



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA \_\_\_ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA - DF**

**CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB**, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica nos termos da Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente (doc. anexo), vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório específico incluso, endereço para intimações sito no SAUS, Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, e endereço eletrônico [pc@oab.org.br](mailto:pc@oab.org.br), com base nos arts. 4º, 305, 536 e ss do Código de Processo Civil, propor

**ACÇÃO ORDINÁRIA – OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**  
**com pedido de medida cautelar**

contra a **UNIÃO FEDERAL**, 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.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

### **I – SÍNTESE DOS FATOS**

Nos últimos anos, a oferta de cursos de graduação na modalidade de educação a distância (EaD) cresceu de forma vertiginosa e concentrada no setor privado. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2018<sup>1</sup>, a oferta de cursos superiores a distância aumentou **27,9%** de 2017 a 2018. Entre 2008 e 2018, os cursos presenciais cresceram 10,6%, enquanto os cursos a distância **triplicaram**, com taxa de crescimento de **196%**. Se o ingresso em cursos a distância representava 19,8% das vagas preenchidas em 2008, essa participação passou para quase **40% das vagas em 2018**.

Com base nos dados do Censo, um estudo realizado pelo Semesp (grupo de entidades mantenedoras de estabelecimentos de ensino superior) demonstra que tem havido uma **transferência de estudantes** da modalidade presencial para a modalidade a distância, atraídos pela flexibilidade e pelas mensalidades mais baixas dos cursos em EaD.<sup>2</sup> Ou seja, o avanço da educação a distância tem se apoiado em uma retração do ensino presencial.

Há nesse processo de expansão um claro e expressivo predomínio do **setor privado de ensino**. Como aponta o Censo, na rede pública, as vagas oferecidas nos cursos a distância caíram 55,8% em 2018, em relação a 2017. Portanto, todo o crescimento da modalidade a distância, incluindo a compensação da queda verificada na rede pública, é atribuível às instituições privadas de ensino.

Uma série de fatores explica o crescimento do ensino a distância. Em primeiro lugar, o próprio desenvolvimento dos recursos tecnológicos e dos meios de informação e de comunicação favoreceu a modelagem de ambientes virtuais de aprendizagem e outras ferramentas digitais que servem aos cursos a distância, bem como de apoio à educação presencial. Outro fator que merece destaque diz respeito ao interesse econômico de grupos educacionais em explorar o mercado da educação a distância com o escopo de expandir seu raio de atuação e de reduzir custos com professores e infraestrutura.

Por fim, a expansão do ensino a distância também respondeu a um **afrouxamento das regras** para credenciamento e autorização de funcionamento dos cursos em EaD. De fato, em 2017, foram aprovados atos normativos pelo Poder Executivo e pelo Ministério da Educação que facilitaram o processo de abertura de cursos a distância, sendo eles o Decreto 9.057/2017 e a Portaria Normativa nº 11/2017 do MEC.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2018*: notas estatísticas. Brasília, 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Último acesso em: 11 out. 2019.

<sup>2</sup> Em 1 ano, ensino a distância 'rouba' 120 mil alunos de cursos presenciais. *Folha de São Paulo*. 14 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/10/em-1-ano-ensino-a-distancia-rouba-120-mil-alunos-de-cursos-presenciais.shtml>.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A flexibilização das regras e a conseqüente expansão da oferta de graduações a distância têm sido objeto de debates e de críticas por parte de setores que defendem a necessidade de reforçar e enrijecer os controles sobre a expansão do ensino a distância, tendo em vista a necessidade de cumprimento dos padrões de qualidade exigidos pela Constituição e pela legislação de regência, bem como a garantia de que a oferta a distância seja compatível com a formação profissional exigida.

Ainda em 2017 foi apresentado na Câmara dos Deputados um Projeto de Decreto Legislativo (PDC 733, de 2017) com o objetivo de sustar a mencionada Portaria nº 11/2017 do MEC, que fixa as normas para credenciamento de instituições e para a oferta de cursos superiores a distância. A reação contrária tem sido particularmente forte na área de saúde, na qual se verifica uma proliferação de cursos via EaD em ritmo acelerado e sem os devidos cuidados, segundo apontam os críticos a esse processo. Em muitos cursos na área de saúde, o contato presencial é considerado imprescindível para uma adequada formação profissional, uma vez que há uma série de atividades que devem ser aprendidas e realizadas na prática. Assim, o ensino integralmente a distância seria deficitário e incapaz de preparar os estudantes para exercer a profissão de forma segura e qualificada.

Não por outro motivo diversos conselhos profissionais têm manifestado sua discordância com a oferta de cursos de graduação sob a modalidade de EaD. Nesse sentido, ainda em 2017, posicionou-se o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (nota anexa):

*Entendemos que os cursos de Arquitetura e Urbanismo na modalidade EaD, até agora cadastrados no MEC, não atendem a legislação vigente do setor educacional, por não contemplarem a relação professor/aluno própria dos ateliês de projeto e outras disciplinas; as experimentações laboratoriais e a vivência para a construção coletiva do conhecimento.*

(...)

*Certamente o ensino EaD contribuirá para o agravamento do quadro de crise do ensino, marcado pelo sucateamento das Instituições de Ensino Superior, grande redução de carga horária em sala de aula, precarização das relações pedagógicas que são estabelecidas entre a teoria e a prática, e das conduções de trabalho dos docentes, o que tem se traduzido em grandes prejuízos para a formação profissional.*



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

O Conselho Federal de Medicina Veterinária aprovou, em fevereiro de 2019, a Resolução 1.256, que veda a inscrição profissional de egressos de cursos de medicina veterinária a distância.<sup>3</sup> A medida foi justificada no âmbito das atribuições do Conselho de zelar pela qualificação dos profissionais e pela segurança em sua atuação e diante da importância do treinamento prático para estudantes do curso. Uma vez que o registro é requisito para o exercício da profissão em todo o país, isso significa que os graduados em cursos a distância estarão impedidos de atuar na área de medicina veterinária.

Outros conselhos profissionais têm igualmente expressado preocupação com a tendência de disseminação dos cursos a distâncias e com seus impactos sobre a qualidade do ensino superior e da formação profissional. A preocupação não é infundada. As avaliações do Enade dos cursos de licenciatura e ciências exatas, nos anos de 2017 e 2018, demonstram que o desempenho discente é inferior nas graduações a distância: 46% dos cursos a distância nessas graduações se localizam nos estratos de notas mais baixas (1 e 2), enquanto nos cursos presenciais o percentual cai para 33%.<sup>4</sup>

O quadro desenhado até aqui é suficiente para demonstrar os pressupostos que embasam a presente ação: verifica-se um **crescimento acentuado da oferta de cursos de graduação a distância**, favorecido pela **flexibilização das regras em 2017** e concentrado na rede privada de ensino, que tem contribuído para o **encolhimento do ensino presencial** e para uma **queda de qualidade da educação superior**, com efeitos particularmente nocivos em áreas que não podem ser atendidas de forma adequada por uma formação profissional exclusivamente a distância.

Seria de se esperar que tal diagnóstico inspirasse a adoção de cautelas e de controles mais rígidos por parte do Poder Público sobre os processos de credenciamento e de autorização para o funcionamento de cursos superiores a distância. Não é essa, no entanto, a postura que se tem verificado. Nos últimos meses, manifestações do Ministério da Educação parecem indicar o caminho contrário, isto é, no sentido de ampliar a oferta do ensino a distância para alcançar cursos que atualmente não admitem a modalidade, como é o caso da graduação em Direito.

Notícias recentes indicam que o Ministério da Educação (MEC) pretende retomar o projeto – antes sabiamente paralisado – de autorizar cursos de graduação em Direito na modalidade EaD. Segundo reportaram instituições privadas de ensino que protocolaram pedidos de credenciamento de cursos a distância em Direito entre cinco

---

<sup>3</sup> Em votação unânime CFMV decide vetar inscrição profissional de egressos dos cursos de medicina veterinária a distância. *Revista Veterinária*, 27 fev. 2019. Disponível em: <http://www.revistaveterinaria.com.br/cfmv-decide-vedar-inscricao-profissional-de-egressos-dos-cursos-de-medicina-veterinaria-a-distancia/>.

<sup>4</sup> Em 1 ano, ensino a distância ‘rouba’ 120 mil alunos de cursos presenciais. *Folha de São Paulo*, 14 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/10/em-1-ano-ensino-a-distancia-rouba-120-mil-alunos-de-cursos-presenciais.shtml>.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

e dez anos atrás, os processos em trâmite no MEC tiveram movimentação nos últimos meses. Notou-se especificamente que os pedidos foram encaminhados da SERES (Secretaria de Regulação do Ensino Superior) para o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), responsável por realizar a visita técnica para avaliar as instituições e projetos de cursos.

Conforme veiculado pelos meios de comunicação, a movimentação dos processos é considerada por professores e coordenadores de curso como um sinal de receptividade ao credenciamento de cursos de graduação em Direito na modalidade EaD.<sup>5</sup> Para consultores e especialistas na área, a expectativa é de que os cursos de Direito a distância comecem a ser ofertados a partir de 2020.<sup>6</sup>

**A presente ação opõe-se à oferta de cursos de Direito sob a modalidade de ensino a distância**, uma vez que a medida não encontra respaldo na lei e descumpra o dever constitucional do Estado de garantir o padrão de qualidade do ensino superior, nos termos do art. 209 da CF/1988. Como ficará demonstrado no bojo da peça, a abertura de cursos a distância depende de regulamentação específica, de modo a atestar a compatibilidade entre o ensino a distância e as diretrizes curriculares do curso. No caso das graduações em Direito, a regulamentação do curso não prevê a modalidade de ensino a distância, e as diretrizes curriculares não são compatíveis com uma formação virtual dos estudantes.

Antes de expor os fundamentos jurídicos do pedido, é importante destacar a **gravidade da atual situação dos cursos jurídicos no Brasil**, a reforçar a premissa de intervenção judicial para impedir a criação de cursos a distância.

O ensino jurídico no país se encontra em um processo de expansão desordenada de graduações de baixa qualidade, como comprova o reduzido desempenho estudantil. Há, ainda, um verdadeiro inchaço das instituições de ensino privado, com a multiplicação dos cursos e a ampliação das vagas nos cursos existentes, sem que exista demanda suficiente a suprir a oferta excessiva.

O Brasil é um dos países com mais advogados do mundo, somando 1,2 milhão de advogados registrados, e segue em um processo acelerado de multiplicação de cursos jurídicos. Atualmente, são **1682 cursos no total**, número que praticamente dobrou no período de 2005 a 2019. Conforme dados do Censo da Educação Superior, em 2017 o Direito se tornou o curso de graduação com o **maior número de matrículas** no país,

---

<sup>5</sup> Sob Bolsonaro, MEC estuda liberar curso de direito a distância. *Uol*. 8 out. 2019. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/10/08/sob-bolsonaro-mec-estuda-liberar-curso-de-direito-a-distancia.htm>.

<sup>6</sup> MEC inicia avaliação de cursos on-line de Direito, segundo instituições. *Valor*. 21 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/08/20/mec-inicia-avaliacao-de-cursos-on-line-de-direito-segundo-instituicoes.ghtml>



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

somando 879.234 estudantes matriculados. Em 2018, 44,7 mil vagas foram criadas.<sup>7</sup> Somente no ano de 2019, houve autorização para abertura de 121 novos cursos de Direito e 14.891 vagas anuais.

Os elevados índices de reprovação no Exame da OAB (média de 80%) e o desempenho discente ainda inferior no Enade comprovam a **qualidade precária** dos cursos ofertados e, ao mesmo tempo, a ausência de controle e de fiscalização eficaz por parte do Poder Público. O número reduzido de egressos que conseguem preencher os requisitos mínimos para o exercício profissional é representativo dos graves déficits da formação jurídica oferecida por expressiva quantidade de cursos, especialmente na rede privada.

Segundo dados reunidos pela FGV, relativos aos índices de presença e de aprovação entre o VIII e XVII Exame da Ordem (2012.3 – 2016.1), 93% dos participantes eram provenientes de IES privadas, que apresentaram taxa de aprovação média de 18%, muito inferior àquela obtida pelas instituições públicas, com 40% de aprovação.<sup>8</sup> Considerando ainda o desnível entre as instituições privadas, fica claro que um grande número de cursos não tem, em absoluto, condições de preparar seus estudantes para a vida profissional.

Os resultados da avaliação do Enade, por sua vez, mostram que somente 20,8% dos cursos jurídicos possuem desempenho nas faixas superiores (conceitos 4 e 5), que indicam excelência do ensino, enquanto um número elevado (35,6%) se localiza nas faixas mais baixas (conceitos 1 e 2). Novamente as instituições privadas possuem resultados significativamente inferiores. Dos 926 cursos da rede privada participantes do Enade, 43 receberam conceito 1, e 316, conceito 2, o que significa que quase 40% dos cursos apresenta baixo desempenho estudantil. Na outra ponta, não chega a 2% o número de instituições privadas com nota máxima do Enade; e 12% alcançam o conceito 4. Já entre as instituições públicas, o panorama se inverte: quase 70% dos cursos de Direito contam com nota 4 e 5 no exame.

A perspectiva de abertura de outra frente de criação de cursos jurídicos torna-se especialmente preocupante em um cenário de **ensino precário e massificado**. Não se assume aqui o pressuposto generalizante de que os cursos a distância sejam necessariamente de pior qualidade em relação aos presenciais. Sabe-se que muitos cursos em EaD são conduzidos de forma rigorosa e mantêm elevados padrões de ensino. Mas em razão das próprias peculiaridades e dos limites das suas ferramentas metodológicas

---

<sup>7</sup> Ver a esse respeito: “Vagas em direito disparam após MEC facilitar a abertura de novos cursos”. Folha de São Paulo, 21 abr. 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/vagas-em-direito-disparam-apos-mec-facilitar-a-abertura-de-novos-cursos.shtml#comentarios>

<sup>8</sup> *Exame da Ordem em Números*, Volume III, abril de 2016. p. 63.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

de ensino e aprendizagem, o ensino a distância não constitui alternativa adequada e eficiente para todas as áreas profissionais. Para que seja viável e cabível a oferta, a modalidade a distância deve ser regulamentada e compatível com a matriz curricular.

No caso da graduação em Direito, a atual regulamentação das diretrizes curriculares se refere exclusivamente à modalidade presencial de ensino, de modo que inexistente previsão legal para cursos em EaD. Para além da ausência de regulamentação específica, a centralidade da prática jurídica para a formação profissional em Direito se incompatibiliza com a oferta do curso a distância. Sendo assim, os pedidos de credenciamento e de autorização de cursos a distância em Direito **não possuem base legal**, o que veda seu processamento pelo MEC, como será demonstrado a seguir.

### **II - DA LEGITIMIDADE ATIVA**

É finalidade institucional da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 44 da Lei 8.906/94) defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos e a justiça social, bem como pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

Especificamente quanto à defesa do ensino superior de qualidade, o art. 54, XV, da Lei 8.906/1994 atribuiu ao Conselho Federal da OAB o poder-dever de colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação e reconhecimento desses cursos. Assim, embora apenas opinativa na sistemática atual, é obrigatória a participação da Entidade na avaliação dos cursos jurídicos.

Tal competência está prevista igualmente nos arts. 41 e 51 do Decreto 9.235/2017, a confirmarem o papel atribuído ao Requerente no processo de avaliação dos cursos jurídicos para a autorização, o reconhecimento e a renovação de graduações em Direito, bem como a expansão de vagas.

Sendo assim, este Conselho Federal tem interesse direto na condução adequada e idônea das políticas de criação de cursos jurídicos e de ampliação de vagas, que prezem pela manutenção dos padrões de qualidade exigidos por lei e pela Constituição.

Portanto, seja em razão da sua finalidade institucional ampla, seja em decorrência da função que exerce concretamente nos processos de autorização e reconhecimento de novos cursos superiores em Direito, este Conselho Federal da OAB possui legitimidade ativa para ajuizar a presente ação que visa a impedir a autorização para abertura de cursos jurídicos na modalidade de ensino a distância.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

### **III – FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **III.1 – DA POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. AFROUXAMENTO DAS REGRAS E DOS CONTROLES PÚBLICOS. DISTORÇÕES. DEVER DE GARANTIA DA QUALIDADE DO ENSINO.**

O art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996 – reconheceu a legitimidade do ensino a distância como instrumento de promoção da educação, inclusive no nível superior. Estabelece o dispositivo que cabe ao Poder Público incentivar “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino”, nos seguintes termos:

*Art. 80. 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. (Regulamento) (Regulamento)*

*§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.*

*§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.*

*§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (Regulamento)*

*§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:*

*I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)*

*II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;*

*III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.*

Conforme indicado pelos instrumentos que regulamentam a matéria, a educação a distância se caracteriza como modalidade na qual a “mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem” se utiliza de “meios e tecnologias de





## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

informação e comunicação”, permitindo que estudantes e professores desenvolvam atividades educativas em lugares e tempos distintos (art. 1º do Decreto nº 5.622/2005).

O incentivo a programas de ensino a distância tem o escopo de expandir e democratizar o acesso à educação superior. As vantagens que a modalidade oferece são conhecidas. Além de empregar recursos tecnológicos para ampliar a oferta e interiorizar o alcance do ensino para localidades que não são satisfatoriamente atendidas por cursos presenciais, a educação a distância constitui, em regra, alternativa economicamente mais acessível. A flexibilidade dos requisitos de admissão, horário e duração permite a compatibilização do curso com outras atividades, incluindo pessoas que dificilmente teriam condições e disponibilidade de dedicação a um curso presencial.

Não obstante, os benefícios da educação a distância só podem ser auferidos quando respeitadas as exigências pedagógicas para a prática da modalidade, que impõem especial rigor na oferta e no controle de qualidade dos cursos. Assim, as políticas de expansão de EaD devem seguir critérios de qualidade estabelecidos por meio de regras para credenciamento, supervisão e avaliação das instituições e dos cursos.

De forma ampla, a preocupação com a qualidade da educação superior está expressa no texto constitucional, ao dispor, no seu art. 206, VII, que deve ser garantido o ensino segundo um padrão de qualidade:

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)*

*VII - garantia de padrão de qualidade.*

Nesses termos, a promoção do acesso à educação deve estar inarredavelmente aliada ao padrão de qualidade do ensino, que possibilite o desenvolvimento das habilidades e competências necessárias ao exercício profissional. Cabe ao Poder Público avaliar a qualidade das instituições e cursos para, então, autorizar seu funcionamento, particularmente quando a atividade é desenvolvida pela iniciativa privada (art. 209, II, da CF/1988), que se submete a fortes controles públicos.

O sistema de avaliação da educação superior, instituído pela Lei do SI-NAES (Lei 10.861/2004), aplica-se às instituições e aos cursos de graduação, tanto na modalidade presencial como a distância. Os procedimentos, metodologias e indicadores estão dispostos em decretos executivos e portarias normativas ministeriais, entre os quais se destacam o Decreto nº 9.235/2017 e a Portaria Normativa nº 20/2017 do MEC. Essas regras gerais são complementadas por diretrizes específicas que disciplinam o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases e organizam o marco regulatório dos cursos em EaD.

O primeiro marco de maior relevância foi o Decreto nº 5.622/2005, o qual determinou as regras de credenciamento, recredenciamento, supervisão e critérios



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

de avaliação de instituições e cursos a distância. Tais regras continham as exigências pedagógicas para os cursos a distância e previam a obrigatoriedade de uma série de atividades presenciais. De maneira complementar, o Decreto nº 6.303/2007 detalhou os processos de autorização e credenciamento, reforçando a exigência de avaliação *in loco* nos polos de EaD para a verificação do cumprimento dos requisitos. Por sua vez, a Portaria Normativa nº 40/2007 do MEC estabeleceu mecanismos de controle para a modalidade EaD, com diferenciação do regime entre oferta pública e privada, e regulou as formas de avaliação e supervisão dos polos.

Essa regulamentação foi alterada em 2017, por meio da edição do Decreto nº 9.057 e da Portaria Normativa nº 11 do MEC, que flexibilizaram as regras para oferta de cursos superiores na modalidade de ensino a distância. A alteração foi justificada oficialmente pelo objetivo de se alcançar a meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020), que prevê o aumento da taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50%.

Entre as mudanças implementadas, a Portaria nº 11/2017 do MEC retirou a necessidade de autorização prévia do MEC para abertura de polos de ensino a distância por instituições credenciadas. O limite quantitativo de polos que podem ser criados por cada IES é fixado com base no resultado do Conceito Institucional (CI), indicador utilizado para mensurar a qualidade das instituições. É o que estabelece o art. 12:

*Art. 12. As IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância **poderão criar polos EaD por ato próprio**, observando os quantitativos máximos definidos no quadro a seguir, considerados o ano civil e o resultado do Conceito Institucional mais recente:*

<i>Conceito Institucional</i>	<i>Quantitativo anual de polos</i>
3	50
4	150
5	250

(...)

Ou seja, além de dispensar novo ato autorizativo para abertura de polos de ensino a distância, a Portaria confere maior liberdade às instituições para a ampliação da oferta de cursos em EaD. As novas regras também permitem que as instituições abram cursos a distância sem exigir credenciamento prévio para oferta presencial na área, hipótese anteriormente vedada. A avaliação *in loco* realizada para aferir-se a infraestrutura e as demais condições para o funcionamento dos cursos a distância foi restringida às sedes das instituições.

Em síntese, o conjunto normativo vigente desde 2017 favorece o credenciamento e o recredenciamento de cursos a distância e simplifica a supervisão e a avaliação das instituições, seus programas e polos de ensino. A flexibilização das regras e dos procedimentos, acompanhada da diminuição do nível de exigência que deve ser



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

atendido, apresenta reflexos no expressivo crescimento do setor, como apontado anteriormente.

É questionável se esse crescimento, por si só, contribui de maneira satisfatória para cumprir a meta de ampliação do acesso à educação superior, direcionada à população de 18 a 24 anos. Isso porque, em primeiro lugar, como observado anteriormente, a modalidade a distância tem se expandido às custas de um encolhimento do ensino presencial. Além disso, os cursos em EaD apresentam altos índices de evasão e tendem a atrair estudantes mais velhos.<sup>9</sup>

Outro ponto diz respeito ao nível do ensino oferecido. Vale reforçar que o direito à educação não é alcançado com a mera abertura de cursos superiores, mas mediante a observância dos padrões de qualidade e a atuação de controle e de fiscalização do Estado. São esses parâmetros e condições que garantem que as políticas de educação não sejam instrumentalizadas para o simples atendimento dos interesses financeiros e econômicos de grupos educacionais da iniciativa privada.

Como já apontado, os cursos de EaD têm apresentado resultados inferiores de avaliação, particularmente quanto ao desempenho discente mensurado pelo Enade. Nesses termos, a expansão da modalidade a distância, pautada pelo afrouxamento dos critérios e dos mecanismos de controle, parece demonstrar uma estratégia de crescimento quantitativo em detrimento da qualidade, o que contraria a obrigação constitucional do Estado de assegurar o padrão de qualidade do ensino superior, consagrada no art. 206, VII, da CF/1988.

### **III.2 – DA INVIABILIDADE DA OFERTA DE CURSOS DE DIREITO A DISTÂNCIA. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA. INCOMPATIBILIDADE COM AS DIRETRIZES CURRICULARES.**

Se é possível questionar de forma ampla a política de expansão do ensino a distância diante do imperativo constitucional que resguarda o padrão de qualidade da educação superior, especificamente, para os fins da presente ação, deve-se reconhecer a **inviabilidade da oferta de cursos de Direito a distância**, sob dois argumentos principais: (i) a inexistência de regulamentação específica que autorize a oferta em EaD; e (ii) a incompatibilidade entre as diretrizes curriculares da graduação em Direito, que tem a prática jurídica como eixo nuclear, e a formação virtual fornecida pela EaD.

---

<sup>9</sup> Em 1 ano, ensino a distância ‘rouba’ 120 mil alunos de cursos presenciais. *Folha de São Paulo*. 14 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/10/em-1-ano-ensino-a-distancia-rouba-120-mil-alunos-de-cursos-presenciais.shtml>.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

As próprias normas que regem a promoção do ensino a distância determinam que a oferta esteja adequada e em conformidade com as exigências curriculares dos cursos. Nesses termos, a Portaria Normativa nº 11/2017, atualmente em vigor, estabelece, em seu art. 7º, que a organização e o desenvolvimento de cursos superiores a distância devem observar as Diretrizes Curriculares Nacionais:

***Art. 7º A organização e o desenvolvimento de cursos superiores a distância devem observar as Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN expedidas pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e a legislação em vigor.***

(...)

As Diretrizes Curriculares dos Cursos de Graduação são fixadas por atos normativos do Conselho Nacional de Educação, por meio da sua Câmara de Educação Superior. A Resolução CNE/CES 5/2018, que recentemente alterou as diretrizes curriculares dos cursos de graduação em Direito, não inclui nenhuma menção à modalidade em que o curso será prestado, se presencial ou à distância. Contudo, ao versar sobre a carga horária, em seu art. 12, remete à disciplina da Resolução CNE/CES 2/2007, que expressamente dispõe sobre as cargas horárias mínimas para os cursos de graduação “na modalidade presencial”. Para os cursos superiores em Direito, a Resolução CNE/CES 2/2007 prevê carga horária mínima de 3.700 horas.

Da análise dessas normativas, depreende-se que não há regulamentação específica para a oferta de cursos de Direito em EaD e que a base normativa existente não oferece critérios objetivos para a aprovação de cursos nessa modalidade. Diante disso, não deve haver autorização para o funcionamento de cursos jurídicos na modalidade a distância antes mesmo de ser editada regulamentação adequada, regulamentação essa que, caso elaborada, deve contar com a participação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados no Brasil, tendo em vista suas finalidades institucionais e atribuições que exerce no âmbito dos processos de avaliação dos cursos jurídicos no país.

O segundo fator de impedimento à autorização de cursos jurídicos a distância diz respeito à incompatibilidade com as diretrizes curriculares. O Direito se caracteriza como uma ciência social aplicada que requer a interação entre conhecimentos teóricos e habilidades práticas. É assim que, ao dispor sobre as diretrizes curriculares do curso, a Resolução CNE/CES 5/2018 elenca a formação prático-profissional como um de seus três eixos formativos, previstos no art. 5º:

- (i) formação geral, que deve oferecer ao aluno os elementos fundamentais do Direito em diálogo com outros saberes e disciplinas;
- (ii) formação técnico-jurídica, que incorpora o estudo dogmático, conhecimento e aplicação dos diversos ramos do direito;



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

(iii) formação prático-profissional, que integra os conhecimentos teóricos e a prática, especialmente em atividades da prática jurídica e do trabalho de conclusão.

A mesmo tempo, determina a Resolução que as atividades práticas sejam incorporadas de modo transversal aos demais eixos, como dispõe o art. 5º, §1º:

***§ 1º As atividades de caráter prático-profissional e a ênfase na resolução de problemas devem estar presentes, nos termos definidos no PCC, de modo transversal, em todas as três perspectivas formativas.***

A centralidade que a prática jurídica apresenta na formação profissional de estudantes de Direito não se coaduna com a realização do curso sob a modalidade a distância. Nos termos do art. 6º, *caput*, da Resolução, a prática jurídica é “indispensável à consolidação dos desempenhos profissionais desejados, inerentes ao perfil do formando”. É obrigatória a estruturação de núcleos de prática jurídica que envolvem uma extensa gama de atividades orientadas à formação profissional e à prestação de serviços de assistência jurídica, bem como para exercícios de simulação, supervisão de estágios e práticas de resolução consensual de conflito (art. 6º, §§1º a 6º).

Ainda que os cursos em EaD comportem a obrigatoriedade de atividades presenciais, tal previsão não seria suficiente para abarcar o treinamento prático que os estudantes de Direito devem obter ao longo de todo o curso e que não se restringe à realização do estágio ou de uma disciplina isolada.

Outros pontos da Resolução reforçam o antagonismo entre a matriz curricular e o funcionamento de cursos jurídicos a distância. As competências que devem ser desenvolvidas pelo curso não se limitam à interpretação e à elaboração de textos e ao domínio dos conceitos jurídicos. A graduação também deve capacitar os estudantes para a comunicação e a solução de problemas, para a prática da cultura do diálogo, para a atuação em diferentes instâncias extrajudiciais e judiciais e para o trabalho em grupos, entre outras habilidades (art. 4º, III, VI, VIII e XIII).

Também merece destaque o papel fundamental que as atividades de extensão desempenham ao longo do curso jurídico, envolvendo a realização de projetos e de clínicas voltadas para a comunidade, nos termos do art. 7º da Resolução CNE/CES 5/2018. Vale lembrar que a Constituição de 1988 consagra, em seu art. 207, o caráter indissociável entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, que devem ser desenvolvidas pelas universidades. Assim, a extensão universitária compõe um eixo indispensável ao projeto de educação concebido pelo constituinte, que não comporta a ideia de universidades fechadas em si mesmas ou isoladas da comunidade em que se situam.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

No campo do Direito, as atividades de extensão servem à perspectiva de uma formação humanista, preocupada em preparar os estudantes como cidadãos comprometidos com as questões sociais e como profissionais sensíveis aos problemas e demandas reais vivenciadas no dia-a-dia. Lições de direito e cidadania não são aprendidas por meio de teses abstratas, mas pela experiência concreta.

Assim como as atividades de prática jurídica, os projetos de extensão demandam a participação presencial dos estudantes, que não se satisfaz com a realização de atividades esparsas e pontuais ao longo de um curso ofertado sob a modalidade a distância.

Em resumo, tendo em vista os objetivos do curso de Direito de preparar estudantes para a resolução de problemas e para lidar com desafios da vida profissional, nas diferentes carreiras jurídicas, as atividades de ensino são inseparáveis do treinamento prático, seja pelo contato com casos reais e com o funcionamento das instituições jurídicas, seja pelo recurso a exercícios simulados como ferramenta metodológica.

Fica evidente, portanto, a exigência do ensino presencial para o desenvolvimento das habilidades e competências exigidas para a adequada formação profissional dos estudantes de Direito, a afastar a viabilidade da oferta de cursos jurídicos em EaD.

#### **IV - DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

Estão presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, autorizadores da concessão de medida cautelar, nos termos do art. 305 do Código de Processo Civil.

A relevância da fundamentação ficou evidenciada pela demonstração da inexistência de regulamentação específica que discipline o funcionamento de cursos de Direito a distância e pela incompatibilidade entre as diretrizes curriculares do curso e a oferta em EaD. A exigência de competências práticas, a serem desenvolvidas de maneira transversal em todos os eixos da formação jurídica, requer a participação presencial de estudantes, em contato com professores, colegas e com a comunidade. Não há, portanto, base normativa para o processamento dos pedidos apresentados ao MEC de credenciamento e de autorização de cursos de Direito a distância.

Acrescenta-se que eventual autorização de cursos jurídicos em EaD terá efeitos nocivos sobre a formação dos profissionais e, portanto, sobre o nível do ensino ofertado, em descumprimento à obrigação estatal de garantia do padrão de qualidade da educação superior, conforme preceituado pelo art. 209 da CF/1988.



## Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Por sua vez, são graves e iminentes os riscos relacionados à demora do provimento final. Como destacado na presente peça, a recente movimentação dos pedidos de credenciamento e de autorização de cursos jurídicos a distância, que se encontravam há anos paralisados, indica uma possível receptividade do MEC à abertura dos cursos em EaD, perspectiva que pode se concretizar dentro de um prazo curto.

Uma vez autorizado o funcionamento dos cursos em EaD, não há dúvida de que os prejuízos ocasionados serão muito maiores e de difícil reversão. Tanto sob a ótica das instituições de ensino como dos estudantes, uma posterior invalidação dos cursos implicará em danos mais elevados e sensíveis, tanto relacionados às perdas financeiras, como relativos à efetivação do direito à educação, que está na base da oferta e demanda por cursos superiores.

Não se pode descuidar do contexto da presente ação, no qual a política de expansão da educação a distância tem se pautado pelo afrouxamento das regras e controles públicos, o que favorece o crescimento quantitativo em detrimento da qualidade. Em particular, no âmbito das graduações em Direito, a autorização de cursos a distância deve agravar o quadro de expansão desordenada de cursos com deteriorada qualidade, em completa violação ao texto constitucional.

Diante da presença dos pressupostos legais, o Conselho Federal da OAB requer a concessão de medida cautelar para **determinar ao Ministério da Educação que paralise os pedidos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de Direito na modalidade de ensino a distância**, até o julgamento de mérito da presente ação.

### V - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

- (a) seja deferida a medida liminar *inaudita altera pars* para determinar ao Ministério da Educação que paralise os pedidos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de Direito na modalidade de ensino a distância, até o julgamento de mérito da presente ação;
- (b) seja citada a União Federal, na pessoa do seu representante legal, para responder à presente ação;
- (c) seja julgada procedente a presente ação, para determinar ao Ministério da Educação que se abstenha de credenciar instituições e de autorizar a abertura de cursos de Direito na modalidade de ensino a



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

distância, por inexistência de previsão legal;

(d) a condenação da União ao pagamento dos honorários advocatícios e demais cominações legais.

Protesta-se por todos os meios de prova admitidos.

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

Nestes termos pede deferimento.

Brasília, 23 de outubro de 2019.

**Felipe Santa Cruz**  
Presidente Nacional da OAB  
OAB/RJ 95.573

**Marcus Vinicius Furtado Coelho**  
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais  
OAB/DF 18.958

**Lizandra Nascimento Vicente**  
OAB/DF 39.992

**Claudia Paiva Carvalho**  
OAB/MG 129.382

**Guilherme Del Negro Barroso Freitas**  
OAB/DF 48.893