



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: CIERP – Centro Integrado de Ensino Superior de Rio Preto		UF: SP
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 73, de 28 de janeiro de 2021, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 462, de 19 de novembro de 2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 20 de novembro de 2020, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, na modalidade a distância, pleiteado pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP), atual Centro Universitário do Norte de São Paulo (UNORTE), com sede no município de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo.		
RELATORA: Luciane Bisognin Ceretta		
e-MEC Nº: 201610140		
PARECER CNE/CES Nº: 937/2023	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 6/12/2023

I – RELATÓRIO

Histórico

Trata-se de reexame do Parecer CNE/CES nº 73, de 28 de janeiro de 2021, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 462, de 19 de novembro de 2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 20 de novembro de 2020, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, na modalidade Educação a Distância (EaD), pleiteado pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP), atual Centro Universitário do Norte de São Paulo (UNORTE), com sede no município de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo.

O processo foi instruído com análise documental e avaliação *in loco* realizada entre os dias 21 e 24 de novembro de 2018, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em que foi atribuído o conceito final 4 (quatro) à Instituição de Educação Superior (IES). A IES não impugnou o relatório avaliativo do Inep, tampouco a SERES o fez.

Em Parecer Final, a SERES se manifestou desfavoravelmente ao pedido de autorização para funcionamento do curso superior em comento, por constatar que, apesar da obtenção de conceito final satisfatório, foram atribuídos conceitos insatisfatórios em indicadores de caráter determinante que comprovaram o não atendimento das condições mínimas para a oferta deste curso de graduação na modalidade EaD.

Ato contínuo, foi publicada a Portaria SERES nº 462/2020, que indeferiu o referido pedido de autorização.

Transcreve-se, *ipsis litteris*, os principais pontos do Parecer Final da SERES:

[...]

I-CONTEXTUALIZAÇÃO

O processo em análise tem por finalidade a autorização de curso superior, na modalidade EaD, pelo poder público.

O relatório constante do processo, emitido por comissão de avaliação designada pelo Inep, que realizou a avaliação no endereço da sede da Instituição, apresenta os seguintes conceitos para as dimensões elencadas a seguir:

Dimensão 1: Organização Didático-Pedagógica - Conceito 3,59.

Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial - Conceito 3,36.

Dimensão 3: Infraestrutura - Conceito 4,63.

Conceito Final Contínuo: 3,96

Conceito Final Faixa: 4.

II. ANÁLISE

A comissão de especialistas apontou as seguintes fragilidades concernentes aos indicadores constantes do relatório de avaliação in loco, com as respectivas fundamentações que justificam a atribuição do conceito insatisfatório, conforme abaixo elencado:

CONCEITOS INSATISFATÓRIOS ATRIBUÍDOS PELA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO IN LOCO PARA OS INDICADORES ELENCADOS ABAIXO:

Dimensão 1- ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA

1.6. Metodologia – conceito 2: Nas páginas 17 a 19 do PPC registra-se sobre a Metodologia do curso. Onde serão utilizadas textos e vídeos, no entanto, apesar de existir estúdio de gravação na IES, porém não foi constatado nenhum vídeo produzido e posto na plataforma moodle do curso. Percebeu-se que é possível o uso por pessoas com baixa visão, mas não para pessoas com deficiência visual ou auditiva. As salas de aula virtuais não estavam prontas, apenas registra-se duas situações, uma da disciplina Matemática Aplicada, e se encontra um espaço para a disciplina Fundamentos da Administração, no entanto, para o primeiro ano de curso, não há outra disciplina a mais foi registrada, nem tampouco preparado o material metodológico. Não foi possível identificar práticas relativas a proporcionar atividades que relacionem teoria e a prática. Como também não foi possível constatar metodologias inovadoras no ambiente virtual.

1.18. Material didático- conceito 2: No PPC, conforme páginas 27, 28 e 29 que tratam sobre o Material Didático, onde se registra sobre o material didático. Contatou-se que o material passa pela equipe multidisciplinar, que consta com ilustrador, revisor, designer gráfico, editor de imagem/som, fotógrafo, web designer, animador, designer instrucional, pedagogo, revisor de conteúdo (exatas), e revisor de conteúdo (humanas), favorecendo a aplicação do projeto. A comissão teve acesso ao texto produzido, da disciplina Matemática Aplicada, do curso de Gestão de Recursos Humanos, e identificou que há necessidade de mais aprofundamento teórico, inclusive constatou-se que até o momento, apenas dois livros textos foram produzidos para o curso em pauta. Quanto ao material da disciplina de Matemática Aplicada, no sumário consta: Grandezas, frações, razão inversa, proporção, regra de três, porcentagem, e comparando com a ementa da disciplina, constam: Matemática elementar, conjuntos numéricos, plano cartesiano, funções e suas propriedades, função de primeiro e segundo grau, função polinômios, limites, e termina com derivada. Portanto, encontra-se divergente o material didático com o conteúdo (ementa) da disciplina. A IES também pretende produzir vídeos, inclusive a comissão visitou o ambiente para tal produção, apesar de não ser constatado nenhuma produção em vídeo. O material didático estará disponível exclusivamente de forma virtual para os discentes, no entanto não está disponibilizado para pessoas com deficiência visual ou auditiva (vídeo), apesar de ter

sido citado pela IES, porém não se constatou, nem tampouco constatou-se distinção no material didático.

Dimensão 2: CORPO DOCENTE E TUTORIAL

2.9 -Experiência no exercício da docência na educação a distância- conceito 2: Conforme visita in loco, há um Relatório de Estudo Para Composição do Corpo de Docentes”, documento que considera o perfil do egresso no PPC, demonstra e justifica a ligação entre a experiência no exercício da docência na educação a distância como sendo possível apresentar exemplos contextualizados da experiência dos docentes na área da gestão, ligado ao curso e ainda, expor o conteúdo e adequando ao perfil da turma. A partir do quadro docente constante no PPC e e-MEC (Formulário Eletrônico) e, verificando toda a documentação individual dos docentes listados, apenas uma docente, a Profa. Eloisa Maria Sodero Jacomini de Carvalho, tem experiência comprovada na docência em EaD, percebida a partir de um comunicado de dispensa de trabalho, onde menciona que a professora é do setor “Docentes - Extra Muro EaD”, porém não faz menção às disciplinas ministradas e nem ao prazo que ela exerceu as disciplinas nesta modalidade.

2.10. Experiência no exercício da tutoria na educação a distância- conceito 2: Conforme visita in loco, há um Relatório de Estudo Para Composição do Corpo de Tutores”, documento que considera o perfil do egresso no PPC, demonstra e justifica a ligação entre a experiência no exercício da docência na educação a distância como sendo possível apresentar exemplos contextualizados da experiência dos docentes na área da gestão, ligado ao curso e ainda, expor o conteúdo e adequando ao perfil da turma. A partir do quadro docente constante no PPC e e-MEC (Formulário Eletrônico) e, verificando toda a documentação individual dos docentes listados, não se constatou, oficialmente que os tutores possuíssem experiência em EAD.

2.12. Titulação e formação do corpo de tutores do curso- conceito 2: São cinco tutores, e são formados em Engenharia Agrônoma, Matemática, Computação e Pedagogia; sendo dois com formação em Matemática e dois formados em Pedagogia. Analisando as disciplinas do primeiro ano de curso, constata-se que ficaram descobertas os componentes curriculares: Planejamento estratégico de RH, Estruturação de cargos e salários; linhas de competência e avaliação; Economia e Mercado de trabalho, Recrutamento e Seleção. Apesar de todos possuírem formação stricto sensu, mas não possuem formação nas disciplinas citadas acima.

2.13. Experiência do corpo de tutores em educação a distância – conceito 2: Embora haja na IES e verificado na visita, relatório de estudo contemplando a relação entre a competência profissional dos tutores nas disciplinas que atuarão, a lista de apresentada pela IES tanto no PPC quanto no FE (e-MEC) nenhum tem experiência comprovada em tutoria na modalidade à distância. A IES já vem realizando capacitações com o corpo de tutores no sentido de formar o capital humano (tutores) que atuará no curso.

2.15. Produção científica, cultural, artística ou tecnológica-conceito 2: A Comissão Avaliadora obteve evidências das produções dos últimos 3 anos, nos registros das produções docentes e configura-se como sendo de pelo menos 50% deles têm, no mínimo, 1 produção nos últimos 3 anos.

III. CONSIDERAÇÕES DA SERES

Importante se faz ressaltar que a presente instituição foi credenciada provisoriamente por meio da Portaria nº 370, de 20 de abril de 2018, publica no DOU

de 23 de abril de 2018. De acordo com a normativa, vinculados ao processo de credenciamento EaD encontram-se cinco processos de autorização EaD, quais sejam: processo nº 201610567 - ADMINISTRAÇÃO (BACHARELADO); nº 201610140 – GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (TECNOLÓGICO); nº 201610141 - GASTRONOMIA (TECNOLÓGICO); nº 201610142 – ESTÉTICA E COSMÉTICA (TECNOLÓGICO) e nº 201610143-ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (BACHARELADO).

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando a instrução processual e a legislação pertinente, esta Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do presente processo. Apesar da obtenção de conceito final satisfatório, foram atribuídos conceitos insatisfatórios em indicadores de caráter determinante que comprovam o não atendimento das condições mínimas para oferta deste curso de graduação na modalidade a distância.

Irresignada, a IES protocolou, tempestivamente, recurso contra a decisão da SERES que, por meio da Portaria nº 462/2020, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior pleiteado neste processo. Nas razões do recurso, a IES alegou o seguinte:

[...]

Prezados Senhores:

A SERES, com base no relatório da comissão de avaliação que atribuiu conceito 2 ao indicador 1.6 Metodologia, considerou que esse indicador é fundamental para a aprovação do curso. Não levou em consideração que o processo de autorização está relacionado à proposta de curso e não há a obrigatoriedade do curso estar totalmente pronto. Por ser um processo de autorização, avalia-se a previsão de oferecer recursos metodológicos e, não necessariamente, estar tudo instalado.

No mesmo dia nossa IES recebeu também uma comissão para autorizar o Curso de Administração EaD. O curso de Administração e o de Gestão de Recursos Humanos são muito semelhantes, visto que grande parte do curso de Gestão de Recursos Humanos está dentro do curso de Administração.

Protocolo:	201610567
Código MEC:	1444656
Código da Avaliação:	136161
Ato Regulatório:	Autorização EAD Vinculada a Credenciamento
Categoria Módulo:	Curso(s) / Habilitação(ões) sendo avaliado(s): ADMINISTRAÇÃO

De acordo com o relatório da comissão de autorização do curso de Administração EaD,

1.6. Metodologia.	4
Justificativa para conceito 4: A análise do PPC verificou que a metodologia prevista para ser utilizada é adequada para o desenvolvimento de conteúdos do curso de Administração na modalidade EAD, contemplando diferentes atividades a serem desenvolvidas no Ava, utilizando estratégias variadas, como chats, foruns, videoaula, tutoria online, tutoria presencial. A visita in loco verificou a existência de uma sala equipada com mobiliário diferenciado para metodologias ativas, com utilização de lousa inteligente. O PPC menciona ainda a previsão de aulas práticas e visitas técnicas a serem realizadas em encontros presenciais, sala de aula ou laboratórios. Não foram identificadas a previsão de práticas pedagógicas inovadoras ou baseadas em recursos que proporcionem aprendizagens diferenciadas dentro da área.	

Os avaliadores, avaliando o mesmo indicador, tiveram opiniões diferentes. Só concordando que ?não foram identificadas a previsão de práticas pedagógicas inovadoras? (sic).

Da mesma forma o indicador Material Didático (1.18), embora sejam semelhantes aos dois cursos, foram avaliados diferentemente pelas duas comissões.

No Relatório de Avaliação do Curso de Gestão de Recursos Humanos os avaliadores assim avaliaram:

1.18. Material didático- conceito 2.

Já a comissão do curso de Administração EaD avaliou de outra forma:

<i>1.18. Material didático.</i>	<i>3</i>
<i>Justificativa para conceito 3: Os integrantes da Equipe Multidisciplinar serão responsáveis pela concepção, produção e disseminação de tecnologias e os recursos educacionais para os cursos de EaD da IES. Dessa forma, será também o responsável pelos princípios que norteiam a produção do material didático da IES. Será um guia da aprendizagem composto por um conjunto integrado de mídias, materiais de orientação e atividades, como segue: Guia de Estudos, Vídeo Aulas, Material de Apoio, Mapa Conceitual, Atividades de Fixação e Material Complementar. Todo o material didático será disponibilizado através do Ambiente Virtual de Aprendizagem. (Informações extraídas do PPC - páginas 28-30 e 32). Não foram encontradas evidências de previsão de linguagem inclusiva e acessível.</i>	

No indicador 2.9 ? Experiência no exercício da docência na educação a distância, avaliado com conceito 2, informamos que nossa IES durante todo esse período ofereceu treinamento para gravação de aulas, oficinas para elaboração de materiais e avaliações.

Além disso, em virtude da pandemia do Corona vírus, TODOS os docentes do Centro Universitário realizaram aulas online e offline para os alunos dos cursos presenciais cujos cursos foram totalmente dados online.

Diante disso, solicitamos que a SERES reconsidere sua decisão e autorize o Curso que obteve nota 4, tendo todas as dimensões acima de 3.

Com o protocolo do recurso, o processo foi encaminhado a esta Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) e distribuído ao Conselheiro Maurício Eliseu Costa Romão para relatoria, que fez as seguintes considerações:

[...]

Considerações do Relator

Com fulcro na análise do processo de que trata este Parecer, manifesto de antemão minha discordância com o resultado do Parecer Final da SERES, que optou pelo indeferimento do pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Gestão de Recursos Humanos, tecnológico, na modalidade Educação a Distância (EaD), pelo poder público, a ser oferecido pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP).

Cabe, ab initio, ressaltar, e isso é particularmente importante em face do teor deste processo, que o curso superior de Gestão de Recursos Humanos, tecnológico, teve conceito 4 (quatro), considerado muito bom na escala avaliativa do MEC:

<i>DIMENSÃO</i>	<i>CONCEITO</i>
<i>Dimensão 1: Organização Didático-Pedagógica</i>	<i>3,59</i>
<i>Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial</i>	<i>3,36</i>
<i>Dimensão 3: Infraestrutura</i>	<i>4,63</i>
<i>Final Contínuo</i>	<i>3,96</i>
<i>Final Faixa</i>	<i>4</i>

Ressalte-se que o parecer de indeferimento de autorização para funcionamento do curso superior supracitado, pretendido pela IES, deveu-se, segundo a instância reguladora, a algumas fragilidades em subitens dos conceitos aferidos.

A IES, em suas razões recursais, contesta a visão da SERES sobre esses indicadores e ainda apresenta paralelos com o curso superior de Administração, bacharelado, também na modalidade EaD, com características semelhantes ao curso superior de Gestão de Recursos humanos, tecnológico, mostrando que duas comissões distintas tiveram compreensões diferentes para um mesmo indicador.

Com base nesses indicadores insuficientes, a instância reguladora sugere o indeferimento do pleito por não ter a instituição atendido alguns critérios de qualidade que, no entender deste Relator, ainda de acordo com as contestações apresentadas pelas IES, podem ser superados ao longo do curso.

Ademais, é cediço que, em entendimentos já consagrados no âmbito da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), em casos semelhantes, a questão da avaliação deve ser analisada de forma sistêmica e global, como se vislumbra nas duntas apreciações constantes no Parecer CNE/CES nº 775, de 8 de agosto de 2019, de relatoria do Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva:

[...]

As deliberações do Conselho Nacional de Educação não são norteadas exclusivamente pelos resultados da avaliações ou pela interpretação literal das disposições normativas, mas levam em consideração, a partir da convicção de seus integrantes, os demais elementos de instrução, internos e externos ao processo, observando-se os fins sociais e as exigências do bem comum, de modo que a deliberação seja o resultado da ponderação de todos os elementos envolvidos, até porque, a leitura do resultado da avaliação e dos insumos de instrução do processo não constitui monopólio nem competência exclusiva dos órgãos de instrução, cabendo, aliás, essa competência e definição, à deliberação a ser proferida pelo Colegiado.

A atuação do Conselheiro e a formação do livre convencimento não estão vinculados aos resultados literais da avaliação ou à opinião da SERES. Deve seguir a orientação contida no art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Esse consagrado entendimento está clarividente no supracitado Parecer, que é constantemente mencionado pelos Conselheiros da CES nas suas deliberações em casos de credenciamento, por exemplo.

Em contrapartida, na ótica imposta no presente processo, a avaliação pontual em alguns itens da proposta de curso está se sobrepondo à avaliação geral, posicionamento diametralmente oposto à compreensão da egrégia Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação: considerar as potencialidades globais das instituições no que se refere a sua capacidade de ofertar educação de qualidade e entender que um ou outro aspecto particular, no bojo de um curso, não ofensivo à legislação nem tampouco à prestação de serviços educacionais de mérito, ainda que apresente fragilidades, não tem o imperativo de inviabilizar o projeto educacional como um todo.

Em assim sendo, levando em conta que a proposta para a oferta do curso superior de graduação em Gestão de Recursos Humanos, tecnológico, apresenta projeto educacional com perfil muito bom de qualidade, de que resultou uma avaliação in loco com conceito 4 (quatro). Desse modo, atendendo os critérios para a operação

do curso mencionado, nos termos da legislação em vigência, sou de opinião de que a autorização para funcionamento do mencionado curso deva ser acolhida.

Diante do exposto, repousando na análise dos autos, em decisões semelhantes prolatadas no âmbito da CES/CNE e na argumentação da IES, bem como no mérito do conceito final atribuído ao curso de Gestão de Recursos Humanos, tecnológico, derivado da avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), referendado pela SERES e, finalmente, considerando a instrução processual e a legislação vigente, este Relator entende que estão presentes os requisitos exigidos de qualidade constantes dos normativos do MEC para acolher o pedido de autorização para funcionamento do curso superior acima citado, a ser oferecido pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP), com sede no município de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo.

O ato autorizativo ficará condicionado à observação e à consequente resolução, por parte da IES, das fragilidades apontadas no relatório da SERES.

II. VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 462, de 19 de novembro de 2020, para autorizar o funcionamento, pelo período de 3 (três) anos, do curso superior de Gestão de Recursos Humanos, tecnológico, com 240 (duzentas e quarenta) vagas totais anuais, na modalidade a distância, a ser oferecido pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP), com sede na Rua Ipiranga, nº 3.460, bairro Jardim Alto Rio Preto, no município de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, mantido pela Sociedade Assistencial de Educação e Cultura, com sede no mesmo município e estado.

Com o provimento ao recurso concedido pelo Conselheiro Relator, o processo seguiu para homologação do Ministro de Estado da Educação, que, após o Parecer nº 00421/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, encaminhou os autos do presente processo a esta CES/CNE para reexame. A Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) fundamentou o seguinte:

[...]

Em resposta à demanda desta Consultoria, a SERES, por intermédio do OFÍCIO Nº 331/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 25 de maio de 2023, informou que, em que pese o resultado por conceito final igual a 4, o relatório de avaliação in loco apontou fragilidades na Dimensão 1 (Organização Didático-Pedagógica), com relação aos Indicadores 1.6 (Metodologia), 1.12 (Apoio ao Discente) e 1.18 (Material Didático), bem como, na Dimensão 2 (Corpo Docente e Tutorial), nos Indicadores 2.9 (Experiência no exercício da docência na educação a distância), 2.10 (Experiência no exercício da tutoria na educação a distância), 2.12 (Titulação e formação do corpo de tutores do curso), 2.13 (Experiência do corpo de tutores em educação a distância) e 2.15 (Produção científica, cultural, artística ou tecnológica), dos quais cabe destacar o Indicador 1.6, pois trata de aspecto considerado basilar para a comprovação da qualidade da oferta do curso, conforme prevê o art. 13, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Informou ainda que “exara suas decisões sobre os processos regulatórios com estrita observância ao que dispõem a legislação e as normativas sobre o tema, exatamente em atenção aos fins sociais e as exigências do bem comum, visto que

elementos externos ao processo tem o condão de imprimir subjetividade à análise, recurso do qual o Ministério da Educação não tem respaldo para lançar mão, sob pena de precedentes perniciosos ao sistema federal de ensino”.

Nesse passo, tendo em vista que a decisão do CNE/CES não apresentou elementos que refutem objetivamente a análise e decisão da SERES pelo indeferimento do pedido de autorização do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, na modalidade a distância, pleiteado pelo Centro Universitário do Norte de São Paulo (Cód. e-MEC n.º 1129), ratificou a decisão proferida no Parecer Final do Processo e-MEC nº 201610140, consubstanciada pela Portaria SERES nº 462, de 19 de novembro de 2020, e manifestou-se desfavorável à homologação do Parecer CNE/CES nº 73/2021.

Ato contínuo, vieram os autos a essa Consultoria para análise.

É o relatório em sua parte essencial.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO

[...] observa-se que na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 6º, VI, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto, in verbis:

Art. 6º Compete ao CNE:

(...)

VI - julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto;

(...)

Com efeito, o artigo 44, § 1º do mesmo decreto enuncia que, da decisão do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, em processos de autorização de curso, caberá recurso, no prazo de trinta dias, contado da data da decisão, à Câmara de Educação Superior do CNE.

Ademais, é indubitável que, no cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável, em relação à regularidade da instrução e a respeito do mérito do pedido.

Na espécie, extrai-se dos autos que, em que pese a obtenção de conceito final satisfatório igual a 4, o relatório de avaliação in loco apontou fragilidades em indicador basilar para a comprovação da qualidade da oferta do curso, qual seja: Indicador 1.6 (Metodologia), que obteve conceito insatisfatório igual a 2, inferior, portanto, ao que determina o art. 13, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Nesse compasso, conforme anteriormente relatado, em sede de Parecer Final, elaborado em 19/11/2020, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) se manifestou pelo indeferimento do pedido da IES, face ao descumprimento do art. 13, IV, “c” da Portaria Normativa nº 20, de 2017, o que resultou na publicação da Portaria nº 462, de 19 de novembro de 2020, ora recorrida.

Sem embargos, em que pese a manifestação desfavorável da SERES, o CNE exarou o Parecer CNE/CES nº 73/2021, entendendo pela viabilidade da autorização pleiteada.

Sucintamente, aquele Colegiado acatou as razões da recorrente e entendeu que a avaliação pontual em alguns itens da proposta de curso não pode se sobrepor à avaliação geral do curso.

Pois bem. De fato, o inciso IV, do art. 13, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, utilizado pela SERES na sua manifestação, estabelece a necessidade de conceito igual ou maior do que 3 (três) no indicador metodologia, para os cursos à distância, sob pena de indeferimento do pedido, in verbis:

Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso - CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I - obtenção de CC igual ou maior que três;

II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC; e

[...]

IV - para os cursos EaD, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:

a) estrutura curricular;

b) conteúdos curriculares;

c) metodologia;

d) AVA; e

e) Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

§ 1º O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido.

(negritou-se)

A esse respeito, cumpre tecer breves considerações sobre a atribuição dos conceitos de avaliação.

A Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público [3]. Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.

Como concretude do mandamento constitucional, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, em seu artigo 3º, estabelece que a avaliação das instituições de ensino tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

a comunicação com a sociedade;

as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

políticas de atendimento aos estudantes;

sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Igualmente, dispõe o §3º do mesmo artigo que a avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Note-se que o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional plasmado no inciso II do artigo 209, determinando os instrumentos que balizam a atuação do Ministério da Educação - MEC na sua missão de assegurar o cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo pelo padrão de qualidade adequado da educação brasileira. Com esse fim, editaram-se: a Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 5.773, de 2006, revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017; a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2010, atualmente revogada, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, dentre outros atos normativos.

Quadra pontuar que o mesmo diploma legal define expressamente, em seu artigo 2º, parágrafo único, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação [4].

Como se observa, a Lei do SINAES estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, o quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.

Ora, a avaliação é feita por técnicos selecionados com base nos critérios estabelecidos consoante as disposições presentes na legislação aplicável, a qual estabelece todo o regramento para a formulação dos conceitos de avaliação in loco, estabelecendo critérios para o Conceito Institucional – CI (considera as dez dimensões avaliativas definidas no art. 3º, incisos I a X da Lei nº 10.861, de 2004) e o Conceito de Curso – CC (considera três dimensões - organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas).

Assim, o legislador ordinário conferiu à Administração Pública discricionariedade para definir quais são os critérios que autorizam determinada instituição a ofertar cursos superiores e, uma vez normatizado tal regramento, não só os administrados, mas também a própria Administração passa a estar vinculada às normas editadas. Nada impede que, entendendo pela rigidez ou descompasso social da norma, a Administração edite outro normativo em substituição à regra anterior, desde que observado os limites constitucionais e legais.

É ainda relevante ressaltar que a Constituição de 1988 proclama a legalidade como um dos princípios a que se submete a Administração Pública direta e indireta, em conformidade com o estabelecido Estado de Direito, referido já no preâmbulo da Constituição e em seu artigo 1º, sendo o princípio da legalidade um dos seus fundamentos.

Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” [5].

Assinale-se também que o princípio da legalidade se ampliou para abranger os atos normativos baixados pelo Poder Executivo, com força de lei, e estendeu-se a todo o âmbito de atuação administrativa. O princípio da legalidade passou a significar que a Administração só pode fazer o que a lei permite (princípio da vinculação positiva). Tais atos normativos, desde que expedidos com observância da Constituição e das leis, vinculam as autoridades administrativas.

No caso em tela, os órgãos técnicos da SERES e do INEP formularam manifestação de acordo com critérios estritamente de natureza técnica, características marcantes das decisões tomadas com base na discricionariedade técnica, verificadas ao tempo da avaliação, utilizando-se do padrão decisório pertinente, qual seja, a PN MEC nº 20, de 2017.

Nesse passo, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, em contrariedade a previsão expressa do § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como no § 2º do artigo 73 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Ressalte-se, ainda, que, os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. Isto é, não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, exercício de razoabilidade.

Adicionalmente, cabe repisar que a instância competente para analisar impugnação de relatório de avaliação, nos termos do artigo 7º da Portaria Normativa MEC nº 23, de 2017, é da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação CTA, litteris:

Art. 7º A atividade de avaliação, sob responsabilidade do INEP, terá início a partir do despacho saneador satisfatório ou parcialmente satisfatório da coordenação-geral competente e se concluirá com a inserção do relatório de avaliação in loco ou, nas hipóteses de impugnação, após a apreciação pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação CTA.

§ 1º O relatório será elaborado pela comissão de avaliação no Sistema eMEC e a instituição e a Secretaria terão prazo comum de 30 (trinta) dias para impugná-lo.

§ 2º Havendo impugnação, será aberto prazo de 10 (dez) dias para contrarrazões da Secretaria ou da instituição, conforme o caso.

§ 3º Após impugnação, o processo será submetido à CTAA, conforme normativo próprio expedido pelo INEP.

Acrescente-se ainda que à instituição foi garantido prazo de 30 dias — conforme previsto no art. 7º, § 1º, da Portaria Normativa nº 23/2017 — para impugnação do relatório de avaliação, caso houvesse alguma questão que não concordasse e que julgasse merecer correção. Todavia, a Instituição de Ensino Superior (IES) não impugnou o relatório de avaliação, tendo havido, portanto, preclusão temporal.

Note-se que a legislação aplicável ao caso concreto, em estrita observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, prevê de forma expressa e inconteste fase específica para impugnação dos resultados avaliativos, conferindo, inclusive, prazo razoável para exercício deste direito conferido às instituição.

No entanto, no caso concreto, a instituição não se utilizou deste direito no momento oportuno, tendo, a nosso ver, precluído administrativamente o direito de impugnação dos resultados da avaliação in loco.

De mais a mais, acrescente-se que, nos termos do artigo 14, §2º da Portaria Normativa MEC nº 23, de 2017, com o processo no âmbito do CNE, não cabe a realização de diligência para revisão da avaliação, litteris:

Art. 13. A CNE/CES apreciará o parecer do Conselheiro relator e proferirá sua decisão, nos termos do Regimento Interno.

§ 1º O processo poderá ser baixado em diligência, para a apresentação de esclarecimentos ou informações relevantes, nos termos do Regimento Interno.

§ 2º O prazo para atendimento da diligência será de 30 (trinta) dias.

§ 3º Não caberá a realização de diligência para revisão da avaliação.

§ 4º Os integrantes da CNE/CES poderão pedir vista do processo, pelo prazo regimental

Repise-se: a avaliação é feita por técnicos selecionados com base nos critérios estabelecidos consoante as disposições presentes na legislação aplicável, a qual estabelece todo o regramento para a formulação dos conceitos de avaliação in loco, estabelecendo critérios para o Conceito Institucional – CI (considera as dez dimensões avaliativas definidas no art. 3º, incisos I a X da Lei nº 10.861, de 2004) e o Conceito de Curso – CC (considera três dimensões - organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas).

A nosso ver, o simples argumento usado pelo CNE para a reforma da decisão de acatar a informação da Instituição de Ensino Superior se revela bastante frágil e bastante vago, visto que, conforme prescreve o artigo 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais, como no caso dos autos, em que aquele Colegiado desconsiderou as razões apresentadas pelo órgão competente para avaliação do curso.

Neste contexto, entende esta Consultoria que não merece censura a manifestação da SERES, visto que pautada em critérios estritamente técnicos e seguindo o que determina o disposto nos normativos que versam sobre autorização de curso na modalidade à distância

Pois bem. É cediço que o art. 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, estabelece como exigência para eficácia das deliberações e pronunciamentos do

Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação a homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

Contudo, o §3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE faculta ao Senhor Ministro a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.

Note-se que na legislação ora vigente, o instrumento hábil para reanálise e/ou complementação da deliberação do CNE é o reexame, não havendo a possibilidade de restituição para mera complementação da decisão do Colegiado, como sugerido pela SERES.

O reexame a ser realizado pelo CNE visa justamente uma reavaliação da decisão tomada, a partir de fundamentos trazidos pelo MEC que possam melhor elucidar ou auxiliar o órgão julgador na formação do seu convencimento, considerando, por óbvio, a legislação atinente à matéria.

Desta sorte, considerando o teor da manifestação técnica constante no OFÍCIO Nº 331/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 25 de maio de 2023, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para manifestação e o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE.

III- DA CONCLUSÃO

Ante todo exposto, com fulcro no art. 18, §3º do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que proceda à devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele Colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 73/2021, na forma do ofício em anexo.

Com a emissão do Parecer nº 00421/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, o processo foi devolvido à CES/CNE e distribuído a esta Conselheira para relatoria.

Considerações da Relatora

O presente processo foi devolvido pelo Gabinete do Ministro de Estado da Educação para que esta Câmara proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 73/2021, que tratou de recurso contra a decisão da Portaria SERES nº 462/2020, que indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, na modalidade a distância, pleiteado pelo UNORTE.

No parecer ora em reexame, o Conselheiro Relator deu provimento ao recurso da IES para reformar a decisão da SERES e autorizar o funcionamento, pelo período de 3 (três) anos, do curso superior pleiteado com 240 (duzentas e quarenta) vagas totais anuais. Pois bem.

Extrai-se da documentação que instruiu o presente processo que o curso superior obteve conceito final 4 (quatro) de acordo com a avaliação do Inep. Apesar da obtenção de conceito final satisfatório, a SERES apontou que foram atribuídos conceitos insatisfatórios em indicadores de caráter determinante que indicariam que o curso superior não atende as condições mínimas para autorização.

Analisando o relatório avaliativo do Inep, pode-se perceber que o único indicador que não obteve conceito satisfatório é o Indicador 1.6. Metodologia, que obteve conceito 2 (dois). Mesmo assim, de forma global, o curso superior obteve conceitos exitosos em todas as dimensões de avaliação, conforme exposto abaixo:

- Dimensão 1: Organização Didático-Pedagógica. Conceito 3,59;
- Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial. Conceito 3,36;
- Dimensão 3: Infraestrutura. Conceito 4,63; e

- Conceito Final Faixa: 4 (quatro).

Com a obtenção do conceito 2 (dois) no Indicador 1.6. Metodologia, o curso superior não atendeu o critério objetivo disposto no artigo 13, inciso IV, alínea ‘c’, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Embora o conjunto de documentos que constam no presente processo sejam robustos em demonstrar que a IES tem a qualidade estrutural e pedagógica para ofertar o curso superior em comento, o conceito obtido no Indicador 1.6. Metodologia, por si só, enseja o indeferimento do pedido de autorização, conforme dispõe a normativa supracitada.

Mesmo que esta Relatora, posicionando-se pela reforma do Parecer CNE/CES nº 73/2021 e rejeitando o recurso da IES, observa de que o conceito de um indicador isolado considerado insatisfatório não deveria se sobrepor a todos os demais indicadores satisfatórios, tampouco a um conceito final acima dos padrões mínimos exigidos pelo MEC, que foi o caso do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, na modalidade a distância, do UNORP, que obteve Conceito de Curso (CC) 4 (quatro).

Por mais que a IES, em suas razões, tenha exposto que tem condições metodológicas para ofertar o curso superior pleiteado, não cabe à CES/CNE modificar os conceitos atribuídos pelas comissões de avaliação competentes. Isso não impede, no entanto, de a IES realizar as adequações necessárias e ingressar, posteriormente, com novo pedido de autorização 201813972

para funcionamento do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos.
Em face do exposto, encaminho à CES/CNE o voto abaixo exarado.

II – VOTO DA RELATORA

Voto, em sede de reexame, pela reforma do Parecer CNE/CES nº 73, de 28 de janeiro de 2021, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 462, de 19 de novembro de 2020, e manifesto-me desfavorável ao pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Gestão de Recursos Humanos, na modalidade a distância, que seria ministrado pelo Centro Universitário do Norte Paulista (UNORP), atual Centro Universitário do Norte de São Paulo (UNORTE), com sede na Rua Ipiranga, nº 3.460, bairro Jardim Alto Rio Preto, no município de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, mantido pelo CIERP – Centro Integrado de Ensino Superior de Rio Preto, com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 6 de dezembro de 2023.

Conselheira Luciane Bisognin Ceretta – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto da Relatora.
Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2023.

Conselheiro Henrique Sartori de Almeida Prado – Presidente

Conselheiro Paulo Fossatti – Vice-Presidente