



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>INTERESSADA:</b> Associação Educacional Nove de Julho		<b>UF:</b> SP
<b>ASSUNTO:</b> Recurso contra decisão da Secretaria de Educação Superior que, por meio do Despacho nº 13/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, reduziu em 1.210, em relação ao número de ingressantes informado no Censo da Educação Superior de 2008, a oferta de vagas no curso de Direito, da Universidade Nove de Julho.		
<b>RELATOR:</b> Milton Linhares		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23000.026474/2007-61		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> 25/2011	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 8/2/2011

## I – RELATÓRIO

A Associação Educacional Nove de Julho, entidade mantenedora da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, ambas localizadas no Município de São Paulo, Estado de São Paulo, inconformada com a decisão da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, contida no Despacho nº 13/2010 CGSUP/DESUP/SESu/MEC, nos autos do processo de supervisão de seu curso de Direito, que determinou a redução da oferta de vagas do referido curso *em 1.210 (hum mil e duzentas e dez) vagas, em relação ao número de ingressos informado no Censo da Educação Superior de 2008, devendo agora ofertar 800 (oitocentas) vagas totais anuais, o que corresponde, em termos quantitativos, a quatro turmas de 50 (cinquenta) alunos por unidade de oferta no Município de São Paulo*, protocolou **RECURSO** no Conselho Nacional de Educação, com fundamento no art. 53 do Decreto nº 5.773/2006, apresentando seus fundamentos e razões recursais que serão ao final deste parecer analisados.

O presente processo tem início no ano de 2007, no âmbito do Ministério da Educação, e foi encaminhado ao Conselho Nacional de Educação no mês de julho de 2010; na sessão do mês de agosto de 2010 foi distribuído a este relator.

Em razão das várias etapas e fases que instruem suas 488 páginas, entendo necessária uma apresentação cronológica de todas as ocorrências para uma melhor compreensão. É o que passo a fazer, preliminarmente.

**18/9/2007:** O então Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil/OAB, Cezar Britto, encaminha o Ofício nº 32/2007/CNEOR ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, solicitando *a adoção das providências cabíveis, com o intuito de verificar possíveis indícios de irregularidades nos cursos de graduação em Direito das IES brasileiras.*

**28/9/2007:** O então Secretário de Educação Superior, Ronaldo Mota, por meio do Ofício nº 6.691/2007-MEC/SESu/DESUP/COC, dá ciência ao então Centro Universitário Nove de Julho da deflagração de procedimento de supervisão para apurar as condições de oferta do curso de Direito daquela Instituição – curso reconhecido, pelo prazo de 5 anos, pela Portaria MEC nº 2.684, de 2/9/2004, com conceitos “CB” em Organização Didático-Pedagógica, “CB” em Corpo Docente e “CMB” em Instalações.

**3/10/2007:** O Centro Universitário Nove de Julho apresentou ao MEC sua manifestação prévia, acompanhada de diagnóstico interno sobre as condições do curso de

Direito, e requereu, ao final, o encerramento do procedimento de Supervisão que fora instaurado.

**17/10/2007:** O Centro Universitário Nove de Julho, no exercício de sua autonomia universitária, comunica à SESu/MEC a redução de 40% de suas vagas do curso de Direito para o processo seletivo do ano de 2008 e pede anexação desta informação à sua manifestação prévia acima citada. Tal redução significou o corte de 2.300 (duas mil e trezentas) vagas nos três *campi* da Instituição em que o curso era oferecido.

**26/10/2007:** A SESu, por meio da Portaria nº 904, faz a designação de professores especialistas em Direito, de representante da SESu e de representantes do Gabinete do Ministro, da CGU e do Ministério da Justiça, para promoverem análise das manifestações prévias das IES cujos cursos de Direito encontravam-se em procedimentos de Supervisão.

**30/10/2007:** A Comissão designada pela portaria acima citada analisou a manifestação prévia da Instituição e, por meio da Informação nº 128/2007-MEC/SESu/GAB, a julgou insuficiente para admiti-la; foi recomendada, então, a realização de avaliação *in loco*, que deveria *tomar por base os parâmetros estabelecidos nos instrumentos de avaliação de cursos de Direito*.

**31/1/2008<sup>1</sup>:** Cabe registrar a informação adicional de que, nesta data, o Ministro da Educação, por meio da Portaria nº 170, credenciou a Universidade Nove de Julho – UNINOVE, por transformação do Centro Universitário Nove de Julho, pelo prazo de 5 anos.

**28/4/2008:** Ata da 3ª Reunião da Comissão de Supervisão dos cursos de Direito/SESu/MEC recomenda a celebração de Termo de Saneamento de Deficiências (TSD) com a Instituição – Termo nº 23/2008 –, que é assinado por seus dirigentes e o Secretário da SESu, com prazo de vigência de 12 meses, contados a partir de 17/6/2008 (Portaria SESu nº 440, de 16/6/2008 – DOU de 17/6/2008).

**13/8/2008:** A UNINOVE apresenta à SESu o relatório detalhado de suas ações e procedimentos de atendimento ao TSD nº 23/2008, no qual informa que todas as metas foram plenamente cumpridas e atendidas, e requer seja encerrado o processo de Supervisão.

**19/9/2008:** Ocorre a 4ª Reunião da Comissão de Supervisão dos cursos de Direito. Na ata dessa reunião, está lavrado que a UNINOVE enviou relatório indicando saneamento integral das deficiências apontadas no TSD; ainda, a Comissão fez constar na ata que será feita comunicação à UNINOVE para que *a mesma manifeste interesse em receber antecipadamente a visita de supervisão; caso aceite, isto implicará desistência do restante do prazo de saneamento e da visita poderá resultar a finalização do processo de supervisão do curso ou a abertura de processo administrativo para a aplicação das penalidades previstas nas normas de educação superior e supervisão*.

**2/4/2009:** A SESu, por meio do Ofício nº 1.995/2009-MEC/SESu/DESUP/CGSUP, notifica a UNINOVE a demonstrar o cumprimento das medidas de saneamento no âmbito do corrente processo de supervisão especial de seu curso de Direito.

**20/4/2009:** A UNINOVE, em atenção ao Ofício nº 1.995/2009-MEC/SESu/DESUP/CGSUP, apresentou à SESu o relatório final contendo o cumprimento das medidas de saneamento previstas no TSD relativo ao seu curso de Direito; neste relatório, estão as informações completas sobre o corpo docente (titulação, regime de trabalho e respectivos contratos de trabalho, disciplina lecionada e participação no NDE), a biblioteca (listagem da última atualização do acervo – aquisições separadas nos biênios 2007/2008 e 2008/2009), e demais medidas direcionadas à melhoria da qualidade do curso.

**27/4/2009:** Ocorre a 7ª Reunião da Comissão de Supervisão dos cursos de Direito. Na ata dessa reunião, está lavrado que “o membro da Comissão, Cláudio Pereira de Souza Neto, apresentou seu relato”, informando que a UNINOVE *apresentou relatório parcial, em agosto de 2008, alegando conclusão da execução do TSD, e apresentou documentação*

<sup>1</sup> Registro extraprocessual do Relator.

*comprobatória complementar, elementos que, contudo, não permitem a comprovação da plena execução das medidas de saneamento.* Foi sugerida a realização de visita, nos dias 28 e 29 de maio de 2009, por comissão composta pelos professores Cláudio Pereira de Souza Neto (UFF), Adilson Gurgel de Castro (UFRN e ex-Presidente da Comissão de Ensino Jurídico da OAB) e Kátya Kozicky (não possui currículo na Plataforma *Lattes*). O grifo no nome de Cláudio Pereira de Souza Neto foi feito para registrar que esse professor não integrava a Comissão designada pela SESu – ver Portaria nº 904, indicada na data de 26/10/2007, acima – porém, participou das reuniões de nºs 6 (27 e 28/3/2009) e 7 (27/4/2009), na condição de membro.

**6/5/2009:** O Diretor de Regulação de Supervisão da Educação Superior, Paulo Roberto Wollinger, por meio do Despacho nº 86/2009-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, resolve designar os professores Adilson Gurgel de Castro, da UFRN, Cláudio Pereira de Souza Neto, da UFF, e José Adriano Pinto, da UFC, para verificar *in loco* o cumprimento do TSD nº 23/2008, do curso de Direito da UNINOVE, *conforme deliberação da Comissão de Especialistas de Ensino Jurídico, de acordo com a ata da 7ª Reunião da Comissão de Supervisão dos cursos de Direito.*

**15/5/2009:** A Secretária da SESu faz publicar no DOU a Portaria nº 698, de 14/5/2009, designando, então, Cláudio Pereira de Souza Neto, da UFF, para integrar a Comissão de especialistas designada pela Portaria nº 904, de 26/10/2007.

**28 e 29/5/2009:** É realizada a visita ao curso de Direito da UNINOVE pela Comissão composta pelos professores Adilson Gurgel de Castro (UFRN-presidente), Cláudio Pereira de Souza Neto (UFF - relator) e José Adriano Pinto (UFC); a Comissão constatou a execução das medidas saneadoras adotadas pela Instituição e recomendou que fosse enviado novo ofício à SESu/MEC descrevendo o processo de contratação de docentes, com registros do vínculo e regime de dedicação, e o envio da nova relação de acervo bibliográfico do curso.

**24/6/2009:** A UNINOVE apresenta à SESu, como complemento, as informações e documentações solicitadas pela Comissão durante a visita e solicita que sejam acostados aos autos do processo de supervisão.

**27/8/2009:** A Comissão que realizou a verificação *in loco* do cumprimento do TSD por parte da UNINOVE, referente ao curso de Direito, após análise dos itens *professores e NDE, matriz curricular, vestibular e vagas, núcleo de prática jurídica, biblioteca, pesquisa, TCC e publicações, atividades complementares, colegiado de curso e participação discente, laboratórios de informática, sistema de avaliação, reuniões e entrevistas*, **conclui seu Relatório com a sugestão de que, dadas as observações feitas in loco, seja encerrado o presente processo de supervisão, tendo em vista o significativo impacto que esse processo produziu na melhora do funcionamento da Instituição.** (grifei)

**21/12/2009:** A Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior emite a Nota Técnica nº 1.705/2009-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, em que analisa o relatório produzido pelos professores que visitaram a Instituição; afirma a Nota Técnica que o citado relatório foi referendado pela Comissão de Especialistas em reunião ocorrida em 1º de dezembro de 2009; ao final, porém, a Nota Técnica aponta que há de serem esclarecidas as condições da biblioteca, tendo em vista suposto compartilhamento entre quatro unidades do mesmo curso e a relação entre docentes e alunos. Com isso conclui que a UNINOVE cumpriu parcialmente as medidas e condições estabelecidas pelo TSD e faz o seguinte encaminhamento à Secretária da SESu: seja instaurado processo administrativo para aplicação de penalidade ao curso de Direito da UNINOVE, objetivando a desativação do curso, com possibilidade de convocação em redução adicional de vagas de sua oferta, redução essa que deverá ser implementada em pelo menos 10% do número de ingressos no curso nos últimos anos.

**22/12/2009:** É publicada no DOU a Portaria nº 1.798, de 21/12/2009, que instaura *processo administrativo para aplicação de penalidade ao curso de Direito da UNINOVE,*

*objetivando a desativação do curso, com possibilidade de convolação em redução adicional de vagas de sua oferta.*

**12/1/2010:** A UNINOVE encaminha sua defesa à SESu, em face dos termos da Portaria nº 1.798, acima referida, esclarecendo que não há compartilhamento da Biblioteca entre quatro unidades do mesmo curso, enviando, então, as documentações comprobatórias e apontando que a mesma foi avaliada *in loco*, quando da visita da comissão de Especialistas, sendo, portanto, impertinente a dúvida levantada pela SESu. Também esclareceu a recorrente, em sua defesa, que efetuou as contratações necessárias de docentes em tempo integral e que a própria Comissão de Especialistas havia, na época da visita, sugerido que fossem informadas, através do envio de ofício retificatório, as novas contratações de professores doutores que estavam em andamento naquela oportunidade, pois consideraram que tais contratações atendiam às exigências para a relação docente-alunos.

**17/3/2010:** O então Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior, Frederico Normanha Ribeiro de Almeida, emite uma nova Nota Técnica nº 17/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, que analisa a defesa apresentada pela UNINOVE e propõe à Secretária da SESu a emissão de despacho que reduza em 1.210 (mil duzentas e dez) vagas o número de estudantes ingressantes informado no Censo 2008 da Educação Superior.

**18/3/2010:** a então Secretária da SESu, Maria Paula Dallari Bucci, emite o Despacho nº 13/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, determinando que *seja reduzida em 1.210 (mil duzentas e dez) vagas, em relação ao números de ingressos informado no Censo da Educação Superior de 2008, a oferta de vagas do curso de Direito da Universidade Nove de Julho, localizado no município de São Paulo/SP, que passará a ofertar 800 (oitocentas) vagas totais anuais, o que corresponde, em termos quantitativos, a quatro turmas de 50 alunos por unidade de oferta na cidade de São Paulo.*

**29/4/2010:** Notificada, a UNINOVE, dentro do prazo legal, protocolou RECURSO, na SESu e no CNE, contra a decisão contida no Despacho nº 13/2010.

**10/6/2010:** A CGSUP emite nova Nota Técnica nº 149/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, na qual indefere o pedido de reconsideração pleiteado pela Instituição, mantém as determinações do Despacho nº 13/2010 e sugere o encaminhamento do recurso e do processo ao Conselho Nacional de Educação.

**10/6/2010:** A SESu emite o Despacho nº 47/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, que acolhe a Nota Técnica nº 149/2010-CGSUP e indefere o pedido de reconsideração da Instituição, mantendo as determinações contidas no Despacho nº 13/2010.

**12/7/2010:** A SESu/MEC, por meio do Ofício nº 614/2010, encaminha o processo e o recurso ao Conselho Nacional de Educação para julgamento da Câmara de Educação Superior.

### **Análise do relator**

A ação de supervisão desencadeada pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação para verificar as condições do curso de Direito da Instituição recorrente encontra amparo na legislação e normas correlatas.

Iniciado o procedimento, a UNINOVE firmou com o MEC, no ano de 2007, Termo de Saneamento de Deficiências (TSD) em que se comprometia a adotar providências visando à melhoria da qualidade de ensino de seu curso de Direito, no prazo de 12 (doze) meses, nos termos do art. 46, § 1º, da Lei 9.394/1996.

Em julho de 2008, o Ministério da Educação solicitou à universidade a elaboração e envio de relatório parcial, informando o estado da implementação das medidas previstas no TSD. A instituição apresentou o relatório parcial solicitado, em agosto de 2008, informando que havia cumprido integralmente todas as orientações e que considerava os termos ajustados.

Em abril de 2009, a Instituição encaminhou à Comissão e ao MEC os documentos comprobatórios das providências acordadas no TSD e a respectiva demonstração de seu plano de ação.

A **Comissão que realizou a verificação *in loco* do cumprimento do TSD** por parte da UNINOVE, referente ao curso de Direito, após análise dos itens professores e NDE, matriz curricular, vestibular e vagas, núcleo de prática jurídica, biblioteca, pesquisa, TCC e publicações, atividades complementares, colegiado de curso e participação discente, laboratórios de informática, sistema de avaliação, reuniões e entrevistas, **concluiu seu Relatório com a sugestão de que fosse encerrado o processo de supervisão, tendo em vista o significativo impacto que esse processo produziu na melhoria do curso de Direito da Instituição.**

Esse **posicionamento favorável ao encerramento do procedimento de supervisão** – adotado pela Comissão após a visita para constatar o cumprimento do TSD –, **também foi adotado e referendado pela Comissão de Especialistas em Direito**, composta por representantes da SESu e do Gabinete do Ministro da Educação, da CGU e do Ministério da Justiça para analisar as manifestações das IES cujos cursos de Direito encontravam-se em procedimentos de Supervisão, **na reunião ocorrida em 1º de dezembro de 2009.**

Contudo, o então Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior, Frederico Normanha Ribeiro de Almeida, de posse desses resultados e opiniões favoráveis ao encerramento do TSD decorrentes do acompanhamento do procedimento de supervisão do curso de Direito, emitiu a **Nota Técnica nº 1.705/2009** e concluiu que a Instituição cumpriu parcialmente as medidas e condições estabelecidas pelo TSD, e **sugere a instauração de processo administrativo** para aplicação de penalidade ao curso de Direito da UNINOVE, **objetivando a desativação do curso, com possibilidade de convação em redução adicional de vagas de sua oferta**, redução essa que deverá ser implementada em **pelo menos 10%** do número de ingressos no curso nos últimos anos.

**Esta Nota Técnica nº 1.705/2009** recebe o “**de acordo**” do Diretor de Regulação e Supervisão, Paulo Roberto Wollinger, e a “**aprovação**” da então Secretária de Educação Superior, Maria Paula Dallari Bucci.

A SESu/MEC, portanto, desconsidera os posicionamentos da Comissão de Verificação e da Comissão de Especialistas em Direito, acata a sugestão da CGSUP e publica no DOU a Portaria nº 1.798, de 21/12/2009, que instaura processo administrativo para aplicação de penalidade ao curso de Direito da UNINOVE, objetivando a desativação do curso, com possibilidade de convação em redução adicional de vagas de sua oferta.

A universidade encaminhou sua defesa à SESu, em face dos termos da Portaria nº 1.798, acima citada. O então Coordenador-Geral de Supervisão da Educação Superior, Frederico Normanha Ribeiro de Almeida, **emitiu nova Nota Técnica nº 17/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC**, que analisa a defesa apresentada pela UNINOVE e **propõe à Secretária da SESu a emissão de despacho que reduza em 1.210 (hum mil duzentas e dez) vagas** o número de estudantes ingressantes informado no Censo 2008 da Educação Superior.

A então Secretária da SESu, Maria Paula Dallari Bucci, concorda com a sugestão da Nota Técnica referida, emite e publica o Despacho nº 13/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, determinando a redução da oferta de vagas do Curso de Direito da Universidade Nove de Julho, em 1.210 (hum mil e duzentas e dez) vagas, em relação ao número de ingressos informado no Censo da Educação Superior de 2008 (que era de 2.010 (duas mil e dez) vagas para os 4 (quatro) campi existentes – redução de 60%), *passando a ofertar 800 (oitocentas) vagas totais anuais, o que corresponde, em termos quantitativos, a quatro turmas de 50 (cinquenta) alunos por unidade de oferta no município de São Paulo, como forma de convação da penalidade de desativação do curso, prevista no artigo 52, inciso I, do*

*Decreto n.º 5.773/2006, em atenção ao princípio da proporcionalidade previsto no artigo 2º da Lei n.º 9.784/1999.*

Em seu **RECURSO**, apresentado tempestivamente, a Instituição, em síntese, apresenta as seguintes argumentações:

1. Diferente do que afirmou a SESu/MEC, não há compartilhamento de biblioteca entre as quatro unidades do mesmo curso, pois, cada *campus* conta com uma biblioteca própria, constituindo-se, em quatro grandes bibliotecas, com acervo de qualidade, plenamente capacitadas a atender ao curso de Direito;
2. A relação aluno por docente, tendo como base o número de docentes por tempo integral, em face da ampliação do número de docentes doutores contratados para o curso de Direito, somada à restrição voluntária de 10% de ingressantes, foi erroneamente calculada pela SESu;
3. A SESu, mesmo reconhecendo a veracidade do item 1 (acima apontado), aplicou a penalidade de redução de 1.210 vagas (hum mil duzentas e dez) (cerca de 60% do total) ao curso de Direito da recorrente pelo suposto cumprimento parcial de uma das metas constantes do TSD, qual seja, a *relação aluno por docente, no máximo, de 30/1, considerando como base o número de docentes em tempo integral e calculando os demais por equivalência, proporcional à carga horária*, conforme se vê no item 27, da Nota Técnica 17/2010 GSUP/DESUP/SESu/MEC.

Ao final de seu RECURSO, a Instituição vem requerer ao Conselho Nacional de Educação:

- (i) *seja reformada a decisão que determinou a redução a oferta de vagas do curso de Direito da Universidade Nove de Julho, limitando-o a ofertar apenas 800 (oitocentas) vagas totais anuais, de modo que seja mantido o número constante do Censo da Educação Superior de 2008, qual seja, 2.010 (duas mil e dez) vagas;*
- (ii) *Caso assim não entendam Vossas Excelências, requer-se, alternativamente, que a redução observe a recomendação contida no parecer exarado pela Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico, que pugnou pela redução adicional de vagas em 10% do número de ingressos no curso nos últimos anos, passando-se a oferta inicial anual para 1.809 (hum mil e oitocentas e nove) vagas;*
- (iii) *Ainda em sede de pedido alternativo, reconhecendo-se o erro material existente no cálculo realizado pela SESu, requer-se a mitigação da redução da oferta de vagas do Curso, pelas razões expostas nos itens III.1, III.2 e III.3.*

Quanto ao **item 1** do Recurso ora analisado (Biblioteca), a própria SESu reconhece que a questão foi superada pelo cumprimento do que foi determinado pelo TSD. Vejamos os itens 24 e 25 da Nota Técnica nº 017/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC:

*24. Dessa forma, percebe-se que, de fato, não há no relatório da comissão de reavaliação in loco elementos que sustentassem a afirmação de deficiências na biblioteca do curso, o que, certamente foi mal interpretado pela Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico em sua reunião do dia 1º de dezembro de 2009.*

*25. E, a respeito da biblioteca, o Relatório de reavaliação in loco do curso de Direito da UNINOVE informou:*

*“Verificou-se que a biblioteca superou as deficiências antes apontadas. A relação de livros muito desatualizados enviada ao MEC não correspondia à realidade. Constatou-se que o acervo estava atualizado e possuía plenas condições para atender a um curso de graduação em Direito. Colhemos das entrevistas a informação de que o acervo foi atualizado recentemente, após o início do processo de supervisão. Os livros novos são, em parte, indicados pelos “nucleadores”, após reunião com os professores das disciplinas. Na reunião com os estudantes eles enfatizaram a estrutura da biblioteca é muito boa para a elaboração do TCC, contendo livros até de 2009”.*

Quanto ao **item 2** (Relação aluno/docente), verifica-se que as assertivas da Instituição em seu recurso procedem, em parte. De acordo com o TSD que foi assinado com o MEC, uma das metas a serem cumpridas era a seguinte: *relação aluno por docente, no máximo, de 30/1, considerando como base o número de docentes em tempo integral e calculando os demais por equivalência, proporcional à carga horária.*

Nesse sentido, vejamos o que afirma a SESu na Nota Técnica nº 17/2010, no item 27:

*No mesmo TSD, ficou acordado que o número total de vagas anuais seria de 2.406. Considerando que o curso tem duração total de 10 semestres, ou cinco anos, o número total de alunos seria de 12.030.*

Aqui provavelmente esteja a origem do equívoco apontado pela recorrente no que tange ao número de alunos por docente em tempo integral. A simples multiplicação do número de vagas anuais pelo número de anos de duração de um curso não indica o número real de alunos existentes. As ocorrências de evasão, trancamentos de matrículas, transferências de cursos ou de IES, desistências e reprovações são fatores que contribuem para a diminuição do número real de estudantes matriculados e que freqüentam regularmente as atividades acadêmicas dos cursos superiores, tanto em instituições públicas quanto em particulares.

Segundo consta nos autos, ao final do 2º semestre de 2009 a recorrente contava com 5.969 alunos e não 12.030; considerando o número de docentes em regime de trabalho em Tempo Integral (TI), que, ao final do 2º semestre de 2009, era de 106 no curso de Direito, a operação aritmética realizada para se obter a relação alunos por docente em TI conduz ao número de 56/1, e não 131/1 como constou da Nota Técnica nº 017/2010 – o que leva a crer que a evolução no regime de trabalho e de dedicação do corpo docente em TI existente no 2º semestre de 2009 não foi considerada.

O número de docentes com dedicação integral utilizado pela SESu não levou em consideração a evolução havida no curso até a data em que a recorrente foi notificada para apresentar sua defesa em face da instauração do processo administrativo, por meio da Portaria nº 1.798/2009, publicada no DOU de 22 de dezembro de 2009.

A evolução do número de docentes em regime de trabalho em TI do curso de Direito, do 1º para o 2º semestre de 2009, foi a seguinte:

1º semestre/2009: Docentes em TI.....91  
2º semestre/2009: Docentes em TI.....106 [acréscimo de 16,5%]

Cabe também lembrar que a Comissão de Especialistas apontou em seu relatório:

*“verificou-se que as exigências quanto à carga horária dos professores estão sendo cumpridas, mantendo-se os percentuais adequados de docentes em*

*regime integral, parcial e “horistas”. Com isso, superam-se as preocupações antes identificadas pela comissão de supervisão, que levaram à realização da visita”.*

O registro dessa correção é necessário, pois a redução de vagas no curso de Direito da recorrente se deu em função dessa relação. De acordo com o Termo de Saneamento, a relação aluno/docente deveria ser à razão de 30/1. Mesmo com a evolução do número de docentes em TI, a relação se estabilizou em 56/1 ao final do TSD e, a despeito dessa situação, a Comissão de Verificação *in loco* e a Comissão de Especialistas em Direito opinaram pelo encerramento do procedimento de supervisão tendo em vista o atendimento a todos os demais itens estabelecidos pelo TSD e o significativo impacto que esse processo produziu na melhoria do curso de Direito da Instituição.

A melhoria referida pode ser constatada no desempenho do curso de Direito da recorrente nos resultados do Censo da Educação Superior/2009, recentemente divulgado pelo MEC. Eis os indicadores:

Curso de Direito / UNINOVE / 2009

CPC: “4”

IDD: “4”

ENADE: “3”

Adicionalmente, cabe registrar a evolução do desempenho dos bacharéis egressos do curso de Direito da recorrente nos últimos exames para ingresso na Ordem dos Advogados do Brasil. Houve aumento considerável no número de aprovados.

No exame realizado no 1º semestre de 2009 a aprovação foi de 14,26%. No 2º semestre de 2009 o índice alcançado foi de 23,81% de aprovados, o que significou um crescimento de 67% no número de aprovados na OAB do 1º para o 2º semestre/2009 – justamente o período em que a universidade esteve sob os efeitos do procedimento de supervisão adotado pelo Ministério da Educação.

Com relação ao Índice Geral de Cursos (IGC) da instituição, segue abaixo sua evolução no triênio 2007-2008-2009:

IGC/2007..... “3”.....Faixa Contínuo: 213

IGC/2008..... “3”.....Faixa Contínuo: 230 [aumento de 8% em relação a 2007]

IGC/2009..... “3”.....Faixa Contínuo: 252 [aumento de 9,5% em relação a 2008].

Cabe ressaltar que o IGC/2009, recentemente publicado, não considerou a última avaliação trienal da CAPES (2008-2009-2010). Portanto, os dados considerados pelo INEP foram os da avaliação trienal anterior (2005-2006-2007). O IGC da recorrente foi, por decorrência, considerado pelo INEP como “provisório”.

Esse registro é importante, pois na avaliação trienal 2008-2009-2010 da CAPES houve um incremento no número de cursos e programas de Pós Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Nove de Julho, bem como melhoria nos conceitos dos cursos já existentes.

Em setembro de 2007, à época de seu credenciamento como universidade pelo Conselho Nacional de Educação, a UNINOVE possuía 3 Programas de Mestrado (Administração, Ciências da Reabilitação e Educação) e 1 de Doutorado (Administração), que apresentavam os seguintes conceitos:



Programas - 2007	Conceito CAPES	
	Mestrado	Doutorado
Administração	4	4
Educação	3	
Ciências da Reabilitação	3	

Em 2010, a UNINOVE oferece 5 Programas de Mestrado e 3 Programas de Doutorado, recomendados pela CAPES e reconhecidos pelo MEC, com os seguintes conceitos:

Programas - 2010	Conceito CAPES	
	Mestrado	Doutorado
Administração	5	5
Educação	4	4
Ciências da Reabilitação	4	4
Engenharia de Produção	3	
Gestão de Projetos	3	

Diante desses resultados na pós-graduação *stricto sensu* pode-se admitir que a correção do provisório IGC/2009 para maior é provável, o que demonstra que os investimentos realizados nas principais dimensões do ensino e da pesquisa começam a dar sinais de melhoria na qualidade da Instituição, que se refletem na obtenção de melhores indicadores nas avaliações oficiais do Ministério da Educação.

A questão que ainda precisa ser analisada no presente parecer é: a redução de 1.210 (mil duzentas e dez) vagas do curso de Direito, das 2010 oferecidas nos 4 *campi* da Universidade Nove de Julho, localizados no Município de São Paulo, Estado de São Paulo, após verificação *in loco* por Especialistas em Ensino do Direito das condições estabelecidas em Termo de Saneamento, foi justa e proporcional? É sobre esse ponto que passo a ponderar.

Vejam os que deve buscar a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação quando deflagra um processo de supervisão.

Segundo nos explica a Nota Técnica nº 17/2010 da CGSUP/SESu (a última emitida no presente processo e que sugere a aplicação de penalidade de redução de 60% das vagas), há de se compreender o caráter efetivamente educacional do processo de supervisão no sentido de busca de condições adequadas de oferta de cursos e em Instituições de Educação Superior. Em síntese, assim entende a SESu/MEC:

*Para fins de supervisão, essa mesma previsão está expressa nos arts. 47 e 48 do Decreto 5.773/2006, que permite à Secretaria de Educação Superior – SESu a concessão de prazo para saneamento de deficiências verificadas em processo de apuração de irregularidades e deficiências, levado a cabo nos termos do Capítulo III daquele Decreto. Foi essa a medida adotada pela SESu em relação ao curso de Direito da Universidade Nove de Julho, localizado em São Paulo/SP, em face de seus resultados insatisfatórios na avaliação do ENADE, bem como com base no primeiro diagnóstico decorrente de avaliação *in loco* do curso, no âmbito do presente processo de supervisão. Segundo o art. 46, § 1º da LDB:*

“Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere esse artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o

caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas de autonomia, ou em descredenciamento”.

*Daí porque, seja em sede de regulação, seja em sede de supervisão, a avaliação e a reavaliação das condições de oferta de educação superior ensejam, necessariamente, um juízo e uma decisão do Poder Público sobre a continuidade da existência de um curso ou de uma Instituição, conforme o caso.*

*Da mesma forma, dispõe o art. 50 do Decreto nº 5.773/2006 que, não saneadas as deficiências identificadas em processo de supervisão, será instaurado processo administrativo para aplicação de penalidades que, de acordo com o art. 52 do mesmo Decreto, incluem: desativação de cursos e habilitações (inciso I); intervenção (inciso II); suspensão temporária de prerrogativas de autonomia (inciso III); e descredenciamento (inciso IV).*

*Ou seja: da leitura dos dispositivos citados da LDB e do Decreto nº 5.773/2006 depreende-se que, em sede de reavaliação após prazo para saneamento de deficiências, o Poder Público está não só autorizado, como obrigada a emitir um parecer e uma decisão relacionados à própria existência e à continuidade do funcionamento de um curso, tal qual faria em sede de autorização ou renovação de reconhecimento, não devendo se limitar, portanto, a uma mera verificação, formal e pontual como check list, de cumprimento de um número determinado de medidas de saneamento elencadas em termo próprio.*

*Em outras palavras, não basta a simples verificação do cumprimento formal e pontual de medidas elencadas no Termo de Saneamento, que deve ser, necessariamente, complementada pela verificação in loco de outros elementos que configurem as reais e efetivas condições de oferta de um curso superior. Seria inaceitável, visto que prejudicial à qualidade da educação superior, que uma comissão de verificação in loco, considerando o cumprimento formal e pontual de medidas de saneamento isoladas, deixasse de considerar, em sua avaliação, de outros elementos que comprometessem efetivamente a qualidade do curso e desaconselhassem a continuidade de sua oferta, naquelas condições verificadas globalmente.*

*Daí porque todo o processo de supervisão dos cursos de Direito realizado pela SESu com base nos resultados do ENADE conta com a participação de especialistas em ensino jurídico e membros da comunidade acadêmica do Direito, indicados pela Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi), pela Comissão Nacional de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e recrutados pelo próprio MEC junto a cursos e Instituições reconhecidas na áreas – desde suas fases iniciais, passando principalmente pela realização das visitas de verificação in loco e pela deliberação acerca dos relatórios dessas visitas.*

*Trata-se, portanto, de um processo de avaliação pelos pares, com condução administrativa pela autoridade supervisora, que é o MEC. Não fosse esse o espírito do novo marco regulatório da educação superior e do próprio processo de supervisão dos cursos de Direito, em andamento, bastaria para a verificação de cumprimento dos Termos de Saneamento assinados pela Instituição a simples participação, nas comissões in loco, de técnicos em assuntos educacionais do MEC ou de pesquisadores educacionais do INEP, com qualquer formação de nível médio ou superior, certamente qualificados para a tarefa de checagem formal e pontual de cumprimento de certos requisitos e medidas relativos à organização de um curso – mas limitados, sem a necessária formação jurídica e experiência acadêmica, para o trabalho de uma verdadeira reavaliação de condições de oferta do curso. (grifei)*

Considero o entendimento manifestado pela Nota Técnica nº 17/2010 da CGSUP/SESu de bom equilíbrio, em que fica clara a importância da Comissão de avaliação que procede à verificação *in loco* nas IES, e que ressalta a relevância de uma avaliação realizada pelos pares frente à limitada avaliação meramente burocrática e técnica.

Foram devidamente enaltecidas a formação jurídica e a experiência acadêmica como fatores indispensáveis aos docentes designados para uma comissão avaliadora que será responsável pela reavaliação das condições de oferta de um curso de Direito, que foi submetido a Termo de Saneamento de Deficiências e obrigado a adotar providências estabelecidas pelo Ministério da Educação, tudo conforme prevê a legislação vigente.

Das assertivas da Nota Técnica da CGSUP/SESu é possível concluir que, no presente caso, se a Comissão de avaliação *in loco* foi formada por profissionais com boa formação em Direito e comprovada experiência acadêmica, seu relatório de verificação é dotado de qualidade e confiança e reflete a realidade qualitativa do curso oferecido pela instituição que foi objeto de supervisão.

No entanto, a sugestão da CGSUP e acolhida pela Secretaria de Educação Superior, no sentido de reduzir em 60% as vagas do curso de Direito da recorrente mostra evidente conflito entre o equilíbrio anteriormente apontado no entendimento de sua Nota Técnica e as conclusões assentadas no Relatório final de verificação dos resultados do procedimento de Supervisão. Parece-me que houve incoerência da CGSUP em relação às próprias ideias.

A conclusão da Comissão de especialistas que procedeu à avaliação *in loco* do curso de direito da UNINOVE recomendou que o procedimento de supervisão devesse ser arquivado, pois foi constatado que todas as medidas adotadas resultaram em melhoria na qualidade do curso. A contradição da CGSUP é nítida, pois, ao enaltecer a necessidade da presença de especialistas, de fato e de direito, no processo de Supervisão, e depois praticamente ignorá-los e opinar pela redução de vagas de forma aleatória, configura atitude desproporcional e desarrazoada.

O processo administrativo instaurado por meio da Portaria nº 1.798, de 21 de dezembro de 2009, da SESu/MEC, tem por fundamento os dispositivos da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

A regra estipulada no art. 2º da Lei 9.784/99 estabelece a necessidade da administração, em seu rito processual, seguir e obedecer, dentre outros, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Esses princípios não podem ser transgredidos, sob pena de permear de ilegalidade o ato administrativo praticado.

Ainda que a margem de discricionariedade respalde a prática do ato administrativo e que a outorga legal dessa margem decorra da necessidade de adoção da providência mais adequada para cada uma das diversas situações, ela deve ser utilizada dentro dos limites que a lei impõe.

Ao tratar da discricção do ato administrativo, o jurista e professor doutor Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>2</sup> ensina que:

*“Se com outorga de discricção administrativa pretende-se evitar a prévia adoção em lei de uma solução rígida, única – e por isso incapaz de servir adequadamente para satisfazer, em todos os casos, o interesse público estabelecido na regra aplicanda –, é porque através dela visa-se à obtenção da medida ideal, ou seja, da medida que, em cada situação, atenda de modo perfeito à finalidade da lei.”*

---

<sup>2</sup> Mello, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 26ª Ed., p.108-109. 2007.

A Administração, ao exercer o ato discricionário, deve se nortear pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo certo que condutas diversas sujeitar-se-ão à ilegitimidade e à ilegalidade e, portanto, podem ser invalidadas.

Quanto ao correto entendimento do princípio da proporcionalidade, explica Celso Antonio Bandeira de Mello:

*“Costuma-se decompor o princípio da proporcionalidade em três elementos a serem observados nos casos concretos: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Conforme expressões de Canotilho, a adequação “impõe que a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à persecução do fim ou fins a ele subjacentes”; o princípio da necessidade ou da menor ingerência possível coloca a tônica na idéia de que ‘o cidadão tem direito à menor desvantagem possível’ e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito é “entendido como princípio da justa medida”.*

Paulo Bonavides<sup>3</sup>, um dos maiores intérpretes do Direito Constitucional brasileiro, também ensina sobre o princípio da proporcionalidade: *a proporção adequada se torna assim condição da legalidade.*

Decisão do Superior Tribunal de Justiça-STJ no Recurso Especial nº 443.310-RS, Relator o Ministro Luiz Fux, segue ensinando que *os meios conducentes à consecução das finalidades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade.*

Dá que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não podem ser ignorados pela autoridade que impõe a penalidade. A doutrina e a jurisprudência têm exigido que todo ato administrativo para ser considerado válido deve atender a esses princípios.

No caso em tela, ao determinar a redução de 60% das vagas do curso de Direito oferecidas anualmente pela UNINOVE, a SESu/MEC parece não ter guardado proporção adequada entre os meios que adota – previsão de ação de supervisão – e o fim que a lei deseja alcançar – melhoria da qualidade de ensino.

Cabe lembrar que o Instrumento de Avaliação do Curso de Direito dispõe, em suas 3 dimensões, de 32 indicadores de qualidade, os quais são considerados quando do ato de reconhecimento dos cursos de direito e compõe um dos critérios de avaliação qualitativa de ensino.

Os autos demonstram que a penalidade foi motivada pelo atendimento parcial do indicador *“número de alunos por docente equivalente a tempo integral no curso”*, que foi anteriormente explicado neste parecer.

A desproporção parece evidente, pois, dentre 32 indicadores de qualidade, apenas 1 indicador teve cumprimento parcial pela UNINOVE e a penalidade alcançou 60% das vagas ofertadas no curso de Direito.

Se a análise do relatório da Comissão de verificação *in loco*, como afirma a SESu/MEC na Nota Técnica nº 17/2010, não deve se limitar *“a uma mera verificação formal e pontual como um check list de cumprimento de um número determinado de medidas de saneamento elencadas em termo próprio”*, também não pode a SESu se pautar em um único item que, uma vez não observado integralmente, constituirá infração gravíssima que justifique a aplicação de penalidade de fechamento do curso ou a convocação em redução de vagas de modo desproporcional.

Cabe salientar que a Comissão de avaliação *in loco* constatou a melhoria na qualidade do curso de Direito ofertado pela recorrente, opinando, inclusive, pelo arquivamento do procedimento de Supervisão do curso.

<sup>3</sup> Bonavides, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 12ª Ed, p. 361. 2002.

A conclusão a que se chega é que o procedimento administrativo caminhou corretamente, nos termos da legislação vigente e do interesse público, mas a decisão final dele decorrente está contaminada pelo vício do excesso de discricionariedade, pois feriu princípios legais previstos na lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal (Lei nº 9.784/99).

### **Considerações finais**

Após extensa análise de todas as informações trazidas aos autos do presente processo, iniciado no ano de 2007 e motivado pela atribuição de conceito insatisfatório no ENADE/2006, relativo ao curso de Direito da recorrente, e considerando que:

1. A assinatura de Termo de Saneamento de Deficiências (TSD) entre o MEC e a recorrente determinou que o número total de vagas anuais seria de 2.406, para o curso de Direito, nos 4 *campi* da Instituição;

2. A recorrente, ainda na condição de Centro Universitário e no exercício de sua autonomia, reduziu, espontaneamente, mais 396 das vagas do curso de Direito para o processo seletivo/2008, o que culminou na oferta de 2.010 vagas – número informado ao Censo da Educação Superior/2008;

3. Após nova avaliação para verificação do cumprimento das metas estabelecidas no TSD, a Comissão designada concluiu com a sugestão de que, dadas as observações feitas *in loco*, fosse encerrado o processo de supervisão, tendo em vista o impacto que o processo produziu na melhora do funcionamento do curso de Direito, sugestão acatada pela Comissão de Especialistas em ensino de Direito, designada pelo MEC;

4. As Notas Técnicas de nºs 1.705/2009 (que sugere redução em pelo menos 10% das vagas) e 17/2010 (que sugere redução em 60% das vagas) não acataram a indicação dos Especialistas;

5. Os resultados obtidos pelo curso de Direito da recorrente no ENADE/2009 apresentaram sensíveis melhorias (CPC '4', IDD '4' e ENADE '3'), em relação ao ano de 2006;

6. A aprovação de bacharéis egressos do curso de Direito da recorrente no Exame da OAB teve expressivo aumento no ano de 2009 (1º sem/2009/14,26% e no 2º sem/2009/23,81%), o que significou um crescimento de 67% no número de aprovados na OAB do 1º para o 2º semestre/2009, superando a média do Estado de São Paulo (19,86%) e se aproximando da média do Brasil (24,31%);

7. A recorrente apresenta bom desempenho na pós-graduação *stricto sensu*, com a oferta de 5 Mestrados e 3 Doutorados, recomendados pela CAPES; cabe registrar que todos os alunos de Mestrado e Doutorado da UNINOVE não pagam mensalidades, pois os cursos são oferecidos gratuitamente;

Entendo que a redução de 60% das vagas do curso de Direito da recorrente, proposta pela CGSUP na Nota Técnica nº 017/2010 e determinada pela SESu/MEC no Despacho nº 13/2010, não seguiu os princípios legais da proporcionalidade e da razoabilidade. A referida decisão contrasta com os fatos documentados nos autos.

As melhorias das condições de oferta de curso e da qualidade do aluno formado, a partir da implementação das medidas constantes do Termo de Saneamento de Deficiências estabelecido pelo Ministério da Educação, são evidentes. Neste sentido, o processo de Supervisão desencadeado pela SESu/MEC cumpriu seus objetivos legais.

Por fim, entendo também que a aplicação de penalidade de forma desproporcional precisa ser revista, à luz do que informou a Comissão de verificação *in loco*, ratificado e

referendado pela Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico do MEC, e que foi acompanhado pela Nota Técnica nº 1705/2009-CGSUP/DESUP/SESu/MEC:

*seja instaurado processo administrativo para aplicação de penalidade ao curso de Direito da UNINOVE, objetivando a desativação do curso, com possibilidade de convolação em redução adicional de vagas de sua oferta, redução essa que deverá ser implementada em pelo menos 10% do número de ingressos no curso nos últimos anos.*

Diante de todo o exposto, submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação o seguinte voto.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Nos termos do artigo 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, suspendendo os efeitos da decisão contida no Despacho nº 13/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, de 18 de março de 2010, publicado no Diário Oficial da União, de 19 de março de 2010, aplicando, entretanto, a penalidade de redução de 10% das vagas, em relação ao números de alunos ingressantes informado no Censo da Educação Superior de 2008, do curso de Direito da Universidade Nove de Julho, localizada no Município de São Paulo, no Estado de São Paulo, que passará a ofertar 1.800 (hum mil e oitocentas) vagas totais anuais, divididas pelos 4 (quatro) *campi* mantidos pela Instituição, no mesmo Município e Estado, como forma de convolação das penalidades previstas no art. 52, inciso I, do Decreto nº 5.773/2006, em atenção ao princípio da proporcionalidade previsto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Brasília (DF), 8 de fevereiro de 2011.

Conselheiro Milton Linhares – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por maioria, o voto do Relator, com dois votos contra.

Sala das Sessões, em 8 de fevereiro de 2011.

Conselheiro Paulo Speller – Presidente

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Vice-Presidente