>Artes Visuais</i>	2.400
<i>Biblioteconomia</i>	2.400
<i>Ciências Contábeis</i>	3.000
<i>Ciências Econômicas</i>	3.000
<i>Ciências Sociais</i>	2.400
<i>Cinema e Audiovisual</i>	2.700
<i>Computação e Informática</i>	3.000
<i>Comunicação Social</i>	2.700
<i>Dança</i>	2.400
<i>Design</i>	2.400
<i>Direito</i>	3.700
<i>Economia Doméstica</i>	2.400
<i>Engenharia Agrícola</i>	3.600
<i>Engenharia de Pesca</i>	3.600
<i>Engenharia Florestal</i>	3.600
<i>Engenharias</i>	3.600
<i>Estatística</i>	3.000
<i>Filosofia</i>	2.400
<i>Física</i>	2.400
<i>Geografia</i>	2.400
<i>Geologia</i>	3.600
<i>História</i>	2.400
<i>Letras</i>	2.400
<i>Matemática</i>	2.400
<i>Medicina</i>	7.200
<i>Medicina Veterinária</i>	4.000
<i>Meteorologia</i>	3.000
<i>Museologia</i>	2.400
<i>Música</i>	2.400
<i>Oceanografia</i>	3.000
<i>Odontologia</i>	4.000
<i>Psicologia</i>	4.000
<i>Química</i>	2.400
<i>Secretariado Executivo</i>	2.400
<i>Serviço Social</i>	3.000
<i>Sistema de Informação</i>	3.000
<i>Teatro</i>	2.400



<i>Turismo</i>	<i>2.400</i>
<i>Zootecnia</i>	<i>3.600</i>





## Sistema Modulado de Ensino

### Apresentação do Sistema Modulado de Ensino

O Sistema Modulado de Ensino está pronto para o mundo do trabalho e todas as suas exigências atuais, onde o aluno é protagonista do seu conhecimento e detentor do seu futuro. Um dos grandes diferenciais da Faculdade CET é o Sistema Modulado de Ensino, um sistema pioneiro em todo o Brasil, onde o aluno tem a oportunidade de se matricular em qualquer mês do ano. Esse método inovador, aprovada pelo MEC, otimiza o tempo do aluno, que não precisa esperar o fim do semestre para iniciar seu curso, apenas a Faculdade CET, no Brasil, está autorizada a funcionar com essa proposta pedagógica, pois o MEC já o validou, com excelente pontuação.

A Faculdade CET implementa o princípio da aprendizagem centrada no aluno, como protagonista do processo, tendo a disposição suporte tecnológico, sendo o professor a diretriz, a fonte de orientação, mas também participa do processo de aprendizagem, onde se estabelece campos de interação e construção de representações, cada um colocando suas ideias, trocando opiniões, com base em um referencial científico, legitimam suas argumentações discutidas coletivamente, constroem e sistematizam um novo conhecimento para provocar novas questões. Assim, executa as Boas Práticas Docentes Inovadoras, como vetor de transformação e superação do ensino tradicional, anacrônico as transformações científicas, econômicas e sociais da sociedade do conhecimento, para fornecer um ensino de excelência e qualidade, conforme as diretrizes o MEC, nos instrumentos de avaliação.

– “Esta proposta inovadora muda a vida das pessoas, é isso que mais nos deixa realizados com esse projeto educacional”. Professora Tânia Sampaio, Diretora Geral da Faculdade CET.



# Fale Conosco

## Endereço e Contatos

### FACULDADE DE TECNOLOGIA DE TERESINA

 Rua Rio Grande do Norte, 790, Pirajá , 64003-420, Teresina - Piauí

 CENTRAL (86) 3025-2647

 CENTRAL ALUNO (86) 99454-0124

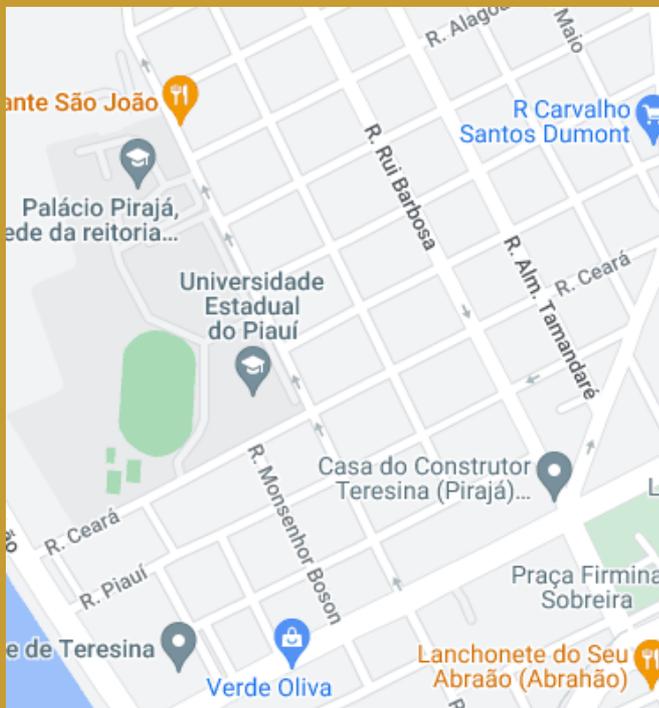
 FINANCEIRO (86) 99944-7958

 MARKETING (86) 99920-8914

 cet@cet.edu.br

 suporteava@cet.edu.br

 Segunda - Sexta: 8:00 AM a 22:00 PM





**Consulte aqui  
o cadastro  
da Instituição  
no Sistema  
e-MEC**

Ouvidoria

Assunto

Selecione um assunto

Nome completo

Telefone

Email

Estado

Selecione um estado



Cidade

Escola um estado ▼

Mensagem

[Empty text area for message input]

Não sou um robô reCAPTCHA  
[Privacidade](#) - [Termos](#)

Enviar mensagem

Desenvolvido por Weebz 

[Home](#)   [Site Map](#)



Faculdade CET © 2023.





**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO  
CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

**RESOLUÇÃO Nº 3, DE 21 DE JUNHO DE 2021 (\*)**

*Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia e dá outras providências.*

**O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação**, tendo em vista o disposto na Lei 9.131, de 25 de novembro de 1995, no Art. 9º, do § 2º, alínea “c”, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como no Parecer CNE/CES nº 803, de 5 de dezembro de 2018, homologado por Despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 17 de junho de 2021, resolve:

**CAPÍTULO I  
DAS DIRETRIZES**

Art. 1º A presente Resolução institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia, bacharelado, a serem observadas na organização curricular das Instituições de Educação Superior (IES) do país.

Parágrafo único. Em consonância com a legislação vigente, o bacharel em Odontologia será denominado Cirurgião-Dentista.

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do curso de graduação em Odontologia estabelecem os princípios, os fundamentos e as finalidades para a formação em Odontologia, estabelecidas pela Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), para a aplicação em âmbito nacional na organização, no desenvolvimento e na avaliação dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação em Odontologia das IES.

§ 1º A formação do bacharel em Odontologia deverá incluir, como etapa integrante da graduação, o Sistema Único de Saúde (SUS), compreendendo-o como cenário de atuação profissional e campo de aprendizado que articula ações e serviços para a formação profissional.

§ 2º A formação do cirurgião-dentista deverá incluir a atenção integral à saúde, levando em conta o sistema regionalizado e hierarquizado de referência e contrarreferência, e o trabalho em equipe interprofissional.

Art. 3º O perfil do egresso do curso de graduação em Odontologia deverá incluir as seguintes características:

I - generalista, dotado de sólida fundamentação técnico-científica e ativo na construção permanente de seu conhecimento;

(\*) Resolução CNE/CES 3/2021. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de junho de 2021, Seção 1, pp. 76 a 78.



II - humanístico e ético, atento à dignidade da pessoa humana e às necessidades individuais e coletivas, promotor da saúde integral e transformador da realidade em benefício da sociedade;

III - apto à atuação em equipe, de forma interprofissional, interdisciplinar e transdisciplinar;

IV - proativo e empreendedor, com atitude de liderança;

V - comunicativo, capaz de se expressar com clareza;

VI - crítico, reflexivo e atuante na prática odontológica em todos os níveis de atenção à saúde;

VII - consciente e participativo frente às políticas sociais, culturais, econômicas e ambientais e às inovações tecnológicas.

## **CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS GERAIS**

Art. 4º A graduação em Odontologia tem por objetivo desenvolver nos egressos as competências gerais compreendidas nas seguintes categorias:

I - Atenção à saúde;

II - Tomada de decisões;

III - Comunicação;

IV - Liderança;

V - Gestão em saúde;

VI - Educação permanente.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Resolução, competência é compreendida como a capacidade de mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes, utilizando os recursos disponíveis em prol de iniciativas e ações que se expressem em desempenhos capazes de solucionar, com pertinência, oportunidade e sucesso, os desafios que se apresentam à prática profissional, em diferentes contextos do trabalho em saúde.

### **Seção I Da Atenção à Saúde**

Art. 5º Quanto à Atenção à Saúde, a graduação em Odontologia visa à formação do cirurgião-dentista para atuar considerando a ética e as dimensões da diversidade biológica, subjetiva, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, socioeconômica, política, ambiental, e cultural, que singularizam cada pessoa ou cada grupo social, e que seja capaz de:

I - reconhecer a saúde como direito humano e condição digna de vida e atuar com base no direito ao acesso universal à saúde e aos demais princípios do SUS, tais como os de universalidade, integralidade e equidade, de forma contínua e articulada com todos os setores da sociedade;

II - atuar na integralidade do cuidado à saúde por meio do desenvolvimento de ações e serviços de promoção, proteção, recuperação e manutenção da saúde, individual e coletiva; exigidos para cada caso, em todos os pontos da rede de atenção do SUS, que possibilitem responder às necessidades sociais em saúde;

III - atuar interprofissionalmente, interdisciplinarmente e transdisciplinarmente na atenção à saúde, pautando seu pensamento crítico em valores éticos e em evidências científicas, e de forma que permita a escuta qualificada e singular de cada indivíduo e das comunidades;



IV - exercer sua profissão de forma articulada com o contexto social, econômico, cultural e ambiental com ênfase na identificação das condições de vida dos indivíduos e das comunidades, como fatores de determinação da condição de saúde-doença da população, entendendo-a como uma forma de participação e contribuição no respectivo contexto;

V - promover a humanização do cuidado à saúde de forma contínua e integrada, tendo em vista as demais ações e instâncias da saúde, de modo a desenvolver projetos terapêuticos compartilhados, estimulando o autocuidado e a autonomia das pessoas, famílias, grupos e comunidades, bem como reconhecer os usuários como protagonistas ativos da sua própria saúde, inclusive as pessoas com deficiência;

VI - realizar com segurança processos e procedimentos, referenciados nos padrões vigentes da prática profissional, de modo a evitar riscos, efeitos adversos e danos aos usuários, a si mesmo e aos demais profissionais, agindo com base no reconhecimento clínico-epidemiológico, nos riscos e vulnerabilidades dos indivíduos e grupos sociais;

VII - fundamentar a atenção à saúde nos princípios da ética e da bioética, bem como nas legislações regulatórias do exercício profissional, levando em conta que a responsabilidade da atenção à saúde não se encerra com o ato técnico.

## **Seção II Da Tomada de Decisão**

Art. 6º Quanto à Tomada de Decisão, a graduação em Odontologia visa à formação do cirurgião-dentista capaz de:

I - aplicar conhecimentos, metodologias, procedimentos, instalações, equipamentos e insumos, de modo a produzir melhorias no acesso e na qualidade integral à saúde da população e no desenvolvimento científico, tecnológico, e em seus aspectos de inovação que retroalimentam as decisões;

II - avaliar sistematicamente e realizar a escolha das condutas adequadas, com base em evidências científicas e na escuta ativa centrada nas necessidades dos indivíduos, famílias, grupos e comunidades.

## **Seção III Da Comunicação**

Art. 7º Quanto à Comunicação, a graduação em Odontologia visa à formação do cirurgião-dentista capaz de:

I - interagir com usuários, familiares, comunidades e membros das equipes profissionais, com empatia, sensibilidade, interesse e respeito aos saberes e à cultura popular, por meio de linguagem acessível, facultando aos usuários a compreensão das ações e dos procedimentos indicados;

II - relacionar-se com a equipe de saúde de forma a articular os diferentes conhecimentos na solução dos problemas de saúde, assim como contribuir com a convivência harmoniosa nos serviços de saúde;

III - manter a confidencialidade das informações recebidas incluindo imagens obtidas, estimulando a confiança mútua, a autonomia e a segurança do usuário sob cuidado;

IV - compreender a comunicação verbal e não-verbal, a escrita e a leitura da Língua Portuguesa, assim como, para atendimento às comunidades pertinentes, a Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS) e línguas indígenas, sendo desejável, ainda, a compreensão de pelo menos uma Língua estrangeira.

V - conhecer e aplicar tecnologias de informação e comunicação como meio para tratar as informações e mediar o processo comunicativo entre profissionais e usuários sob cuidado.



## **Seção IV Da Liderança**

Art. 8º Quanto à Liderança, a graduação em Odontologia visa à formação do cirurgião-dentista capaz de:

I - reconhecer a liderança como atributo a ser exercitado por meio de relações interpessoais que envolvam compromisso, comprometimento, responsabilidade, empatia e tomada de decisões;

II - construir relações de colaboração e incentivar o desenvolvimento da equipe profissional, o desempenho de ações e a geração de mudanças nos processos de trabalho, de forma efetiva, eficaz e integrada, mediadas pela interação, participação e diálogo;

III - exercer posições de liderança e proatividade que visem ao bem-estar no trabalho da equipe interprofissional e na interação comunitária;

IV - Motivar a busca pela autonomia e autocuidado em saúde.

## **Seção V Da Gestão em Saúde**

Art. 9º Quanto à Gestão em Saúde, a graduação em Odontologia visa à formação do cirurgião-dentista capaz de:

I - conhecer, compreender e participar de ações que visem à melhoria dos indicadores de qualidade de vida e de morbidade em saúde, passíveis de serem realizados por um profissional generalista, propositivo e resolutivo;

II - aplicar os fundamentos da epidemiologia e do conhecimento da comunidade, como fatores fundamentais à gestão, ao planejamento e à avaliação das ações profissionais;

III - desenvolver parcerias, organizar contratos e constituir redes que estimulem e ampliem a aproximação entre instituições, serviços e os outros setores envolvidos na atenção integral e promoção da saúde;

IV - realizar a gestão do processo de trabalho da equipe de saúde em consonância com o conceito ampliado de saúde, com as políticas públicas e com os princípios e diretrizes do SUS;

V - compreender o gerenciamento e administração da equipe de trabalho, da informação, dos recursos financeiros, humanos e materiais;

VI - realizar a gestão estrutural, financeira, organizacional, tributária e dos processos de trabalho de consultórios, das clínicas e dos demais serviços de saúde;

VII - gerir o cuidado à saúde, de forma efetiva e eficiente, utilizando conhecimentos e dispositivos de diferentes níveis tecnológicos, de modo a promover a organização dos sistemas integrados de saúde para a formulação e desenvolvimento de projetos terapêuticos individuais e coletivos;

VIII - conhecer os movimentos sociais e as formas de participação da população no sistema de saúde;

IX - contribuir para a promoção e o debate de políticas públicas de saúde em instâncias colegiadas, como Conselhos Distritais e Conferências de Saúde, visando à colaboração e à construção de programas e políticas justas e solidárias em defesa da vida.

## **Seção VI**



## **Educação Permanente**

Art. 10 Quanto à Educação Permanente, a graduação em Odontologia visa à formação do cirurgião-dentista capaz de:

I - compreender e atuar de forma proativa na estrutura organizacional e na cultura institucional dos serviços de saúde, por meio da reflexão sobre a ação, visando às mudanças nas estruturas institucionais, nas organizacionais e no processo de trabalho, necessárias para a melhoria constante do desempenho da equipe de saúde, para a geração de práticas desejáveis de gestão, de atenção e de relacionamento com a população atendida;

II - atuar interprofissionalmente com base na reflexão sobre a própria prática, por meio da troca de saberes com profissionais da área da saúde e de outras áreas do conhecimento, para a identificação e discussão dos problemas e para o aprimoramento contínuo da colaboração e da qualidade da atenção à saúde;

III - desenvolver novos conhecimentos com base na fundamentação teórico-reflexiva no exercício do trabalho, assim como nas oportunidades de intercâmbio profissional e de educação permanente formal, na vivência comunitária, no cotidiano das unidades da rede de serviços de atenção à saúde, considerando ainda a referência, a contrarreferência e o gerenciamento dos imprevistos.

## **CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS**

Art. 11 A graduação em Odontologia tem por objetivo formar o cirurgião-dentista para o exercício das seguintes competências específicas:

I - exercer a Odontologia de forma articulada com o contexto social, econômico, cultural e ambiental, entendendo-a como uma forma de participação comunitária;

II - conhecer e respeitar o Código de Ética Odontológica, as normas dos trabalhadores da área da saúde bucal na sociedade e no desenvolvimento da profissão, assim como as leis, as portarias e as regulamentações sobre saúde bucal;

III - desenvolver ações de promoção, prevenção, reabilitação, manutenção e vigilância da saúde, em nível individual e coletivo, reconhecendo a relação da saúde bucal com as condições sistêmicas do indivíduo;

IV - coletar, registrar, organizar, analisar e interpretar dados e informações clínicas e epidemiológicas relevantes para a identificação da normalidade e para a construção do diagnóstico, da terapêutica e do controle referentes às doenças e agravos bucais e suas relações com as condições sistêmicas do indivíduo;

V - aplicar os princípios de biossegurança na prática odontológica, de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes, promovendo o autocuidado e a prevenção de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais relacionadas à prática odontológica;

VI - executar procedimentos odontológicos com vistas à prevenção, à interceptação e ao tratamento das doenças e aos agravos bucais, assim como à reabilitação e à manutenção do equilíbrio do sistema estomatognático e da saúde bucal, compreendendo suas relações com as condições sistêmicas e com a integralidade do indivíduo nas diferentes fases do ciclo de vida, tendo como base as evidências científicas e a incorporação de inovações tecnológicas no exercício da profissão;

VII - participar de investigações científicas, respeitando o rigor científico e os princípios de ética em pesquisa, além de desenvolver o pensamento crítico, reflexivo e criativo e a capacidade de buscar e produzir conhecimento;



VIII - aplicar os fundamentos da epidemiologia e do conhecimento da comunidade, como fatores fundamentais à gestão, ao planejamento e à avaliação das ações profissionais para fundamentar a tomada de decisão em saúde;

IX - trabalhar em equipe interprofissional e de saúde bucal, informando e educando a equipe e a população a respeito da saúde bucal;

X - planejar e desenvolver a atenção odontológica individual e coletiva, considerando a família como unidade de cuidado, e respeitando os ciclos de vida;

XI - supervisionar as atividades do técnico em saúde bucal e auxiliar em saúde bucal.

## **CAPÍTULO IV DO PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM ODONTOLOGIA**

Art. 12 O Projeto Pedagógico do curso de graduação em Odontologia deverá ser centrado no estudante como sujeito da sua própria aprendizagem, tendo o professor como facilitador e mediador deste processo, com vistas à formação integral e adequada do estudante, articulando as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Art. 13 O Projeto Pedagógico do curso de graduação em Odontologia deverá contribuir para a compreensão, a interpretação e a preservação das culturas e práticas nacionais e regionais, respeitando o pluralismo de concepções e a diversidade étnica-cultural.

Art. 14 O contexto educacional do curso de graduação em Odontologia deve considerar as diversidades loco-regionais, as demandas de saúde da população da região e/ou do município e os mecanismos de inserção e articulação com as políticas públicas do SUS, com observância dos cenários de prática integrados com o SUS, os quais devem ocorrer no *campus* da instituição e na região onde a instituição está inserida.

Parágrafo único. No Projeto Pedagógico do curso de graduação em Odontologia deverá constar o diagnóstico situacional do perfil epidemiológico das condições de saúde bucal, a capacidade instalada dos serviços de saúde, assim como o potencial do curso para a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população.

Art. 15 As IES, que oferecem o curso de graduação em Odontologia, deverão manter programa permanente de formação e desenvolvimento da docência, com vistas à valorização do trabalho docente na graduação e ao maior envolvimento dos professores com o Projeto Pedagógico do Curso e ao aprimoramento deste.

Art. 16 O Projeto Pedagógico do curso de graduação em Odontologia deve ampliar as oportunidades de aprendizagem, pesquisa e trabalho, por meio da participação dos estudantes em programas de mobilidade acadêmica nacional e internacional e da formação de redes acadêmicas, viabilizando a identificação de novos desafios da área.

## **CAPÍTULO V DA ESTRUTURA CURRICULAR E DOS CONTEÚDOS CURRICULARES**

Art. 17 A estrutura curricular do curso de graduação em Odontologia deverá levar em consideração as necessidades de saúde dos usuários e das populações, incluindo as dimensões ética, humanística e social, orientadas para a cidadania e para os direitos humanos, tendo as Ciências Humanas e Sociais como eixo transversal de formação.

Art. 18 A estrutura do curso de graduação em Odontologia deverá aproximar o conhecimento básico da sua aplicação clínica, por meio da integração curricular, que deverá ser desenvolvida por intermédio de um currículo integrado, tendo como base a interdisciplinaridade e a articulação entre as dimensões sociais, biológicas, odontológicas, culturais, ambientais, étnicas e educacionais.



Parágrafo único. A integração dos conteúdos e práticas dos componentes curriculares deve ser apoiada e consolidada por meio de um processo de educação permanente previsto como formação docente institucional.

Art. 19 O curso de graduação em Odontologia deverá incluir a utilização de metodologias ativas de aprendizagem, bem como mecanismos de flexibilidade.

Art. 20 O curso de graduação em Odontologia deverá destinar pelo menos a metade da sua carga horária total às atividades práticas, incluindo as áreas básicas e as atividades clínicas de assistência odontológica, dedicando a estas últimas pelo menos 40% (quarenta por cento) da carga horária total do curso, excluindo a carga horária do Estágio Curricular.

Art. 21 O processo de ensino-aprendizagem, quando envolver atendimento a usuários, deve consolidar-se no cuidado integral e resolutivo, como processo único e contínuo, seja na clínica-escola ou nos cenários do serviço de saúde.

## **Seção I**

### **Dos conteúdos curriculares**

Art. 22 Os conteúdos curriculares essenciais do curso de graduação em Odontologia devem estar relacionados com o processo saúde-doença do indivíduo, da família e da população, nos diferentes ciclos de vida, referenciados na realidade epidemiológica e profissional, e serão compostos por conteúdos programáticos das Ciências Biológicas e Saúde, das Ciências Humanas e Sociais e das Ciências Odontológicas, os quais devem estar interligados e serem desenvolvidos de maneira integrada, visando ao cuidado integral do indivíduo, nas áreas de sua atuação.

Art. 23 Nas Ciências Biológicas e da Saúde devem-se incluir, de forma integrada, os conteúdos teóricos e práticos de base bioquímica, molecular, morfológica, celular e tecidual dos processos normais e alterados, bem como a estrutura e função dos tecidos, órgãos, sistemas e aparelhos, com aplicação nas situações decorrentes do processo saúde-doença e no desenvolvimento da prática assistencial de Odontologia para a atenção integral à saúde.

Art. 24 Nas Ciências Humanas e Sociais devem-se incluir os conteúdos teóricos e práticos, tendo como referência:

I - as diversas dimensões da relação indivíduo/sociedade, que contribuem para a compreensão dos determinantes sociais, culturais, comportamentais, psicológicos, ecológicos, éticos, bioéticos e forenses, nos níveis individual e coletivo do processo saúde-doença;

II - a Saúde Coletiva como sustentação longitudinal ao aprendizado, à investigação e às práticas dos estudantes a partir do conhecimento de promoção da saúde, das políticas públicas de saúde, da epidemiologia, das ciências sociais e do planejamento e gestão de serviços de saúde, considerando os determinantes sociais da saúde;

III - as políticas de educação e sustentabilidade ambiental, de educação em direitos humanos, de acessibilidade para as pessoas com mobilidade reduzida, e das que tratam da equidade e de gênero, de orientação sexual, de pessoas com deficiência e de educação das relações étnico-raciais;

IV - as bases referenciais psicológicas e humanísticas da relação profissional-paciente para o atendimento odontológico das diferentes faixas etárias;

V - a Educação em Saúde e as novas tecnologias de informação e comunicação em Odontologia e linguagens oficiais adotadas no território brasileiro (Língua Portuguesa e Libras);

VI - o conhecimento e a aplicação do método científico para a realização de projetos de pesquisa e análise crítica de artigos científicos, como fonte de referência para a tomada de decisão baseada em evidências científicas.



Art. 25 Nas Ciências Odontológicas, incluem-se os conteúdos teóricos e práticos para compreensão e domínio:

I - da propedêutica clínica: acolhimento, coleta, interpretação e análise de informações sobre história clínica, exame físico, conhecimento fisiopatológico dos sinais e sintomas, exames complementares; bem como os métodos para o desenvolvimento do processo de diagnóstico;

II - da clínica odontológica integrada, do diagnóstico, do prognóstico, da prevenção e da elaboração de projetos terapêuticos singulares e para a adoção de condutas terapêuticas singulares na abordagem de doenças e agravos que acometem a saúde bucal e o equilíbrio do sistema estomatognático do ser humano em todas as fases do ciclo de vida, devendo ser considerado o perfil epidemiológico e as realidades locais dos pacientes e usuários;

III - das técnicas e habilidades para a intercepção e o tratamento das doenças e agravos bucais, assim como para a restauração e reabilitação estético-funcional e a manutenção do equilíbrio do sistema estomatognático e da saúde bucal, bem como as relações com as condições sistêmicas e com a integralidade do indivíduo nas diferentes fases do ciclo de vida, tendo como base as evidências científicas e a incorporação de inovações tecnológicas no exercício da profissão dentro da perspectiva interprofissional;

IV - da prescrição clínica racional da terapêutica medicamentosa em Odontologia e do uso de técnicas anestésicas locais e regionais, de modo que proporcione terapêuticas eficazes e seguras para os indivíduos atendidos;

V - da abordagem de emergência e do suporte básico de vida no caso de acidentes que comprometam a vida e a saúde do indivíduo;

VI - da composição e das propriedades químicas, físicas e biológicas dos materiais empregados em Odontologia, assim como das técnicas de manipulação e seleção de acordo com suas indicações clínicas com base em evidências científicas;

VII - do manuseio de aparelhos de radiação X, considerando os princípios da radioproteção, as técnicas para a tomada e revelação de radiografias intraorais, assim como a interpretação de imagens por diferentes métodos de diagnósticos por imagens em Odontologia;

VIII - dos princípios de biossegurança e ergonomia na prática odontológica, de acordo com as normas legais e regulamentares pertinentes;

IX - dos conceitos de perícias odontológicas e auditoriais, assim como das exigências legais para instalação e gestão do funcionamento de um consultório odontológico;

X - do atendimento clínico odontológico ambulatorial do indivíduo com necessidades especiais;

XI - da assistência odontológica a indivíduos mantidos em Instituições de Saúde, incluindo ambientes hospitalares;

XII - da gestão e planejamento organizacional e profissional dos serviços de saúde, assim como das atribuições dos técnicos de saúde bucal, auxiliar de saúde bucal, técnico em prótese dentária e auxiliar de prótese dentária.

Art. 26 As atividades didáticas devem inserir o estudante nas redes de serviços do SUS ao longo do curso de graduação em Odontologia, permitindo ao estudante conhecer e vivenciar as políticas de saúde em situações variadas de vida, de organização da prática profissional e do trabalho da equipe interprofissional.

## **Seção II**

### **Do Estágio Curricular Supervisionado**

Art. 27 A formação do cirurgião-dentista incluirá o estágio curricular obrigatório, entendido como ato educativo supervisionado, a ser realizado obrigatoriamente em ambiente



real de trabalho, no qual devem ser desenvolvidas atividades diretamente relacionadas às competências profissionais gerais e específicas, com vistas à formação social, humana e científica do aluno, preparando-o para o trabalho profissional da Odontologia na sociedade, de forma articulada e com complexidade crescente ao longo do processo de formação.

Parágrafo único. O estágio poderá ser desenvolvido em ambientes internos ou externos às IES, neste caso em clínicas integradas com atendimento ao público, e deve ser planejado em função do perfil do egresso almejado no Projeto Pedagógico do Curso.

Art. 28 A carga horária do estágio curricular deve corresponder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, e não se confundirá com a carga horária das atividades práticas, exigida para o desenvolvimento das competências e habilidades clínicas específicas de cada componente curricular, mesmo que esta envolva o atendimento de pacientes.

### **Seção III Da flexibilidade curricular**

Art. 29 O currículo do curso de graduação em Odontologia deverá incluir elementos que considerem a inserção institucional do curso, as demandas e as expectativas de desenvolvimento do setor de saúde na região no qual ele se insere, bem como a flexibilidade individual de estudos, de forma a permitir distintos percursos formativos para os estudantes.

Parágrafo único. Constituem-se elementos da flexibilidade curricular as atividades complementares assim como os componentes curriculares optativos.

Art. 30 As atividades complementares caracterizam-se pelo aproveitamento de conhecimentos adquiridos pelo estudante, mediante estudos e práticas independentes, presenciais ou à distância, tais como monitorias, programas de iniciação científica, atividades de extensão e estudos complementares supervisionados.

Art. 31 Os componentes curriculares optativos caracterizam-se como módulos ou outras atividades acadêmicas, que serão oferecidas pelo curso na área de conhecimento específico da Odontologia ou de outras áreas, para escolha pelo estudante, visando a constituir percurso formativo próprio.

### **Seção IV Do Trabalho de Conclusão de Curso**

Art. 32 Para conclusão do curso de graduação em Odontologia, o estudante deverá elaborar, um trabalho, sob orientação docente, como exercício prático de síntese e do aprendizado por meio da pesquisa, que pode ser apresentado em formatos diversificados, definidos pelo Projeto Pedagógico do curso, tais como artigo científico, monografia, portfólio, projeto de intervenção.

## **CAPÍTULO VII AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE ODONTOLOGIA**

Art. 33 A implantação e desenvolvimento das DCN do curso de graduação em Odontologia deverão ser acompanhadas, monitoradas e permanentemente avaliadas, a fim de acompanhar os processos e permitir os ajustes que se fizerem necessários ao seu aperfeiçoamento.

Art. 34 O curso de graduação em Odontologia deverá desenvolver instrumentos, definidos pela instituição em que for implantado e desenvolvido, que avaliem a estrutura, os processos e os resultados da aprendizagem, em consonância com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e com a dinâmica curricular.



§ 1º As avaliações dos estudantes deverão basear-se nas competências desenvolvidas, tendo como referência as presentes Diretrizes Curriculares, e deverão incluir a avaliação e o uso judicioso e habitual, pelo estudante, da comunicação, do conhecimento, das habilidades técnicas, do raciocínio clínico, das emoções, dos valores e das reflexões na prática diária, visando o benefício dos indivíduos e da comunidade em que atua.

§ 2º O sistema de avaliação deve incluir a autoavaliação do estudante, como estímulo ao desenvolvimento do compromisso com a sua formação, bem como com a habilidade de aprender a aprender.

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 35 Os cursos de graduação em Odontologia em funcionamento terão o prazo de até 2 (dois) anos, a partir da data de publicação desta Resolução, para aplicação das suas determinações às novas turmas abertas após o início da sua vigência.

Art. 36 Os estudantes de graduação em Odontologia, matriculados antes da vigência desta Resolução, têm o direito de concluir seu curso com base nas diretrizes anteriores.

Art. 37 Esta Resolução entrará em vigor em 1º de julho de 2021, revogando-se a Resolução CNE/CES nº 3, de 19 de fevereiro de 2002.

**JOAQUIM JOSÉ SOARES NETO**



## Parecer Técnico

Objeto: Parecer elaborado a pedido da presidência do CFO/procuradoria jurídica do CFO, sobre a oferta de curso de Odontologia na modalidade “**Presencial Modulado**”

Elaborado por Maria Celeste Morita e Vania Regina Camargo Fontanella, membros da Comissão de Educação do CFO em 17/07/2023

Sobre o curso em questão, autorizado por Portaria SERES-MEC 195 de 05 de julho de 2023, temos a informar:

a) Descumprimento da LDB- Lei 9394 de 1996

### LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

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. § 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

- 1) **Argumento: Não é possível cumprir 200 dias letivos anuais com aulas apenas em uma semana por mês, de quinta a domingo, como veicula a IES.**

b) Descumprimento da Lei 13.168 de 2015

### LEI Nº 13.168, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015.

Altera a redação do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

“Art. 47. ....

**§ 1º** As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, **os programas dos cursos e demais componentes curriculares**, sua duração, requisitos, **qualificação dos professores, recursos disponíveis** e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições, e a publicação deve ser feita, sendo as 3 (três) primeiras formas concomitantemente:



I - em página específica na internet no sítio eletrônico oficial da instituição de ensino superior, obedecido o seguinte:

- a) toda publicação a que se refere esta Lei deve ter como **título “Grade e Corpo Docente”;**
- b) a página principal da instituição de ensino superior, bem como a página da oferta de seus cursos aos ingressantes sob a forma de vestibulares, processo seletivo e outras com a mesma finalidade, deve conter a ligação desta com a página específica prevista neste inciso;
- c) caso a instituição de ensino superior não possua sítio eletrônico, deve criar página específica para divulgação das informações de que trata esta Lei;
- d) a página específica deve conter a data completa de sua última atualização;

II - em toda propaganda eletrônica da instituição de ensino superior, por meio de ligação para a página referida no inciso I;

III - em local visível da instituição de ensino superior e de fácil acesso ao público;

IV - deve ser atualizada semestralmente ou anualmente, de acordo com a duração das disciplinas de cada curso oferecido, observando o seguinte:

- a) caso o curso mantenha disciplinas com duração diferenciada, a publicação deve ser semestral;
- b) a publicação deve ser feita até 1 (um) mês antes do início das aulas;
- c) **caso haja mudança na grade do curso ou no corpo docente até o início das aulas, os alunos devem ser comunicados sobre as alterações;**

V - deve conter as seguintes informações:

- a) a lista de todos os cursos oferecidos pela instituição de ensino superior;
- b) a lista das disciplinas que compõem a grade curricular de cada curso e as respectivas cargas horárias;**
- c) a identificação dos docentes que ministrarão as aulas em cada curso, as disciplinas que efetivamente ministrará naquele curso ou cursos, sua titulação, abrangendo a qualificação profissional do docente e o tempo de casa do docente, de forma total, contínua ou intermitente.**

**2) Argumento: Não consta na página da IES a Grade Curricular (denominação atual: Matriz curricular) nem detalhamento sobre o corpo docente**



3) Argumento: No local destinado a Matriz curricular se vê ,no sítio da IES, apenas cópia do documento de autorização do curso:

The screenshot shows a web browser window displaying the website of Faculdade CET. The URL is 'faculdade.cet.edu.br/curso/odontologia-36'. The page features a header with the name of the coordinator, Celibe Patrícia Porfírio Franco Silva, and the area, Ciências da Saúde. Below the header is a navigation menu with options: Sobre, Matriz (selected), Corpo Docente, Perfil do Egresso, Arquivos, Pesquisa, Extensao, and Infraestrutura. The main content area shows a Firefox browser window displaying a document titled 'DECRETO OFICIAL DA INELÃO'. To the right of the browser window is a sidebar with course details: 'Normal: R\$ 2.590,00', 'Promocional: R\$ 1.295,00', '50% OFF', 'Duração', 'Área: Ciências da Saúde', 'Tipo: Bacharelado', and 'Modalidade: SEMESTRAL ou MODULADO'. A note at the bottom of the sidebar states: '\* Valor promocional até dia 10 de cada mês, exceto matrícula.'

4) Argumento: Sobre o corpo docente a IES apenas informa o nome dos futuros docentes sem qualquer informação adicional sobre as disciplinas que efetivamente ministrarão naquele curso ou cursos, nem sobre a qualificação profissional do docente e o tempo de casa do docente, de forma total, contínua ou intermitente

c) Descumprimento da RESOLUÇÃO Nº 2, DE 18 DE JUNHO DE 2007 sobre a duração em horas do curso:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 18 DE JUNHO DE 2007 (\*) (\*\*) (\*\*\*) (\*\*\*\*) Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.

ANEXO Carga horária mínima dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial

**Curso Odontologia -Carga Horária Mínima 4.000h**

5) Argumento: Não é possível desenvolver 4000 h, com aulas ocorrendo em apenas uma semana por mês ,de quinta a domingo, durante 5 anos conforme matéria de publicidade divulgada,.



d) Descumprimento de da Lei do SINAES

LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.

Conversão da MPv nº 147, de 2003

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

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que **impliquem omissão ou distorção de dados** a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

6) Argumento: Informação divergente do que consta Sítio do MEC, como se vê:

Fonte: Sítio do e-MEC consultado em 17/07/2023

(Código) Nome da IES:	(3337)FACULDADE DE TECNOLOGIA DE TERESINA - FACULDADE CET	Situação:	Ativa							
RELAÇÃO DE CURSOS										
Código	Modalidade	Título	Curso	UF	Município	ENADE	CPC	CI	IDO	Situação
1536376	Presencial	Bacharelado	ODONTOLOGIA	PI	Teresina	-	-	4	-	Ativa
DETALHES DO CURSO - (1536376) Bacharelado em ODONTOLOGIA										
(Código) Grau	Modalidade	Data de início de funcionamento	Data prevista de início	Gratuito	Carga horária do Curso	Periodicidade (Integralização)	Coordenador	Situação de Funcionamento	Vagas Anuais Autorizadas	
(1536376) Bacharelado	Educação Presencial	Não iniciado		Não	4160 horas	Integral - 10 semestres		Em atividade	113	
HISTÓRICO DOS ÍNDICES DO CURSO										
ANO	ENADE	CPC	CI	IDO						

Fonte: Sítio do e-MEC consultado em 17/07/2023

6) Argumento: Alteração do turno de oferta posterior à autorização obtida junto a MEC. Notar que o curso foi aprovado com Período Integral e não parcial, como informa a IES em seu sítio:

“Diferencial do curso:

Um dos diferenciais do curso de Odontologia da Faculdade CET é a carga horária coerente com a realidade das necessidades técnicas de aplicação do conhecimento de forma bem objetiva, com horários flexíveis, podendo o discente **optar pelo turno manhã ou tarde**, viabilizando autonomia profissional e financeira ao longo do curso”.



e) Infração do Código de defesa do Consumidor, LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990

“Acesso a equipamentos e instrumentais de alta qualidade que auxiliam o desenvolvimento das habilidades técnicas de forma igualitária através do sistema de locação que será disponibilizado pela instituição”.

7) A IES informa em seu sítio que irá “locar” equipamentos para o desenvolvimento de habilidades técnicas, o que demonstra que não pretende ofertar esses equipamentos como parte da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do curso

Argumento: Prática de “venda casada” pois o aluno ainda terá que ser locatário de equipamentos para obter a formação almejada. o art. 39, inciso I, do CDC proíbe a venda casada, por considerar prática abusiva ‘condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos’.

A IES anuncia que o curso em questão é desenvolvido em “presencial Modulado”, sendo que no Brasil existem apenas duas Modalidades de Ensino: Presencial ou a Distância de acordo com a Portaria Normativa MEC nº 742, de 2 de agosto de 2018, que dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação.

A IES utiliza o termo “Presencial Modulado” para captar alunos em uma modalidade que legalmente não existe.

Propaganda enganosa: Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços

Argumento: Divulgação modalidade de oferta inexistente (modular), em período de tempo que não atende à legislação vigente e nem possibilita o atendimento à carga horária prática descrita nas Diretrizes Curriculares Nacionais vigentes.

**F) Não atende as Diretrizes Curriculares Nacionais- Resolução CNE/CES nº 3, de 21 de junho de 2021**

As Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Odontologia (Resolução CNE/CES nº 3, de 21 de junho de 2021) trazem, em seu ART. 20, a distribuição de atividades curriculares em consonância que pressupõem 20% da carga horária total do



curso em estágios e 50% em atividades práticas, sendo 40% em clínica e 10% em outras práticas.

**Argumento: Não é possível cumprir 2800 horas de práticas e estágio com aulas distribuídas em apenas em uma semana por mês, de quinta a domingo, como veicula a IES.**

Face ao exposto cabe solicitar ao Ministério da Educação/ SERES o acesso aos documentos que compõem o processo que subsidiou a PORTARIA SERES/MEC Nº 195, DE 5 DE JULHO DE 2023. Publicado em: 06/07/2023 | Edição: 127 | Seção: 1 | Página: 43, de autorização do curso em questão, bem como, a tomada de medidas judiciais cabíveis.

**Em 17/07/2023,**

**Maria Celeste Morita e Vania Regina Camargo Fontanella- Membros da Comissão de Educação do Conselho Federal de Odontologia**





## Programas e Projetos Inovadores CET

### Programa de Qualidade

A Faculdade CET é pioneira no Brasil na implantação de um programa de qualidade que teve início em 2008 e por ocasião da comemoração de 11 anos da Faculdade.

Parte-se da premissa de que ERRAR NÃO É HUMANO. Este conceito está associado como uma nova filosofia de planejamento, ferramentas de trabalho, controle, autonomia laboral e avaliação de resultados.

Faculdade CET implantou políticas que determinaram ações para implantação e modernização do portal de serviços online web; banco de ideias; ouvidoria; laboratório didático-pedagógico para apoio aos docentes; ambiente virtual de aprendizagem; laboratórios de ensino; convênios; serviço de apoio psicopedagógico; nivelamento para apoio às dificuldades de aprendizagem dos alunos; aulas online ao vivo; serviço de apoio pedagógico aos alunos na biblioteca; biblioteca digital online; revista científica eletrônica; capacitação de docente e colaboradores, planejamento estratégico; plano quinquenal de metas de qualidade, dentro outras ações para excelência do ensino.

### Sistema Modulado de Ensino

O Sistema Modulado de Ensino está pronto para o mundo do trabalho e todas as suas exigências atuais, onde o aluno é protagonista do seu conhecimento e detentor do seu futuro. Um dos grandes diferenciais da Faculdade CET é o Sistema Modulado de Ensino, um sistema pioneiro em todo o Brasil, onde o aluno tem a oportunidade de se matricular em qualquer mês do ano. Esse método inovador, aprovada pelo MEC, otimiza o tempo do aluno, que não precisa esperar o fim do semestre para iniciar seu curso, apenas a Faculdade CET, no Brasil, está autorizada a funcionar com essa proposta pedagógica, pois o MEC já o validou, com excelente pontuação.

A Faculdade CET implementa o princípio da aprendizagem centrada no aluno, como protagonista do processo, tendo a disposição suporte tecnológico, sendo o professor a diretriz, a fonte de orientação, mas também participa do processo de aprendizagem, onde se estabelece campos de interação e construção de representações, cada um colocando suas ideias, trocando opiniões. base em um referencial científico, legitimam suas argumentações discutidas coletivamente, constroem e sistematizam um novo conhecimento para provocar novas questões. Assim, executa as Boas Práticas Docentes Inovadoras, como vetor de transformação e superação do ensino tradicional, anacrônico as



transformações científicas, econômicas e sociais da sociedade do conhecimento, para fornecer um ensino de excelência e qualidade, conforme as diretrizes o MEC, nos instrumentos de avaliação.

– “Esta proposta inovadora muda a vida das pessoas, é isso que mais nos deixa realizados com esse projeto educacional”. Professora Tânia Sampaio, Diretora Geral da Faculdade CET.

## Projeto “Sala de Aula Invertida”

Um dos principais desafios de uma instituição de ensino é ter estudantes engajados. Por isso, é comum que muitas delas procurem adotar diferentes abordagens pedagógicas. Nesse sentido, a Faculdade CET desenvolve vertentes mais dinâmicas e eficazes para conquistar o engajamento dos alunos com a prática pedagógica da sala de aula invertida.

Baseia-se em repassar parte da responsabilidade do aprendizado para o aluno, que recebe materiais para estudar em casa. A sala de aula, nesse caso, serve para discutir os assuntos estudados e para desenvolver projetos e trabalhos. Isso dá autonomia ao aluno e faz com que ele tenha mais proximidade com os conteúdos abordados.

Na sala de aula invertida o professor da Faculdade CET mantém seu papel fundamental na preparação do material de estudo de acordo com a grade do curso. Ou seja, o aluno não fica com a responsabilidade total de pesquisar sozinho o tema abordado nas aulas.

Esse material aborda os temas de forma completa — ou seja, a sala invertida ainda é diferente da Educação a Distância. São introduções para que o aluno chegue informado à sala de aula e saiba debater sobre os tópicos presencialmente.

Assim, a sala de aula invertida na Faculdade CET consiste em disponibilizar material para que o aluno estude em casa e vá até a instituição de ensino para fazer trabalhos e ter mais aprofundamento no tema.

## Projeto “Acompanhamento 20% Semipresencial”

Na Faculdade CET, os cursos ofertados pela Instituição, conforme previsto nos projetos pedagógicos, ministra 20% da carga horária de todas as disciplinas teóricas na modalidade de Ensino a Distância (EAD), respaldo pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n.º 9394/96, artigo 80 e pela Lei Federal n.º 10.172/2001 que concebe na educação, em sua globalidade, como direito preliminar de cidadania e um dever prioritário do Estado democrático aprovando o Plano Nacional de Educação por meio de políticas básicas e obrigatórias, que garantam vinculação ao mundo do trabalho.

Consta ainda no Plano Nacional de Educação que “[...] preciso ampliar o conceito da educação a distância para incorporar todas as possibilidades propiciadas pelas Tecnologias de Comunicação e Informação (TCI) para todos os níveis e modalidades de educação”



A estruturação do ensino a distância requer tecnologia avançada, equipe de profissionais altamente especializados e a correta aquisição dos equipamentos e softwares que permitam o gerenciamento das plataformas específicas facilitando a interatividade e a navegação nos ambientes virtuais de aprendizagem (AVA).

O EaD atende aos princípios de economicidade e praticidade, uma vez que alcança uma imensa parcela da população a custo operacional bem mais baixo quando comparada à educação presencial. Somam-se a isso, a velocidade das informações, a interação aluno/aluno e aluno/professor e a liberdade de autonomia tão valorizadas no atual contexto do mundo do trabalho.

### Projeto “Orientações Pedagógicas em Técnicas de Estudo”

Durante muito tempo, acreditou-se que a inteligência fosse uma característica inata. O fator genético era considerado bem mais influente do que o fator ambiental. Porém, devido aos avanços da neurociência, ficou demonstrado que inteligência, talento e vocação são características que podem ser adquiridas com facilidade e um pouco de esforço. Ao longo da vida profissional, quantas vezes um professor não se depara com um ótimo aluno, mas péssimo estudante? O sistema escolar muitas vezes tende a valorizar aquele que decora conteúdo para tirar uma boa nota, e não necessariamente aquele que aprende de verdade.

Cada vez mais o interesse dos educadores/professores pelos hábitos e métodos de estudo é maior, pois cada vez mais é a noção de que um bom acompanhamento no processo de aprendizado é revelador de sucesso escolar, o aluno deve ser abarcado de um conjunto de instrumentos para se construir num bom formando.

A motivação para o estudo é um dos componentes mais importantes em todo o processo de aprendizado, deste modo torna-se imprescindível que o aluno possua motivação para aprender.

*“Estudo é o esforço ou trabalho que uma pessoa aplica para aprender algo” – Ou seja, estudo é tudo que você faz para conseguir aprender qualquer coisa...*

O Projeto “Técnicas de Estudos” da Faculdade de Tecnologia de Teresina – CET visa a concretização das finalidades dispostas no art. 43, IV e V, e art. 53, § 1º, IV, da **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996** (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e na Lei Nº 10.861/2004 (que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES), e visa a promoção da divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicação do saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; além de suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a integração dos conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; bem como executar programação das pesquisas e das atividades de extensão.

### Programa de Nivelamento



As relações interindividuais impostas pela sociedade moderna e contemporânea exigem que todos os indivíduos sejam dotados de competências que os habilitem ao pleno exercício do trabalho da cidadania. A Faculdade CET desenvolve ações através de programas de nivelamento para minimizar as desigualdades de cognição oriundas de ensino e aprendizagem deficientes. Trabalhamos para tornar os estudantes aptos para a leitura, para a interpretação e para a reflexão eficaz dos principais códigos linguísticos, lógicos, matemáticos e tecnológicos ligados aos conhecimentos e habilidades necessários para atingir o perfil profissional proposto no projeto do curso. O Programa de Nivelamento da Faculdade CET trabalha para detectar e corrigir as deficiências de formação cognitiva a fim de possibilitar ao estudante prosseguir nos estudos competindo, com simetria, com colegas de curso.

## Programa de Captação de Alunos

O mundo mudou, a forma como a "educação transforma vidas" também. Está na hora de se questionar. De alterarmos o nosso modelo mental e visão tradicional sobre como mitigar a evasão no Ensino Superior e conseqüentemente o modo como captamos nossos clientes/alunos.

A maneira como nos comunicamos também mudou, acompanha as inovações tecnológicas da educação, de forma integrada, utilizando ações de base e tecnológicas.

Vamos pensar nas profundas mudanças vivenciadas na última década: os celulares agora são smartphones, a internet pode ser acessada facilmente na palma da mão. A informação é apresentada de uma forma muito mais veloz, sagaz, integrada. A agilidade se faz presente em todas as ações dessas gerações que possuem um comportamento diferente, seguindo paralela a todas as transformações contemporâneas. Por isso, mais do que nunca, a inovação tecnológica na educação é fundamental para captar esses alunos e mantê-los engajados em sala de aula.

Cabe agora às instituições de ensino se adaptarem para que a inovação tecnológica na educação não seja apenas mais uma ferramenta em sala de aula e sim uma mudança de comportamento e forma real de captação dessa clientela.

Inovações, conhecimento do público alvo, comportamento do consumidor e práticas de comunicação integrada, proporcionam resultados reais de captação de alunos, com base nas perspectivas da instituição com serviços de excelência, considerando o processo contínuo de pesquisa, busca e transformação de realidades. Como disse Raimar Richard, "entender e atender o mercado", lema do objetivo da Faculdade CET.

## Projeto de Combate a Evasão

A evasão está relacionada a fenômenos multifatorial, social, econômicos e cultural e afeta diretamente o abandono dos estudantes de seu curso. É importante as causas da evasão para criar alternativas de retenção dos estudantes e criar condições de permanência e conclusão do curso. A evasão e o fracasso estudantil são questões presentes na Educação. Tais fenômenos, merecem atenção em todos os segmentos de ensino e modalidades, especialmente nos países com baixo



índice educacionais. A Faculdade CET parte do desenvolvimento de ações para integrar os estudantes no ambiente acadêmico de modo a influenciar positivamente o comportamento dos alunos. Esta é a base do modelo de retenção de Tinto 2000, que argumenta que se as instituições se concentrarem em melhorar as experiências de aprendizagem dos alunos, crescerá a probabilidade de persistirem em seus estudos, lema da Faculdade CET.

“VENHA SER CET!”

---

 Galeria





### Endereço e Contato

FACULDADE DE TECNOLOGIA DE TERESINA

Rua Rio Grande do Norte, 790, Pirajá, 64003-420, Teresina - Piauí

CENTRAL (86) 3025-2647

CENTRAL ALUNO (86) 99454-0124

FINANCEIRO (86) 99944-7958

MARKETING (86) 99920-8914

cet@cet.edu.br

suporteava@cet.edu.br

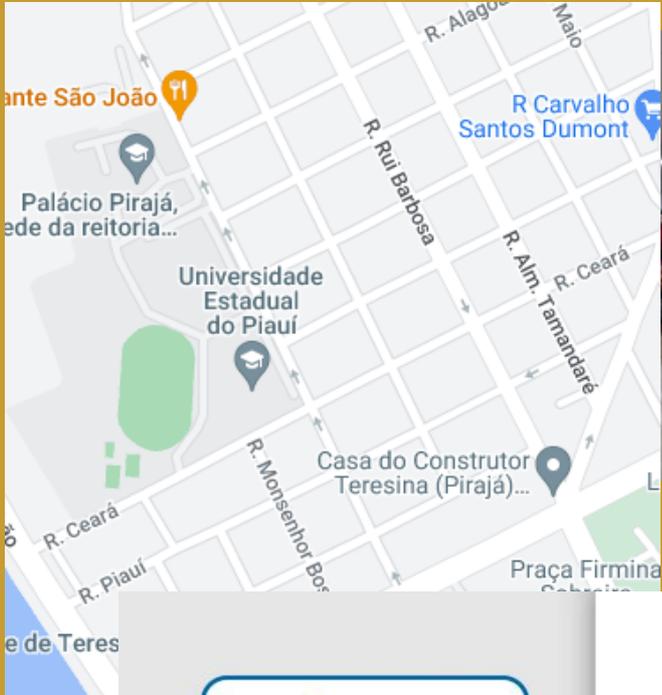


qualidade.cet.edu.br/instituicao/qualidade

6/9



Segunda - Sexta: 8:00 AM a 22:00 PM



**e-MEC**

**ACESSE JÁ!**

**Consulte aqui  
o cadastro  
da Instituição  
no Sistema  
e-MEC**

Ouvindoria

Assunto

Selecione um assunto



Nome completo



Telefone

Email

Estado

Selecione um estado ▼

Cidade

Escola um estado ▼

Mensagem





Não sou um robô

reCAPTCHA  
Privacidade - Termos

Enviar mensagem

Desenvolvido por Weebz 

[Home](#)   [Site Map](#)



Faculdade CET © 2023.





Home / Cursos / Bacharelado / Odontologia

# Odontologia



## Coordenador

Celbe Patrícia Porfírio Franco Silva

## Área

Ciências da Saúde

Sobre

Matriz

Corpo Docente

Perfil do Egresso

Arquivos

Pesquisa

Extensao

Infraestrutura





Celbe Patrícia Porfírio Franco Silva

Doutora





Maria Do Amparo Veloso Magalhães

Doutora





Juliana Nunes de Barros Mendes do Nascimento

Mestra





Nelson Jorge Carvalho Batista

Doutor





Márcia Regina Soares Cruz

Doutora





Lara Eunice Cândido

Doutora





Luiz Carlos Carvalho De Oliveira

Doutor





Márcia Do Socorro da Costa Borba

Doutora





Luana Kelle Batista Moura

Doutora





Everton Morais Lopes

Doutor





Kelly Beatriz Vieira de Oliveira

Mestra





Katia Cilene de Oliveira Pereira

Especialista





Duração	
Área	Ciências da Saúde
Tipo	Bacharelado
Modalidade	SEMESTRAL ou MODULADO

Ja  
Es.

[Conversar Sobre o Curso](#)

## Notícias Relacionadas





📅 29 de mai. de 2023

Curso de Odontologia participa do 8º Congresso Internacional de Odontologia do Piauí (CIOPI)





📅 17 de mai. de 2023

Coordenadora do curso de Odontologia participa de curso de imersão na Georgia School of Orthodontics (GSO)





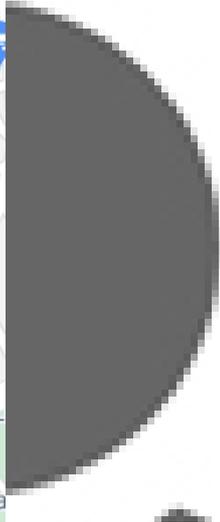
📅 17 de mai. de 2022

Redes Sociais e a Odonto - Posturas Éticas

Marina Uchôa

Mestra





  
  
**ACESSE JÁ!**

**Consulte aqui  
o cadastro  
da Instituição  
no Sistema  
e-MEC**

Daniel  
Mestra

Ouvridoria

Assunto

Selecione um assunto 

Nome completo



Telefone

Email

Estado

Selecione um estado ▼

Cidade

Escola um estado ▼

Mensagem





Não sou um robô

reCAPTCHA  
Privacidade - Termos

Enviar mensagem

Desenvolvido por Weebz 

[Home](#)   [Site Map](#)



Faculdade CET © 2023.



# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 06/07/2023 | Edição: 127 | Seção: 1 | Página: 43

Órgão: Ministério da Educação/Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

## PORTARIA SERES/MEC Nº 195, DE 5 DE JULHO DE 2023

A SECRETÁRIA DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, no uso da atribuição que lhe confere o Decreto nº 11.342, de 1º de janeiro de 2023, e tendo em vista o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e as Portarias Normativas MEC nº 20 e nº 23, de 21 de dezembro de 2017, republicadas em 3 de setembro de 2018, bem como a Instrução Normativa SERES nº 1, de 17 de setembro de 2018, e considerando o disposto nos processos e-MEC listados na planilha anexa, resolve:

Art. 1º Ficam autorizados os cursos superiores de graduação constantes da tabela do Anexo desta Portaria, solicitados pelas Instituições de Educação Superior citadas, nos termos do disposto no art. 10 do Decreto nº 9.235, de 2017.

Parágrafo único. As autorizações a que se refere esta Portaria são válidas exclusivamente para os cursos ministrados nos endereços citados na tabela constante do Anexo desta Portaria.

Art. 2º As instituições citadas na tabela constante do Anexo desta Portaria deverão protocolar pedido de reconhecimento dos respectivos cursos, nos termos do disposto no art. 46 do Decreto nº 9.235, de 2017.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

### HELENA SAMPAIO

#### ANEXO (Autorização de Cursos)

Nº de Ordem	Registro e-MEC nº	Curso	Nº de vagas totais anuais	Mantida	Mantenedora	Endereço de funcionamento do curso
1	<a href="#">202015259</a>	ODONTOLOGIA (Bacharelado)	113 (cento e treze)	FACULDADE DE TECNOLOGIA DE TERESINA	CENTRO DE EDUCACAO TECNOLOGICA DE TERESINA-CET-FRANCISCO ALVES DE ARAUJO LTDA - EPP	RUA RIO GRANDE DO NORTE, 790, PIRAJÁ, TERESINA/PI

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.



19/07/2023 09:46

video CET

Tipo de documento: Documento Comprobatório

Descrição do documento: video CET

Id: 1718749448

Data da assinatura: 19/07/2023

Atenção

Por motivo técnico, este documento não pode ser adicionado à compilação selecionada pelo usuário. Todavia, seu conteúdo pode ser acessado nos 'Autos Digitais' e no menu 'Documentos'.