

PARECER NÃO HOMOLOGADO

Cf. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 6/1/2022, Seção 1, pág. 18.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Colégio Dom Bosco Ltda.		UF: MA
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 635/2019, que trata do credenciamento do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), com sede no município de São Luís, no estado do Maranhão, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
RELATOR: Sergio de Almeida Bruni		
e-MEC Nº: 201609856		
PARECER CNE/CES Nº: 1050/2019	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 3/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se do pedido de reexame do Parecer CNE/CES nº 635, de 4 de julho de 2019, tendo em vista os fundamentos aduzidos no Parecer nº 01561/2019/CONJURMEC/CGU/AGU, de 21 de outubro de 2019, da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, referente ao recurso interposto pelo Centro Universitário Dom Bosco (UNDB), contra decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), que, por meio da Nota Técnica SERES (Doc. SEI nº 1729789), de 4 de julho de 2019, manteve o seu posicionamento anterior em relação ao pedido de credenciamento para oferta de cursos superiores na modalidade a distância, manifestando-se desfavorável à homologação do Parecer CNE/CES nº 635/2019.

O pedido de credenciamento para oferta de cursos superiores na modalidade a distância do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), com sede na Avenida Colares Moreira, nº 443, Dom Bosco, bairro Jardim Renascença, no município de São Luís, no estado do Maranhão, foi protocolado no sistema e-MEC sob o nº 201609856, em 20 de outubro de 2016. Atualmente, em fase de reexame, o presente processo tramita também no sistema SEI sob o número 00732.0022629/2019-48.

Cabe salientar que o Parecer CNE/CES nº 635/2019, foi relatado pelo Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, que votou favoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), tendo a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) aprovado, por unanimidade, o voto do relator.

Segue transcrição *ipsis litteris* das considerações elencadas pelo ilustre relator:

[...]

Considerações do Relator

Trata-se de análise regulatória cuja conclusão contraria um Conceito Institucional (CI) igual a 4 (quatro), elencando argumentos relativos às normas não vigentes à época do protocolo do ano de 2016.

Nesta esteira, este Conselheiro demanda à SERES os seguintes questionamentos:

a) A IES foi avaliada in loco por comissão designada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no âmbito de processo

regulatório de credenciamento como Centro Universitário (e-MEC nº 201609366) de 10 a 14 de abril de 2018, período muito próximo da avaliação in loco efetivada no presente processo, que se deu de 23 a 27 de setembro de 2018. De acordo com a instrução avaliativa e processual do processo 201609366, a IES atendeu aos critérios legais de Alvará, Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e de Condições de Acessibilidade Física (requisitos 6.1, 6.2 e 6.5 do Relatório de Avaliação nº 134.696). Tem-se que tais requisitos são similares aos de “plano de garantia de acessibilidade, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes e o laudo de atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por órgão público competente”, indicados no presente processo como não atendidos. Considerando tal situação, não se faz necessário uma melhor análise da questão em comento?

b) Depreende-se da análise do Parecer Final exarado pela SERES que o fundamento legal para a sugestão de indeferimento do processo em tela foi o não atendimento aos critérios esculpidos nos artigos 3º e 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

c) Mesmo sabendo que a SERES informa a realização de diligência para dirimir dúvidas atinentes ao presente processo, indaga-se se foram levados em consideração os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa SERES nº 1/2018. Especialmente por tratar-se de processo anterior a norma, conforme a própria Instrução indica. Da mesma forma, resta o questionamento quanto as alterações implantadas pela Portaria Normativa MEC 741/2018 na Portaria 20/2017 citada.

d) No mesmo processo e-MEC nº 201609366, encontramos no indicador 4.5 do Relatório de Avaliação nº 134.696, a seguinte informação disponibilizada pela comissão de especialistas designada pelo Inep:

4.5. Sustentabilidade financeira. 4

Justificativa para conceito 4: A UNDB possui recursos executados que atendem muito bem o orçamento dos custos operacionais e dos investimentos necessários ao cumprimento dos planos de melhoria ensino, extensão, pesquisa e gestão, em conformidade com o PDI vigente, conforme análise dos documentos apresentados. (Grifos nossos).

Neste sentido, indaga-se: é prudente considerar a sustentabilidade financeira da IES insuficiente (conceito 1) tendo em vista que em um espaço de apenas 6 (seis) meses a mesma IES, em quesito análogo, obteve conceito 4 (quatro)? O mesmo vale para os requisitos referentes à acessibilidade e às condições de alvará.

Por outro lado, o conceito da dimensão infraestrutura, onde se concentram críticas da SERES foi 4.33, bem acima do mínimo regulatório. Em relação ao processo de gestão, ou a dimensão 4, os itens não se referem a qualidade demonstrada, mas a deficiências em capacitações futuras ou a planejamentos da gestão. No âmbito dos resultados da avaliação ou na circunstância avaliativa que resultou em (CI) 4 (quatro), essas questões poderiam ser resolvidas por determinação de apresentação do material necessário e não por re Checagem do que já teria sido indicado.

As condições pregressas da IES, então recém credenciada para Centro Universitário, deveriam valer algo na análise da SERES. Não é possível que o próprio órgão regulador admita disparidades internas tão intensas entre um processo avaliativo e outro, realizados em curto período, muito mais complexo, como é o caso do credenciamento em Centro Universitário. Por outro lado, do ponto de vista do resultado avaliativo os conceitos se aproximam em torno de 4 (quatro).

Não se justifica, assim, se formos considerar o conjunto da avaliação, o parecer desfavorável da SERES que, vê-se, contrária à avaliação. Esse posicionamento contraria o próprio relato regulatório referente à transformação em Centro Universitário da mesma SERES e do CNE, além de eliminar a efetividade avaliativa do cenário.

A SERES poderia, antes do verificado desfecho, dar consequência mais ampla ao processo de diligência, referenciando-o à regulação já realizada para o Centro. Mas não, as referências foram todas desconsideradas.

Outrossim, o processo foi encaminhado à SERES por esse relator, solicitando, por nota técnica, a reflexão em torno dos pontos aqui levantados, mas, até o momento, não houve resposta escrita.

Inexplicavelmente, não consta da instrução do presente processo pela SERES dos relatórios de avaliação dos cursos de Ciências Contábeis, bacharelado e Pedagogia, licenciatura que lograram ambos os Conceitos de Curso (CC) 4 (quatro), fortalecendo assim o processo avaliativo em termos de resultado e coerência.

II. VOTO DO RELATOR

Nos termos do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 11/2017, voto favoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), com sede na Avenida Colares Moreira, nº 443, Dom Bosco, bairro Renascença, no município de São Luís, no estado do Maranhão, mantido pelo Colégio Dom Bosco Ltda., com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) anos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017, quanto ao exigência avaliativa prevista no Decreto nº 9.235/2017, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição, a partir da oferta dos cursos de Ciências Contábeis, bacharelado e Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Em resposta aos questionamentos efetuados pelo Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, a SERES emitiu a Nota Técnica nº XX /2019/coread/Direg/SERES, postada no e-MEC, em 4 de julho de 2019, transcrita *ipsis litteris a seguir*:

[...]

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº XX /2019/coread/Direg/SERES

PROCESSO Nº 201609856

INTERESSADO: Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

EMENTA: Consulta da CES/CNE quanto ao parecer final do Processo de pedido de credenciamento do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco para oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se do processo e-MEC nº 201609856 de Credenciamento da Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB) para oferta de cursos superiores na modalidade de Educação a distância (EaD).

2. Nos termos da consulta, a Câmara de Educação Superior do CNE aponta as seguintes considerações do Parecer Final:

4. Quanto a análise documental, observamos que não consta do processo o plano de garantia de acessibilidade, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes e o laudo de atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por órgão público competente. Em resposta à diligência, a Instituição alegou que os documentos foram apresentados a comissão de avaliação, conforme consta da lista da dimensão 6.5 do relatório; e anexados na aba COMPROVANTES do endereço sede. No entanto, ao verificarmos a aba, não encontramos esses documentos.

5. Segundo a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório para a fase de parecer final dos processos de credenciamento na modalidade EaD, a análise terá como referencial para o deferimento do pedido, dentre outros requisitos, a obtenção de conceito igual ou maior que três no indicador 5.13 - estrutura de polos EaD. No presente processo, o curso obteve conceito 2 nesse indicador. Em resposta a diligência, a Instituição alegou que o documento Plano de Gestão tem a estrutura proposta para os polos a serem implantados a partir de 2020. Todavia, não encontramos esse documento na lista da dimensão 6.5 do relatório, mas o documento Plano de Infraestrutura dos Polos, o qual foi utilizado pela comissão para avaliar o indicador 5.13.

6. Os seguintes indicadores, também, apresentaram conceitos insatisfatórios:

4.2. Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo – Conceito 1;

4.3. Política de capacitação para o corpo de tutores presenciais e a distância – Conceito 1;

4.6. Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional – Conceito 2.

7. Apesar das alegações da Instituição na resposta da diligência, quanto às Políticas de capacitação e da Sustentabilidade financeira, no Plano de Desenvolvimento Institucional, anexado ao processo e utilizada pela comissão para avaliar esses indicadores, não consta as informações necessárias para atribuição de conceito satisfatório, conforme relato dos avaliadores. (grifo nosso).

IV CONCLUSÃO

8. Sugere-se, portanto, o indeferimento do presente processo, tendo em vista os itens apontados como fragilidades nesse parecer, bem como, a instituição não ter atendido, no mínimo e cumulativamente, os critérios constantes dos arts. 3º e 5º, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, não assegurando o padrão de qualidade adequado ao atendimento dos estudantes. (grifo nosso)

3. Na sequência, a CES/CNE solicita da SERES/MEC os seguintes questionamentos:

a) A IES foi avaliada in loco por comissão designada pelo INEP no âmbito de processo regulatório de credenciamento como Centro Universitário (e-MEC nº 201609366) em 10/04/2018 a 14/04/2018, período muito próximo da avaliação in loco efetivada no presente processo, que se deu entre 23/09/2018 a 27/09/2018. De acordo com a instrução avaliativa e processual do processo 201609366, a IES atendeu aos critérios legais de Alvará, Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e de Condições de Acessibilidade Física (requisitos 6.1, 6.2 e 6.5 do Relatório de Avaliação nº 134696). Tem-se que tais requisitos são similares aos de “plano de garantia de acessibilidade, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes e o laudo de atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por órgão público competente”, indicados no

presente processo como não atendidos. Considerando tal situação, não se faz necessário uma melhor análise da questão em comento?

b) No mesmo processo e-MEC nº 201609366, encontramos no indicador 4.5 do Relatório de Avaliação nº 134696, a seguinte informação disponibilizada pela comissão de especialistas designada pelo INEP:

4.5. Sustentabilidade financeira. 4

Justificativa para conceito 4: A UNDB possui recursos executados que atendem muito bem o orçamento dos custos operacionais e dos investimentos necessários ao cumprimento dos planos de melhoria ensino, extensão, pesquisa e gestão, em conformidade com o PDI vigente, conforme análise dos documentos apresentados.

Neste sentido, indaga-se: é prudente considerar a sustentabilidade financeira da IES insuficiente (conceito 1) tendo em vista que em um espaço de apenas 6 (seis) meses a mesma IES, em quesito análogo, obteve conceito 4?

c) Depreende-se da análise do Parecer Final exarado pela SERES/MEC que o fundamento legal para a sugestão de indeferimento do processo em tela foi o não atendimento aos critérios esculpidos nos arts. 3º e 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. Nos parece Mesmo (sic) sabendo que a SERES/MEC informa a realização de diligência para dirimir dúvidas atinentes ao presente processo, indaga-se se foi levado em consideração os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa SERES/MEC nº 1/2018. Especialmente por tratar-se de processo anterior a norma, conforme a própria Instrução indica. Da mesma forma resta o questionamento quanto as alterações implantadas pela Portaria 741/2018 na Portaria 20 / 2017 citada

II – ANÁLISE

4. Quanto ao questionamento de se utilizar as informações e os documentos de outro processo e-MEC da instituição, sob nº 201609366, no presente pedido, referentes ao plano de garantia de acessibilidade e o laudo de atendimento às exigências legais de segurança predial, a CES/CNE afirma: Considerando tal situação, não se faz necessário uma melhor análise da questão em comento?

5. Cada pedido deve conter todos os elementos de instrução previstos pela legislação em vigor para o seu prosseguimento processual, bem como a análise pela SERES deve considerar as informações apresentadas pela requerente e os resultados obtidos em avaliação in loco designada para aquele ato. Esclarecemos, que foi com base nessa premissa, que esta Coordenação-Geral instaurou a diligência, visando sanar a falta de informações e documentação para subsidiar a análise do pedido. Conforme se verifica na fase de Parecer Final do Processo de Credenciamento EaD em análise, a instituição não apresentou os documentos solicitados em diligência, ocasionando prejuízos à conclusão do mesmo, nos termos da legislação em vigor.

Art. 8º O processo seguirá à apreciação da SERES, que analisará os elementos da instrução documental, a avaliação do INEP e o mérito do pedido e preparará seu parecer, com base em padrões decisórios definidos em normativo próprio.

§ 1º O pedido de credenciamento seguirá ao Conselho Nacional de Educação - CNE com subsídios da SERES sobre os pedidos de autorização vinculados, com as seguintes sugestões:

I - o deferimento do pedido de credenciamento institucional com todos os pedidos de autorização de cursos vinculados;

II - o deferimento do pedido de credenciamento institucional com parte dos pedidos de autorização de cursos vinculados; ou

III - o indeferimento do pedido de credenciamento institucional.

6. Quanto ao questionamento de se utilizar o resultado do conceito obtido no Indicador 4.5. - Sustentabilidade Financeira, do instrumento de avaliação in loco, do outro processo e-MEC nº 201609366, a CES/CNE afirma: Neste sentido, indaga-se: é prudente considerar a sustentabilidade financeira da IES insuficiente (conceito 1) tendo em vista que em um espaço de apenas 6 (seis) meses a mesma IES, em quesito análogo, obteve conceito 4?

7. Reiteramos o entendimento desta Coordenação, em que cada processo deve ser instruído com todos os elementos solicitados pela legislação para subsidiar a sua análise técnica, não cabendo juízo de valor subjetivo, a partir de informações externas ao processo, sob o risco de perversão do processo, quer seja para benefício ou para prejuízo dos requerentes.

8. A título de acréscimo, transcrevemos trecho da Nota Técnica do INEP, sob nº 16/2017/CGACGIES/DAES, de 01/12/2017, referente a Separação dos Instrumentos por Ato Autorizativo:

3.1. Os instrumentos de avaliação externa, institucional e de curso, possuem caráter matricial, que agrega em cada um deles as condições pertinentes a cada ato, às modalidades e a organizações acadêmicas e administrativas. Essa estrutura permite a apreensão geral dos diversos referenciais ligados à identificação das condições das instituições de educação superior e dos cursos de graduação.

9. Portanto, para o INEP, cada avaliação agrega condições pertinentes a cada ato e estas estão relacionadas à identificação das condições das instituições e ao período em que ocorreu a avaliação.

10. Quanto ao questionamento de se utilizar os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa SERES/MEC nº 1/2018, a CES/CNE afirma, ainda: “Da mesma forma resta o questionamento quanto as alterações implantadas pela Portaria 741/2018 na Portaria 20 / 2017 citada”, esclarecemos, que os critérios da referida IN se referem especificamente a pedidos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos de graduação na modalidade presencial, não cabendo sua aplicação aos cursos na modalidade a distância.

11. A instauração da diligência teve sustentação, como explicado anteriormente, no § 2º do Art. 8º da Portaria Normativa MEC nº 23/2017, que afirma:

§ 2º Caso a coordenação-geral competente considere necessária a complementação de informação ou esclarecimento de ponto específico, poderá instaurar diligência para subsidiar a análise técnica.

12. Quanto às alterações implantadas pela Portaria MEC nº 741/2018 no âmbito da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, esclarece-se que nenhuma afetou o art 5º, que afirma:

Art. 5º O pedido de credenciamento EaD será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria Normativa, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório menor que 3 (três): (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2018)

I - PDI, política institucional para a modalidade EaD;

II - estrutura de polos EaD, quando for o caso;

III - infraestrutura tecnológica;

IV - infraestrutura de execução e suporte;

- V - recursos de tecnologias de informação e comunicação;*
- VI - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e*
- VII - laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso.*

III – CONCLUSÃO

13. Sendo estas as informações a serem prestadas, informamos que esta Secretaria permanece à disposição para esclarecimentos adicionais.

Com vistas à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 635/2019, a Consultoria Jurídica do MEC fez uma análise técnica e emitiu o Parecer nº 01561/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado em 29 de outubro de 2019, a seguir transcrito *ipsis litteris*:

[...]

NUP: 00732.002629/2019-48

INTERESSADOS: CENTRO UNIVERSITÁRIO POR TRANSFORMAÇÃO DA UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO - UNDB

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

I – Homologação do Parecer CNE/CES nº 635/2019.

II – Credenciamento do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância (EaD).

III – Matéria disciplinada pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

IV – Necessidade de reexame pelo CNE.

V – Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

I - RELATÓRIO

Cuida-se da homologação do Parecer CNE/CES nº 635/2019, que do pedido de credenciamento do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância (EaD), protocolado no sistema e-MEC sob o número 201609856.

Por intermédio do Relatório de 21 de maio de 2019, a SERES consignou que a Instituição de Ensino obteve conceito 2 no indicador 5.13 - estrutura de polos EaD, tendo, ademais, logrado conceitos insatisfatórios nos indicadores: 4.2. Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo – Conceito 1; 4.3. Política de capacitação para o corpo de tutores presenciais e a distância – Conceito 1; 4.6. Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional – Conceito 2. Dessa forma, a SERES indeferiu o pedido da IES por não atendimento dos requisitos exigidos pela Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Todavia, o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, por intermédio do Parecer CNE/CES nº 635/2019, por unanimidade, entendeu pelo deferimento do pedido de credenciamento.

Após, o processo foi enviado a esta Pasta com vistas à homologação ministerial do CNE/CES nº 635/2019, o qual foi encaminhado para a SERES, por intermédio da Cota nº 02541/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 19 de setembro de 2019, para análise técnica.

Submetido o expediente à SERES, sua Coordenação-Geral de Regulação da Educação Superior a Distância emitiu Nota Técnica (Doc. SEI n.º 1729789), mantendo seu posicionamento anterior de indeferimento do pedido de credenciamento, manifestando-se desfavorável à homologação do Parecer CNE/CES n.º 635/2019.

Neste contexto, a demanda foi remetida a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação prévia à homologação ministerial.

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, vale consignar que as definições ora apresentadas nas deliberações do CNE encontram-se claramente situadas na esfera discricionária de conveniência e oportunidade da Administração, portanto, convém esclarecer que a análise desta CONJUR, no presente momento, cinge-se à verificação da conformação jurídico-formal da deliberação do CNE com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, e com as regras de técnica legislativa.

Na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 6º, VI, do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação e julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos nas hipóteses previstas neste Decreto, in verbis:

Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:

(...)

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

(...)

Consoante anteriormente explicitado, o Parecer CNE/CES nº 635/2019 teve por objeto a análise do pedido de credenciamento do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB) para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância (EaD), protocolado no sistema e-MEC sob o número 201609856, julgado favoravelmente pelo CNE, nos seguintes termos:

Nos termos do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 11/2017, voto favoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), com sede na Avenida Colares Moreira, nº 443, Dom Bosco, bairro Renascença, no município de São Luís, no estado do Maranhão, mantido pelo Colégio Dom Bosco Ltda., com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) anos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017, quanto ao exigência avaliativa prevista no Decreto nº 9.235/2017, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição, a partir da oferta dos cursos de Ciências Contábeis, bacharelado e Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Em sua fundamentação, o CNE explicitou que deveria ser levado em conta pela SERES as condições pregressas da Instituição de Ensino, tendo em vista que foi recentemente credenciada com Centro Universitário, não sendo razoável a

entendimento do órgão regulador de exarar decisões antagônicas em processos avaliativos em curto espaço de tempo. Ademais, pontou a inexistência de resposta aos questionamentos que foram dirigidos à SERES, assim consignando:

Considerações do Relator

As condições pregressas da IES, então recém credenciada para Centro Universitário, deveriam valer algo na análise da SERES. Não é possível que o próprio órgão regulador admita disparidades internas tão intensas entre um processo avaliativo e outro, realizados em curto período, muito mais complexo, como é o caso do credenciamento em Centro Universitário. Por outro lado, do ponto de vista do resultado avaliativo os conceitos se aproximam em torno de 4 (quatro). Não se justifica, assim, se formos considerar o conjunto da avaliação, o parecer desfavorável da SERES que, vê-se, contrária à avaliação. Esse posicionamento contraria o próprio relato regulatório referente à transformação em Centro Universitário da mesma SERES e do CNE, além de eliminar a efetividade avaliativa do cenário. A SERES poderia, antes do verificado desfecho, dar consequência mais ampla ao processo de diligência, referenciando-o à regulação já realizada para o Centro. Mas não, as referências foram todas desconsideradas. Outrossim, o processo foi encaminhado à SERES por esse relator, solicitando, por nota técnica, a reflexão em torno dos pontos aqui levantados, mas, até o momento, não houve resposta escrita. Inexplicavelmente, não consta da instrução do presente processo pela SERES dos relatórios de avaliação dos cursos de Ciências Contábeis, bacharelado e Pedagogia, licenciatura que lograram ambos os Conceitos de Curso (CC) 4 (quatro), fortalecendo assim o processo avaliativo em termos de resultado e coerência.

Em atendimento ao disposto na Cota n.º 02541/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, a Coordenação-Geral de Regulação da Educação Superior a Distância juntou aos autos o Ofício n.º 189/2019/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, mencionando que “esta Coordenação-Geral de Regulação da Educação Superior a Distância, diferentemente do que menciona aquele CNE, apensou, ao citado processo e-MEC, Nota Técnica contendo manifestação desta área sobre os questionamentos daquele órgão, na data de 4 de julho de 2019, a qual pode ser acessada em consulta no sistema e-MEC e cuja cópia está sendo apensada ao presente processo.”

Nesse contexto, cumpre explicitar 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.

Quadra ainda assinalar que especificamente sobre a divergência de entendimentos entre a SERES e o CNE no tocante ao processo para concessão de atos autorizativos, releva ao operador do direito fazer a distinção entre os conceitos de discricionariedade administrativa e discricionariedade técnica, questão fundamental para solucionar o conflito em tela.

Tem lugar a discricionariedade administrativa quando a autoridade pode escolher entre duas ou mais alternativas válidas perante o direito, e o faz segundo critérios de conveniência e oportunidade. No caso da discricionariedade técnica, não existe propriamente a liberdade de opção,

posto que a decisão tem de conter a solução correta segundo critérios técnicos.

No caso em tela, existe divergência de entendimentos entre a SERES e o CNE. Por meio da manifestação técnica que acompanha o Ofício n.º 189/2019/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, a SERES fundamenta a decisão de manter a sugestão pelo indeferimento do credenciamento. Em pese a louvável iniciativa do CNE de abrir espaço para oitiva da SERES antes da tomada de decisão, tal manifestação de ordem técnica não foi levada em consideração no momento do julgamento, consoante visto acima. Prudente, portanto, o reexame da matéria pelo CNE, que poderá levar em conta as considerações que foram juntadas pela SERES.

No ponto, cumpre destacar que a Constituição 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. 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.

À luz deste entendimento, o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional, 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 n.º 9.394, 20 de dezembro de 1996[1]; a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004[2]; o Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017[3]; e a Portaria Normativa n.º 20, de 21 de dezembro de 2017[4], dentre outros atos normativos.

Portanto, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios restritos à legalidade. Desse modo, não é cabível ao Administrador apresentar juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, sob pena de ferir a qualidade do ensino superior, a segurança jurídica, e até mesmo a igualdade entre as demais Instituições de Ensino Superior – IES.

Pois bem. É cediço que o art. 2º da Lei n.º 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[5].

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[6].

Desta sorte, considerando o teor das manifestações técnicas Parecer Final da SERES 21/05/2019 (SEI n.º 1718468), a Ofício n.º 189/2019/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 24 de setembro de 2019 (SEI n.º 1729791), 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 -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 635/2019, na forma do ofício em anexo.

À consideração superior.

Considerações do Relator

De acordo com os elementos colhidos no presente processo, teço as seguintes considerações.

O Parecer CNE/CES nº 635/2019, favorável ao credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), foi relatado pelo Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi e aprovado, por unanimidade, pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação.

Em seu parecer, o relator, de forma pertinente, ponderou sobre a prudência de se considerar a sustentabilidade financeira da IES definitivamente como insuficiente (conceito 1), tendo em vista que, em um espaço de apenas 6 (seis) meses, a mesma IES, em quesito análogo, obteve conceito 4 (quatro). Neste mesmo sentido, foram avaliados os requisitos referentes à acessibilidade e às condições de alvará.

Além dos questionamentos, o relator em seu parecer considerou uma questão absolutamente relevante em relação à avaliação das IES: [...] *as condições pregressas da IES, então recém-credenciada para Centro Universitário, deveriam valer algo na análise da SERES. Não é possível que o próprio órgão regulador admita disparidades internas tão intensas entre um processo avaliativo e outro, realizados em curto período, muito mais complexo, como é o caso do credenciamento em Centro Universitário.*

No caso concreto, a discricionariedade técnica tem que ser ponderada, uma vez que não se trata de liberdade de opção, mas sim de critérios técnicos aparentarem inconsistências, pois não faz sentido que uma mesma dimensão avaliada em um espaço de tempo tão curto obtenha conceitos tão dispares.

Além disso, a SERES fundamenta seu parecer baseando-se no padrão decisório da Portaria Normativa MEC nº 20/2019, sem considerar o parágrafo único do artigo 29 da mesma portaria, alterada pela Portaria Normativa MEC nº 741/2019, que dispõe sobre a necessidade de adoção de padrão decisório transitório para os processos protocolados até 22 de dezembro de 2017, *in verbis*:

Art. 29. Esta Portaria aplica-se aos processos protocolados a partir da data de publicação do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e, no que couber, aos processos em tramitação até a data de publicação do referido Decreto.

Parágrafo único. A SERES editará normativo específico dispondo sobre os critérios para aplicação do padrão decisório aos processos em tramitação referidos no caput.

Tendo em vista que não faz sentido utilizar, no credenciamento EaD, o padrão decisório distinto dos processos de credenciamento presencial – sem mencionar o fato de o processo ter sido protocolado em 20 de outubro de 2016 –, entende-se que o processo deveria ser instruído com base nos parâmetros da Instrução Normativa SERES nº 1/2018, *in verbis*:

Art. 2º. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de credenciamento terá como referencial o Conceito Institucional (CI) e os conceitos obtidos em cada um dos eixos, 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 CI igual ou maior que três;

II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos do CI;

e

III - atendimento a todos os requisitos legais.

§ 1º A SERES poderá considerar atendido o critério contido no inciso II deste artigo na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,5, desde que, em diligência, a IES apresente elementos probatórios capazes de demonstrar o saneamento das fragilidades apontadas no relatório de avaliação.

§ 2º A SERES poderá considerar atendido o critério contido no inciso III do caput, desde que, em diligência, a IES apresente elementos probatórios capazes de demonstrar o saneamento dos requisitos legais apontados como não atendidos no relatório de avaliação.

§ 3º O pedido de credenciamento poderá ser indeferido caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos percentuais mínimos de titulação do corpo docente definidos para cada organização acadêmica.

§ 4º Aplica-se aos processos de credenciamento de Centro Universitário, por transformação da organização acadêmica de Faculdade, no que couber, o disposto na Resolução CNE/CES nº 1, de 20 de janeiro de 2010, alterada pela Resolução CNE/CES nº 2, de 23 de junho de 2017.

§ 5º Aplica-se aos processos de credenciamento de Universidade, por transformação da organização acadêmica de Faculdade ou Centro Universitário, no que couber, o disposto na Resolução CNE/CES nº 3, de 14 de outubro de 2010, alterada pela Resolução CNE/CES nº 5, de 19 de outubro de 2017.

Diante do exposto, passo ao voto.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 635/2019, aprovado em 4 de julho de 2019, favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), com sede na Avenida Coronel Colares Moreira, nº 443, Dom Bosco, bairro Jardim Renascença, no município de São Luís, no estado do Maranhão, mantido pelo Colégio Dom Bosco Ltda., com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) anos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017, quanto a exigência avaliativa prevista no Decreto nº 9.235/2017, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição.

Brasília (DF), 3 de dezembro de 2019.

Conselheiro Sergio de Almeida Bruni – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2019.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente