



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Instituto de Ciências Jurídicas Aplicadas Ltda.		UF: MG
ASSUNTO: Recurso contra a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 580, de 10 de novembro de 2021, que tratou do credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas (FCJ), com sede no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
RELATOR: Wiliam Ferreira da Cunha		
e-MEC Nº: 201904226		
PARECER CNE/CP Nº: 15/2022	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 5/7/2022

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de recurso contra a decisão da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) que, por meio do Parecer CNE/CES nº 580, de 10 de novembro de 2021, indeferiu o pedido de credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas (FCJ), para a oferta de cursos superiores na modalidade Educação a Distância (EaD).

A Instituição de Educação Superior (IES) ingressou com o pedido de credenciamento em março de 2019, tendo a visita *in loco* sido realizada em dezembro de 2020. Como decorrência, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) atribuiu a seguinte pontuação para as dimensões institucionais da unidade, do que resultou conceito final na faixa 4 (quatro), mas com pontuação insuficiente para o eixo de infraestrutura:

Eixo 1: Planejamento e Avaliação institucional – 5,00;
Eixo 2: Desenvolvimento institucional – 4,17;
Eixo 3: Políticas acadêmicas – 4,38;
Eixo 4: Políticas de gestão – 5,00; e
Eixo 5: Infraestrutura – 2,63.

Após a fase recursal, ainda houve alteração do Indicador 5.4 para 1 (um), resultando, por deliberação da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), na seguinte pontuação:

Eixo 1: Planejamento e Avaliação institucional – 5,00;
Eixo 2: Desenvolvimento institucional – 4,17;
Eixo 3: Políticas acadêmicas – 4,38;
Eixo 4: Políticas de gestão – 5,00; e
Eixo 5: Infraestrutura – 2,56.

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) manifestou-se pelo indeferimento do pedido de credenciamento EaD da IES, tendo em vista as pontuações e

os critérios dispostos no artigo 3º da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, *in verbis*:

[...]

Art. 3º Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de credenciamento e recredenciamento terá como referencial o Conceito Institucional - CI e os conceitos obtidos em cada um dos eixos avaliados, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas impostas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I - CI igual ou maior que três;

II - conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos contidos no relatório de avaliação externa in loco que compõem o CI;

III - plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes;

IV - atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente; e

V - certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Parágrafo único. Será considerado como atendido o critério contido no inciso II deste artigo na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,8 em um eixo, desde que os demais eixos e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0.

Isso se deu pela fragilidade apontada no Eixo 5 – Infraestrutura, que recebeu conceito abaixo de 2,8, ensejando violação do disposto no inciso I do artigo 3º da referida Portaria, e impedindo que incidisse a ressalva do Parágrafo único do artigo.

Em seu Parecer Final, a SERES reproduz trechos em que a comissão e a CTAA apresentam as justificativas ao conceito atribuído ao Eixo Infraestrutura física. Na seção do documento referente ao Eixo 5, o entendimento da comissão foi que:

[...] o compartilhamento de espaço físicos, como a utilização do estúdio de gravação como sendo para sala aula, a sala de reunião compartilhada para reunião de CPA, colegiado e atendimento de aluno, podem prejudicar o bom andamento das atividades didático-pedagógico. [...] não dispõe de planos de contingência e redundância que assegurarão a estabilidade de funcionamento da estrutura de TIC e, consequentemente, minimizar a perda no tráfego de informação da IES.

Enquanto para o subitem “Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física”, afirma-se que:

[...] infraestrutura física na visita in loco por essa comissão, não atende as necessidades institucionais. [...] a disponibilidade de 10 computadores para uso dos alunos para pesquisas e outras atividades, a qual não foi evidenciado. [...] Não sendo evidenciado por essa comissão as descrições relatadas no PDI.

[...] considerando que a Comissão esteve presente e visualizou tal ambiente, e entendendo que para Credenciamento a estrutura deva desse nível deva estar concluída, essa relatoria entende que o conceito deve ser mantido.

A Secretaria ainda reportou que a IES não preencheu em tempo hábil o formulário eletrônico relativo ao pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Serviços Penais, na modalidade EaD, tampouco ingressara com recurso relativo a esse pedido tempestivamente.

[...]

O único pedido de autorização EaD vinculado, de nº 201904681, referente ao curso de SERVIÇOS PENAIIS, teve a fase de avaliação encerrada, devido à falta de preenchimento do formulário eletrônico do INEP. Na sequência, foi aberta a fase recurso, na qual a Mantida não se manifestou, tendo o prazo para sua manifestação findado em 02/03/2020 e o processo foi arquivado.

Com base nesse contexto, o Relator da CES consignou que:

[...]

De fato, a partir da constatação acima, não há, na visão deste Relator, possibilidade de credenciamento da IES, conforme exposto no relato da SERES. Mesmo considerando a impugnação à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) feita pela instituição, a CTAA considerou adequada apenas a alteração do conceito da Dimensão 5.4 de 2 (dois) para 1 (um). Essa etapa acabou por ser superada pela não manutenção do processo de autorização do único curso superior solicitado.

Por essa razão, seu voto, no sentido do indeferimento do pedido de credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD por parte da Faculdade de Ciências Jurídicas (FCJ), foi acompanhado pela unanimidade dos Conselheiros da CES. Esse entendimento deu origem ao Parecer CNE/CES nº 580/2021, a que a IES recorre por meio do expediente ora em análise.

Considerações do Relator

Nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do Conselho Nacional da Educação, submete-se ao Conselho Pleno (CP) os recursos tempestivamente apresentados contra decisões das suas Câmaras “mediante comprovação de manifesto erro de fato ou de direito”. Embora tempestivo, este Relator observa que o recurso não foi capaz de comprovar qualquer tipo de erro por parte do Parecer CNE/CES nº 580/2021, não tendo havido apresentação de fatos novos ou fundamentação com motivos suficientes para rever o exposto no Parecer.

Preliminarmente, é útil ressaltar que, indubitavelmente, os problemas apresentados pela IES se concentraram no Eixo – Infraestrutura, conforme abaixo descrito:

- 5.2. Salas de Aula – conceito 1;
- 5.4. Sala de professores – conceito 1;
- 5.6. Espaço de convivência e de alimentação – conceito 1;
- 5.7. Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física – conceito 1;
- 5.8. Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA – conceito 2; e
- 5.9. Bibliotecas: infraestrutura – conceito 2.

Vale dizer que essas são deficiências especialmente sérias para uma instituição que se pretenda provedora de cursos na modalidade EaD, intensivos que são em recursos

tecnológicos. É importante ressaltar que é responsabilidade da IES demonstrar o preparo de sua infraestrutura para a comissão *in loco*. Agir diferentemente seria negar o próprio processo de credenciamento pois passar-se-ia a depender da declaração do próprio interessado, na forma de mera análise documental por ele provida. Não é do interesse público que uma IES se apresente adequada apenas documentalmente. Com efeito, a função social da instituição se dá no mundo fático, e, por isso, é nele que deve ser avaliada. Portanto, para fins da análise do presente recurso, deve-se estabelecer se há, de fato, relação de causalidade entre os argumentos trazidos e as deficiências diagnosticadas pela comissão *in loco*.

Os principais argumentos do recurso podem ser enquadrados em duas categorias. Por um lado, a instituição afirma que vários dos problemas diagnosticados pela comissão de avaliação *in loco* decorreriam da Pandemia de Covid-19. Por outro, afirma que a ausência de resposta por parte da SERES a questionamentos feitos teria causado prejuízos à IES, razão pela qual ela faria jus ao cadastramento. Seguem breves considerações sobre esses aspectos.

Um argumento trazido no recurso que se enquadra na primeira categoria vai no sentido de que “diferente do que consta no relatório de avaliação, a Instituição apresenta um espaço físico direcionado à estação de estudo discente, conforme demonstrado na planta do prédio”. Ora, o que a planta arquitetônica traz são previsões para eventuais usos que cada espaço pode vir a ter. Essa previsão teórica ideal consignada numa planta não pode ser apta a definir a avaliação da infraestrutura de fato disponível à comunidade acadêmica. Ao contrário, o que interessa para esse fim é concretamente como se dá a alocação e o uso dos espaços, e não como foram projetados para uso em tese. Essa é exatamente uma das razões de ser da avaliação *in loco*: verificar como a unidade de fato se encontra, cotejando essa realidade com a proposta documentalmente apresentada e avaliando sua adequabilidade aos comandos normativos. Portanto, se a equipe de avaliação *in loco* concluiu pela não existência de algum artefato, essa realidade não pode ser oponível por uma previsão teórica constante em um documento arquitetônico.

Nesse ponto, o que a IES defende é que, à época da visita da comissão de avaliação *in loco*, a sala teria sido desmontada em virtude da Pandemia da COVID-19. Isso teria ocorrido para que se possibilitasse a oferta de cursos *on-line* em decorrência da situação sanitária. Esse argumento é expressamente trazido no recurso, *ipsis litteris*:

[...]

Em virtude da pandemia, a mencionada sala foi desmontada, com a retirada das carteiras, de forma a permitir transmissão de aulas via internet, visto que os cursos presenciais foram transformados, repentinamente, em cursos on-line para que houvesse a continuidade das aulas e assegura o menor prejuízo possível aos alunos.

Ora, como o próprio recurso repetidamente reporta, a principal intenção da IES era justamente a oferta de cursos *on-line*. O fato de uma instituição com essa intenção necessitar desmobilizar sua estrutura presencial para ofertar tais cursos – a ponto de se apresentar com infraestrutura inadequada – advoga fortemente contra a capacidade de sua infraestrutura suportar o fornecimento permanente de educação EaD de qualidade.

Em seguida, o recurso critica o ponto do relatório da comissão em que se acusa a ausência de placas de identificação em braille. A IES argumenta que, como decorrência da Pandemia da COVID-19, as placas não haviam chegado quando da visita da comissão.

[...]

Há que se esclarecer que as referidas placas não foram adquiridas a tempo em razão da pandemia, pois a empresa contratada para fornecê-las deixou de funcionar e, após longo período, voltou a operar com quadro reduzido, o que acarretou atraso

em todas as encomendas. Contudo, visando o cumprimento integral das metas estabelecidas no PDI, foi demonstrado aos avaliadores os orçamentos das placas em Braille (anexo 6), evidenciando que o fato de inexistir os equipamentos não poderia ser imputado, culposa ou dolosamente, à Instituição.

Contudo, a existência de uma infraestrutura adequada não deve ser tratada como um fim em si mesmo. Ao contrário, a infraestrutura é uma das condições que as normas consideram necessárias ao fornecimento de um bom serviço, esse sim, finalidade do processo. Portanto, não se trata de imputar culpa ou dolo a quem quer que seja, mas de averiguar a existência dos equipamentos como meios necessários ao bom fornecimento do serviço educacional. *Ad argumentandum tantum*, ainda que fosse possível flexibilizar esse ponto pela situação de pandemia – o que não pode ser feito por ausência de previsão normativa –, os orçamentos acostados aos autos não demonstram que a IES adquirira as placas e apenas fora impedida de recebê-las por força maior: isso poderia sim ser feito pela anexação de notas fiscais que demonstrassem a aquisição, o que não ocorreu.

Seja como for, o fato de a IES sequer se mostrar adequadamente equipada ao tempo da visita da comissão *in loco*, quando teria maior interesse de se apresentar como apta a funcionar, parece uma demonstração decisiva de suas deficiências institucionais. Não se demonstrou que a alegação da situação da Pandemia da COVID-19 tivesse qualquer relação com as fragilidades da IES do ponto de vista da infraestrutura. Por essa razão, o recurso falha em trazer qualquer argumento capaz de apontar erro de fato ou de direito por parte do Relator da CES neste ponto.

A segunda categoria de argumentos aponta que teria havido omissão por parte da SERES em responder a questionamentos da IES. É importante deixar claro que a ausência de resposta a ofícios tampouco tem qualquer ligação com a qualidade das instalações da unidade, que foi o ponto chave para a negativa do credenciamento. O processo regulatório e as instâncias por ele responsáveis, inclusive a CES, têm a missão de resguardar o interesse público, aqui manifesto na concessão de credenciamento apenas para cursos superiores que tenham condição de atender bem a sociedade. Assim, não faz sentido o argumento trazido pelo recurso quando afirma que:

[...]

É preciso considerar que a inexistência de resposta por parte da SERES acarretou dúvidas e incertezas no processo, que acabaram prejudicando a Instituição, e o provimento ao recurso tem o condão de colocar fim a estas irregularidades administrativas. Assim, mesmo que tenha havido mora ou ausência de resposta, a decorrência dessa falta não pode ser outra falta manifesta na apenação da sociedade, submetendo-a a um curso que não tem condições de ser fornecido nos termos da legislação.

O recurso, nesse ponto, traz à baila a Responsabilidade Civil do Estado que, conforme artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, para atos comissivos se dá na modalidade objetiva segundo a teoria do risco administrativo. Para omissões, contudo, a doutrina é clara em exigir o elemento subjetivo. Assim, dever-se-ia demonstrar fato, dano e nexo causal, além da culpa para caracterizar responsabilidade pela omissão. O recurso jamais demonstra qualquer desses elementos. Em particular, não se vislumbra nexo causal entre a omissão da SERES e eventual dano causado na forma de gerar deficiência na infraestrutura (elemento que causou o indeferimento do pleito) ou na apresentação da infraestrutura disponível para a comissão de avaliação *in loco*. O próprio recurso parece admitir isso quando, ao longo de sua explanação, defende que faria jus a conceito reputado adequado no Eixo 5:

[...]

Portanto, resta clara a necessidade de se majorar o conceito atribuído ao “indicador 5.7”, uma vez que a Instituição realmente disponibiliza, de acordo com a legislação vigente, espaço físico adequado e que atende a todas as necessidades da modalidade EAD, ainda mais quando considerado o objetivo de credenciamento para oferta de cursos superiores na modalidade de Educação a Distância.

Isso significa que a omissão da SERES não teria tido qualquer efeito quanto a essa dimensão, o que decisivamente rompe o nexo causal entre a conduta omissiva declarada – ausência de resposta a ofício – e o pretendo dano sofrido – indeferimento da solicitação, que decorre de problemas concretos na infraestrutura apresentada.

Assim sendo, considera-se que o recurso não foi capaz de demonstrar quaisquer erros de fato ou de direito em relação ao Parecer CNE/CES nº 580/2021, que analisou os autos com absoluta competência e precisão, concluindo corretamente quanto à inviabilidade do pleito.

Diante de todo exposto acima, considerando o histórico do processo e o cotejamento entre o Parecer CNE/CES nº 580/2021 e o recurso apresentado pela Faculdade de Ciências Jurídicas (FCJ), proponho aos demais membros do Conselho Pleno deste CNE o voto a seguir.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação (CNE), conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os efeitos da decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 580, de 10 de novembro de 2021, e manifesto-me desfavorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade de Ciências Jurídicas (FCJ), com sede na Rua Araguari, nº 1.720, 6º andar, bairro Santo Agostinho, no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, mantida pelo Instituto de Ciências Jurídicas Aplicadas Ltda., com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 5 de julho de 2022.

Conselheiro Wiliam Ferreira da Cunha – Relator

III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, 5 de julho de 2022.

Conselheira Maria Helena Guimarães de Castro – Presidente