



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: CESUL – Centro de Educação Superior Ltda. – EPP		UF: SE
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 41, de 29 de janeiro de 2020, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 568, de 16 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 18 de dezembro de 2019, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Jardins (FACJARDINS), com sede no município de Aracaju, no estado de Sergipe.		
RELATOR: Joaquim José Soares Neto		
e-MEC Nº: 201713839		
PROCESSO Nº: 00732.000643/2020-41		
PARECER CNE/CES Nº: 91/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 27/1/2022

I – RELATÓRIO

Trata este processo do pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Jardins (FACJARDINS), com sede no município de Aracaju, no estado de Sergipe.

Deve-se ressaltar que o curso superior em comento foi indeferido pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), conforme dispõe a Portaria nº 568, de 16 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 18 de dezembro de 2019.

Em 29 de janeiro de 2020, a Câmara de Educação Superior (CES) apreciou recurso sobre a matéria. Naquela oportunidade, este Colegiado aprovou, por unanimidade, o Parecer CNE/CES nº 41/2020, de lavra do Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior, nos seguintes termos:

[...]

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso contra decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 568, de 16 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 18 de dezembro de 2019, indeferiu o pedido de autorização do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Jardins.

A Faculdade Jardins está localizada na Avenida Ministro Geraldo Barreto Sobral, nº 1.496, bairro Jardins, no município de Aracaju, no estado de Sergipe. A Instituição de Educação Superior (IES) é mantida pelo Centro de Educação Superior Ltda. - EPP, pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o nº 11.814.649/0001-62, com sede no mesmo endereço da mantida.

1. Resultados Enade, IDD e CPC

O quadro a seguir, apresenta os resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e Conceito Preliminar de Curso (CPC) do único curso da IES com conceitos destas avaliações:

Área	Ano	ENADE contínuo	ENADE faixa	IDD	CPC Contínuo	CPC faixa
Pedagogia (Licenciatura)	2017	2,09	3	-	2,93	3

Fonte: Inep/MEC - Extraído em 22 de janeiro de 2020

2. Resultado do Índice Geral de Cursos (IGC)

Os IGCs da Faculdade Jardins no período de 2016 a 2018 foram:

Ano	IGC contínuo	IGC faixa
2018	2,93	3
2017	2,93	3
2016	-	-

Fonte: Inep/MEC – extraído em 22 de janeiro de 2020

3. Avaliação in loco

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) designou uma Comissão de Avaliação para efeito de autorização do curso de Ciências Contábeis (bacharelado) na modalidade a distância, cuja visita ocorreu no período 26 a 28 de agosto de 2018. Seguem abaixo os resultados do Relatório de Avaliação nº 141138.

Dimensões	Conceito
Dimensão 1: Organização didático-pedagógica	3.71
Dimensão 2: Corpo social (docentes e tutores)	3.86
Dimensão 3: Instalações Físicas	4.5
Conceito Final	4

Fonte: Relatório de Avaliação Inep nº 141138

4. Impugnação do relatório de avaliação do Inep pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)

A SERES impugnou os seguintes itens do relatório de avaliação do Inep, de nº 141138:

1.1- Objetivo do curso, 1.4 Estrutura curricular, 1.5 Conteúdos curriculares, 1.6 Metodologia, 1.12 Apoio ao discente, 1.13 - Gestão do curso e os processos de avaliação interna e externa, 1.20 – Número de vagas (Dimensão 1: Organização didático- pedagógica);

2.8 - Experiência no exercício da docência superior; 2.9 - Experiência no exercício da docência superior 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; 2.15. Produção científica, cultural, artística ou tecnológica. (Dimensão 2: Corpo social - docentes e tutores);

3.1. Espaço de trabalho para docentes em Tempo Integral. Considerar os espaços de trabalho para os docentes em Tempo Integral do primeiro ano do curso (CST) ou dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas); 3.5. Acesso dos alunos a equipamentos de informática. Considerar o laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática, para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas); 3.14. Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística). (Dimensão 3: Instalações Físicas);

5. Contrarrazões da IES à impugnação da SERES

A Faculdade Jardins apresentou **contrarrazões** à impugnação do relatório de avaliação nº 141138 feita pela SERES, conforme conclusão transcrita a seguir, *ipsis litteris*:

[...]

3) Conclusão da IES:

*Diante do exposto, a Faculdade Jardins não vê motivos consolidados e de relevância para se impugnar de forma plena o Relatório do INEP em decorrência dos argumentos expostos pelo documento da Secretaria, o que, inclusive, acarretaria num ônus desnecessário e desmotivado para a União, além do prejuízo para IES que cumpriu seu papel, frente a possibilidade totalmente improcedente de uma nova avaliação de Autorização de um Curso que já foi avaliado com resultado **Conceito 4 (quatro)** - “**Muito BOM**” !!!*

Concordamos apenas com a alteração do indicador 2.13 para o Conceito 3 (três), em função de se apresentar uma incorreção objetiva, mas que pode ser até mantido porque não compromete a totalidade do Relatório do INEP.

Dessa forma, conforme exposto, a Faculdade Jardins é favorável a manutenção do Relatório de Avaliação do INEP in lide, referente a avaliação de Código nº 141138, Autorização EaD, Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, Protocolo e-mec nº 201713839.

6. Parecer da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA)

A CTAA analisou as impugnações da SERES e concluiu o que adiante se segue, *ipsis litteris*:

[...]

II. VOTO DO RELATOR

Indicador 1.4 (estrutura curricular) de 3 para 1.

Indicador 1.5 (conteúdos curriculares) de 3 para 1.

Indicador 1.6 (metodologia) de 4 para 2.

Indicador 1.12 (apoio ao discente) de 4 para 2.

Indicador 1.13 (Gestão do curso e os processos de avaliação interna e externa) de 1 para 3.

Indicador 1.20 (Número de vagas) de 3 para 1

Indicador 2.8 (Experiência no exercício da docência superior) de 4 para 1.

Indicador 2.9 (experiência no exercício da docência na educação à distância) de 4 para 1.

Indicador 2.12 (Titulação e formação do corpo de tutores do curso) de 4 para 2.

Indicador 2.13 (Experiência do corpo de tutores em educação a distância) de 3 para 1.

Indicador 3.1 (Espaço de trabalho para docentes em tempo integral) de 5 para 2.

Indicador 3.5 (Acesso dos alunos a equipamentos de informática) de 5 para 2.

Indicador 3.14 Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística) de 5 para 3.

III. DECISÃO DO CONSELHO

A CTAA vota pela manutenção do relatório da Comissão de Avaliação (grifo nosso)

Todavia, no relatório de avaliação da CTAA, os conceitos das dimensões aparecem reformados, mesmo tendo o Conselho decidido pela manutenção do relatório de avaliação do Inep.

Seguem, abaixo, os resultados do Relatório de Avaliação nº 151051 reformado pela CTAA, referente a autorização do curso de Ciências Contábeis, na modalidade a distância.

<i>Dimensões</i>	<i>Conceito</i>
<i>Dimensão 1: Organização didático-pedagógica</i>	<i>3,24</i>
<i>Dimensão 2: Corpo social (docentes e tutores)</i>	<i>3,14</i>
<i>Dimensão 3: Instalações Físicas</i>	<i>3,5</i>
<i>Conceito Final</i>	<i>3</i>

Fonte: Relatório de Avaliação CTAA nº 151051

7. Parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)

A SERES apresentou parecer desfavorável à autorização do curso de Ciências Contábeis da Faculdade Jardins, conforme transcrição a seguir:

[...]

II. CONSIDERAÇÕES DA SERES

3. Em que pese a obtenção de conceito final minimamente satisfatório no relatório de avaliação do INEP, ao curso foram atribuídos conceitos insatisfatórios aos indicadores abaixo relacionados, caracterizando o não cumprimento dos requisitos da Portaria Normativa MEC nº 20/2017:

2.4. Estrutura curricular. Disciplina de LIBRAS obrigatória para licenciaturas e para Fonoaudiologia, e optativa para os demais cursos (Decreto nº 5.626/2005). 1

Justificativa para conceito 1: Não fica clara no PPC a articulação da teoria com a prática, pois na matriz curricular elaborada pela IES foi discriminada a carga horária total de cada disciplina, não havendo especificação quanto à abordagem de disciplinas práticas. No PPC, item

11.1.1 Interdisciplinaridade, a IES afirma que os professores discutirão, no início do semestre, “atividades para as quais sejam necessários os conhecimentos conjuntos das disciplinas ministradas dentro do semestre”, mas não demonstra como a relação entre as disciplinas foi respeitada ao elaborar sua matriz curricular.

2.5. Conteúdos curriculares. 1

Justificativa para conceito 1: A ausência de pré-requisitos nas disciplinas impossibilita o completo desenvolvimento do discente e o efetivo desenvolvimento do perfil profissional do egresso, porquanto não abordam conteúdos básicos para sua formação.

2.6. Metodologia. 2

Justificativa para conceito 2: Apesar de a metodologia atender ao desenvolvimento dos conteúdos, não atende à acessibilidade metodológica e não proporciona autonomia ao discente, motivo pelo qual se mostra necessária a diminuição do conceito atribuído.

2.12. Apoio ao discente. 2

Justificativa para conceito 2: No Formulário Eletrônico a IES informa que conta com apoio extraclasse e psicopedagógico, inclusive atividades de nivelamento. Também no Formulário Eletrônico a IES informa que possui “Núcleo de Apoio ao Estudante”, o qual visa o acompanhamento e orientação dos alunos, a fim de solucionar problemas surgidos no desempenho acadêmico, demonstrando a existência de ações de acolhimento e permanência. Não há no PPC qualquer informação que demonstre a oferta pela IES de intercâmbios e possibilidade de participação do discente em outros centros acadêmicos, prevendo apenas a possibilidade de firmar convênios futuros. Da mesma forma, não foi encontrada no PPC a previsão de intermediação e acompanhamento de estágios não obrigatórios remunerados pela IES, dispondo apenas sobre o Estágio Curricular Supervisionado (obrigatório).

2.20. Número de vagas. 1

Justificativa para conceito 1: O número de vagas não foi fundamentado em estudos quantitativos ou qualitativos.

3.8. Experiência no exercício da docência superior. 1

Justificativa para conceito 1: Não restou comprovado que a IES elaborou documento capaz de demonstrar e justificar a relação entre a experiência no exercício da docência superior do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula.

3.9. Experiência no exercício da docência na educação a distância. 1

Justificativa para conceito 1: Não restou comprovado que a IES elaborou documento capaz de demonstrar e justificar a relação entre a experiência no exercício da docência superior do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula.

3.11. Atuação do colegiado de curso ou equivalente. 2

3.12. Titulação e formação do corpo de tutores do curso. 2

Justificativa para conceito 2: A IES não foi capaz de comprovar que todos os tutores são graduados na disciplina em que são responsáveis.

3.13. Experiência do corpo de tutores em educação a distância. 1

Justificativa para conceito 1: Não restou comprovação que a IES elaborou documento capaz de demonstrar e justificar a relação entre a

experiência no exercício da docência superior do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula.

3.15. Produção científica, cultural, artística ou tecnológica. 1

4.1. Espaço de trabalho para docentes em Tempo Integral. Considerar os espaços de trabalho para os docentes em Tempo Integral do primeiro ano do curso (CST) ou dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas). 2

Justificativa para conceito 2: Não restou demonstrando se o espaço disponibilizado pela IES permite ao docente o desenvolvimento das suas atividades acadêmicas.

4.5. Acesso dos alunos a equipamentos de informática. Considerar o laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática, para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas). 2

Justificativa para conceito 2: Na visita não restou comprovado que o laboratório de informática atende à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do espaço físico, possui hardware e software atualizados e passa por avaliação periódica de sua adequação, qualidade e pertinência.

4. Desta forma, por não atendendo aos padrões mínimos de qualidade previstos na legislação em vigor, para a oferta de cursos superiores, somos pelo indeferimento do pedido de autorização do curso objeto do presente processo.

III. CONCLUSÃO

5. Por não estar em consonância com os requisitos dos Decretos nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e nos termos das Portarias Normativas MEC nº 20 e nº 23, de 21 de dezembro de 2017 e nº 11, de 22 de junho de 2017, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso objeto do presente processo, de acordo com os dados a seguir:

Processo: 201713839

Mantida: FACULDADE JARDINS (FACJARDINS)

Código da Mantida: 15133

Curso (cadastro): CIÊNCIAS CONTÁBEIS (BACHARELADO)

Código do Curso: 1406698

8. Recurso da IES contra o indeferimento de autorização do Curso de Ciências Contábeis (bacharelado)

*A Faculdade Jardins apresentou as seguintes considerações transcritas *ipsis litteris*, a seguir:*

[...]

Infelizmente, na avaliação objeto deste Recurso pudemos vivenciar também tal fato....aliás, dentre os possíveis erros cometidos, um em especial nos chama a atenção, que se trata do seguinte registro no Relatório de Avaliação: “Portanto, diante dessa ausência do TCC na proposta do curso, consequentemente no rol das disciplinas, fragiliza ao que preconiza as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Ciências Contábeis”. Trata-se de um erro primário, reconhecido pela própria CTAA no bojo de seu relatório,

pois, as DCNs de Ciências Contábeis não preconizam a existência de TCC, o que denota o despreparo da Comissão de Avaliação, e que, evidentemente, não é de responsabilidade da IES. **Por isso mesmo não podemos ser penalizados pelo conjunto de erros de avaliadores não qualificados!!!**

2) **Quanto a impugnação da SERES**, ao observarmos o primeiro parágrafo do texto que segue abaixo, observamos que o Analista responsável reaproveitou um outro texto referente ao Processo nº 201609814, da “Faculdade Gama e Souza”, trazendo dados errados e estranhos à Faculdade Jardins, fato esse registrado nas nossas Contrarrazões à CTAA que não comentou o acontecido. **É inadmissível que um Parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação não tenha sido devidamente REVISADO, o que, de antemão, já nos traz dúvidas quanto a qualidade do seu teor!!!** Segue o texto:

Considerando o disposto nos parágrafos 1º e 3º do artigo 7º da Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017, esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior manifesta-se pela impugnação do Relatório, Código da Avaliação nº 136132, da Comissão de Avaliadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, referente ao pedido de autorização EaD **vinculada a Credenciamento da Faculdade Gama e Souza, do Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, Processo nº 201609814.** (Grifo Nosso).

3) **Quanto ao conteúdo da impugnação da SERES e o Relatório da CTAA**, ambos se consubstanciam sobremaneira na possibilidade de ausência de maiores argumentos e citação de critérios da parte da Comissão de Avaliação para justificar a emissão dos Conceitos dos indicadores, ainda que não tenha havido **CONTRADIÇÃO** entre o “Conceito” e o “texto de comentário do respectivo indicador”. Na verdade, as possíveis lacunas deixadas pelos Avaliadores – que não são de responsabilidade da IES – suscitam a dúvida da SERES e da CTAA entre o Conceito emitido e o texto do indicador, fazendo com que ambos órgãos optem pelo texto e desconsiderem os Conceitos dos indicadores emitidos pela Comissão de Avaliação!

Ora, o Conceito foi emitido de “boa fé” pelos Avaliadores com base na análise dos documentos disponibilizados e demais ações realizadas in loco..... **e a possível ausência de um texto ou citação de critérios é suficiente para se desconsiderar a Nota emitida? Ou seja, por que o erro estaria na Nota e não no texto? Por fim, se não houve contradição entre Nota e respectivo texto, por que a Nota estaria errada?**

4) **Quanto ao conteúdo do Relatório da CTAA**, em face da possível ausência de maiores argumentos e citação de critérios da parte da Comissão de Avaliação para justificar a emissão dos Conceitos dos indicadores, a CTAA achou por bem avaliar por si só cada um dos indicadores impugnados pela SERES, emitindo Parecer próprio sobre a pertinência das respectivas Notas de cada indicador. Cabe registrar que **a CTAA não estando in loco** não tem acesso a totalidade de documentos disponibilizados à Comissão de Avaliação pela IES, bem como, não participou dos demais procedimentos realizados

fisicamente na IES, tais como entrevistas, explicações e solicitação de esclarecimentos a dirigentes, coordenadores, docentes, funcionários, CPA, NDE, Núcleo de Apoio Pedagógico, Secretaria, etc, visita as instalações, etc., ou seja, se a análise documental a distância e restrinuída apenas ao PPC e ao PDI disponíveis eletronicamente fosse suficiente, não se faria necessária a Visita in loco....

[...]

II. Contrarrazões às reformas aplicadas pela CTAA aos Conceitos dos indicadores abaixo:

De antemão, reiteramos que a análise da CTAA se restringiu ao que o Relator do Processo CTAA nº 138036 conseguiu identificar a distância nos arquivos eletrônicos, obviamente sem poder acessar a amplitude de evidências e oportunidades que se contemplam na Avaliação in loco. Ainda assim, apresentamos as considerações abaixo referentes as mudanças de Conceito realizadas pela CTAA nos respectivos indicadores [...]

9. Considerações do Relator

a) A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Conforme os artigos 64 e 65, depreendemos que o Conselheiro Relator tem o livre convencimento para apreciar recursos. Segue transcriçãoipsis litteris dos mencionados artigos:

[...]

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

b) No parecer da SERES não há qualquer justificativa, que impugne o relatório de avaliação do Inep nº 141138, realizado in loco.

c) Importante destacar os argumentos constantes no recurso da IES, referentes à avaliação da CTAA e o indeferimento da SERES:

[...]

as DCNs de Ciências Contábeis não preconizam a existência de TCC

[...]

[...]

É inadmissível que um Parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação não tenha sido devidamente REVISADO, o que, de antemão, já nos traz dúvidas quanto a qualidade do seu teor!!!

[...]

Quanto ao conteúdo da impugnação da SERES e o Relatório da CTAA, ambos se consubstanciam sobremaneira na possibilidade de ausência de maiores argumentos.

[...]

Ora, o Conceito foi emitido de “boa fé” pelos Avaliadores com base na análise dos documentos disponibilizados e demais ações realizadas in loco...

[...] Cabe registrar que a CTAA não estando in loco não tem acesso a totalidade de documentos disponibilizados à Comissão de Avaliação pela IES, bem como, não participou dos demais procedimentos realizados fisicamente na IES.

[...]

que a análise da CTAA se restringiu ao que o Relator do Processo CTAA nº 138036 conseguiu identificar a distância nos arquivos eletrônicos.

d) O Curso de Ciências Contábeis foi avaliado com conceito final igual a 4 (quatro) pela comissão de avaliação in loco, e com conceito final igual a 3 (três) pela CTAA, após reforma do relatório de avaliação do Inep. Todas as dimensões avaliadas obtiveram conceitos superiores a 3 (três), o que justifica a autorização para o funcionamento do curso.

e) Apesar de algumas dimensões terem apresentado indicadores com conceitos abaixo de 3 (três), a IES justifica e comprova no seu recurso, a adequação dos mesmos. Na próxima avaliação do curso, estes indicadores poderão ser averiguados.

f) O artigo 20 e o parágrafo único do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), dispõe que:

[...]

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

g) De forma similar ao preceito do artigo 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, deve-se considerar os impactos positivos e negativos na região. Este relator, comparando os benefícios e os custos, considera ser

positiva a instalação do curso de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, da Faculdade Jardins.

Diante do exposto, passo ao voto.

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 de Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 568/2019, para autorizar o funcionamento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Jardins, com sede na Avenida Ministro Geraldo Barreto Sobral, nº 1.496, bairro Jardins, no município de Aracaju, no estado de Sergipe, mantida pelo Centro de Educação Superior Ltda.-EPP, com sede no mesmo município e estado, com 1.600 (mil e seiscentas) vagas totais anuais.

Brasília (DF), 29 de janeiro de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Junior – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por maioria, com uma abstenção, o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente

No dia 20 de fevereiro de 2020, o Parecer CNE/CES nº 41/2020 foi encaminhado para homologação do Ministro de Estado da Educação, sendo restituído ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para reexame, em razão das considerações posteriores constantes do Parecer nº 00797/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, *in verbis*:

[...]

NUP: 00732.000643/2020-41

INTERESSADOS: FACULDADE JARDINS (FACJARDINS)

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I - Homologação do Parecer CNE/CES nº 41/2020;

II - Recurso em face de decisão da SERES. Portaria MEC nº 568, de 16 e dezembro de 2019. Autorização de Curso Superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, a ser ofertado pela Faculdade Jardins;

III - Matéria afeta ao Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e à Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017;

IV - Necessidade de reexame pelo CNE;

V - Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

Senhora Coordenadora-Geral de Assuntos Finalísticos,

I- DO RELATÓRIO

Cuida-se de homologação do Parecer CNE/CES nº 41/2020, que trata de recurso interposto contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 568, de 16 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 18 de dezembro de 2019, exarou manifestação desfavorável à autorização do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Jardins – ISE, mantida pelo Centro de Educação Superior Ltda.–EPP, em trâmite no sistema e-MEC sob o nº 201713839.

A SERES, por intermédio do Relatório de 12 de dezembro de 2019, manifestou-se de forma desfavorável ao pedido de autorização do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela ora interessada, nos seguintes termos:

[...]

III. CONCLUSÃO

5. Por não estar em consonância com os requisitos dos Decretos nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e nos termos das Portarias Normativas MEC nº 20 e nº 23, de 21 de dezembro de 2017 e nº 11, de 22 de junho de 2017, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso objeto do presente processo, de acordo com os dados a seguir:

Processo: 201713839

Mantida: FACULDADE JARDINS (FACJARDINS)

Código da Mantida: 15133

Curso (cadastro): CIÊNCIAS CONTÁBEIS (BACHARELADO)

Código do Curso: 1406698

Analizados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, aprovou, por maioria, com uma abstenção, o Parecer CNE/CES nº 41/2020, de relatoria do Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Junior, o qual deu provimento ao recurso da Instituição de Ensino, autorizando, assim, o funcionamento do supracitado curso, com 1.600 (mil e seiscentas) vagas totais anuais, litteris:

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 de Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 568/2019, para autorizar o funcionamento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Jardins, com sede na Avenida Ministro Geraldo Barreto Sobral, nº 1.496, bairro Jardins, no município de Aracaju, no estado de Sergipe, mantida pelo Centro de Educação Superior Ltda.-EPP, com sede no mesmo município e estado, com 1.600 (mil e seiscentas) vagas totais anuais.

Seguidamente, os autos foram remetidos a esta Consultoria Jurídica para manifestação no tocante à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 41/2020, tendo sido solicitado posicionamento técnico SERES, por meio da Cota nº 01053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 4 de março de 2020, que prestou esclarecimentos por meio do Ofício nº 288/2020/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 31 de agosto de 2021.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre registrar que a Constituição de 1988 trouxe previsão específica de funções essenciais à Justiça, no Título IV, Capítulo IV, contemplando, na Seção II, a denominada advocacia pública. A Advocacia-Geral da União (AGU), como função essencial à justiça, é responsável por desempenhar a advocacia de Estado. Essa essencialidade à justiça deve ser entendida no sentido mais amplo que se possa atribuir à expressão, estando compreendidas no conceito de essencialidade todas as atividades de orientação, fiscalização e controle necessárias à defesa de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico.

O art. 131 da Constituição, ao tratar da AGU, destacou como sendo de sua competência as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

Nesse diapasão o art. 11, inciso V, da Lei Complementar n.º 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União[1]), estabeleceu, no que tange à atividade de consultoria ao Poder Executivo junto aos ministérios, a competência das Consultorias Jurídica para assistir a autoridade assessorada no controle interno da constitucionalidade e legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados.

Essa competência das consultorias jurídicas — de controle preventivo de legalidade — é uma relevante atribuição de advocacia de Estado, que visa garantir a observância, por autoridades integrantes do Poder Executivo, dos princípios constitucionais e das disposições normativas na prática.

É importante destacar que esse controle interno da legalidade, que se concretiza na análise de atos normativos, de consultas, de programas, políticas e ações públicas por esta Consultoria, cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme didaticamente enuncia o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União[2].

Em suma, a Constituição Federal reservou à Advocacia de Estado papel de intérprete constitucional das normas e princípios constantes da Constituição e das

diversas leis e normas infralegais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico do Poder Executivo, sempre com vistas à proteção dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais.

Feitas essas considerações, observa-se que na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos dos incisos I, II e VI do art. 6º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação, deliberar sobre pedidos de credenciamento e recredenciamento de IES e de autorização de curso, e julgar recursos a ele dirigidos, in verbis:

Art. 6º Compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

II - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos;

[...]

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

[...]

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 hipótese dos autos, após manifestação da Secretaria competente, desfavorável à autorização do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, expressa na Portaria SERES nº 568, de 16 de dezembro de 2019, o CNE, ao acolher as razões expostas no recurso protocolado pela Instituição de Ensino, exarou decisão colegiada, por maioria, com uma abstenção, reformando a decisão da SERES, conforme se depreende da leitura do Parecer CNE/CES nº 41/2020.

Em suas considerações, aquele colegiado explicitou que “Apesar de algumas dimensões terem apresentado indicadores com conceitos abaixo de 3 (três), a IES justifica e comprova no seu recurso, a adequação dos mesmos” Aduz, ademais, que “Na próxima avaliação do curso, estes indicadores poderão ser averiguados”.

Convém transcrever as considerações do CNE lançadas no Parecer nº 41/2020:

9. Considerações do Relator

a) A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Conforme os artigos 64 e 65, depreendemos que o Conselheiro Relator tem o livre convencimento para apreciar recursos. Segue transcriçãoipsis litteris dos mencionados artigos:

[...]

b) No parecer da SERES não há qualquer justificativa, que impugne o relatório de avaliação do Inep nº 141138, realizado in loco.

c) Importante destacar os argumentos constantes no recurso da IES, referentes à avaliação da CTAA e o indeferimento da SERES:

[...]

as DCNs de Ciências Contábeis não preconizam a existência de TCC

[...]

[...]

É inadmissível que um Parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação não tenha sido devidamente REVISADO, o que, de antemão, já nos traz dúvidas quanto a qualidade do seu teor!!!

[...]

Quanto ao conteúdo da impugnação da SERES e o Relatório da CTAA, ambos se consubstanciam sobremaneira na possibilidade de ausência de maiores argumentos.

[...]

Ora, o Conceito foi emitido de “boa fé” pelos Avaliadores com base na análise dos documentos disponibilizados e demais ações realizadas in loco...

[...]

Cabe registrar que a CTAA não estando in loco não tem acesso a totalidade de documentos disponibilizados à Comissão de Avaliação pela IES, bem como, não participou dos demais procedimentos realizados fisicamente na IES.

[...]

que a análise da CTAA se restringiu ao que o Relator do Processo CTAA nº 138036 conseguiu identificar a distância nos arquivos eletrônicos.

d) O Curso de Ciências Contábeis foi avaliado com conceito final igual a 4 (quatro) pela comissão de avaliação in loco, e com conceito final igual a 3 (três) pela CTAA, após reforma do relatório de avaliação do Inep. Todas as dimensões avaliadas obtiveram conceitos superiores a 3 (três), o que justifica a autorização para o funcionamento do curso.

e) Apesar de algumas dimensões terem apresentado indicadores com conceitos abaixo de 3 (três), a IES justifica e comprova no seu recurso, a adequação dos mesmos. Na próxima avaliação do curso, estes indicadores poderão ser averiguados.

f) O artigo 20 e o parágrafo único do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), dispõe que:

[...]

g) De forma similar ao preceito do artigo 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, deve-se considerar os impactos positivos e negativos na região. Este relator, comparando os benefícios e os custos, considera ser positiva a instalação do curso de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, da Faculdade Jardins.

Diante do exposto, passo ao voto.

Convém destacar que, em sentido contrário, a SERES posicionou-se desfavorável à autorização do curso superior, pelos seguintes fundamentos:

I. CONTEXTUALIZAÇÃO

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

2. O relatório constante do processo, emitido pela comissão de avaliação designada pelo INEP, após visita in loco no endereço sede e reformado pela CTAA, resultou nos seguintes conceitos (Código da Avaliação: 151051):

Indicadores previstos pelo art. 13, inciso IV e alíneas, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017:

2.4. Estrutura curricular – conceito 1

2.5. Conteúdos curriculares – conceito 1

2.6. Metodologia – conceito 2

2.17) AVA – conceito 4; e

2.16) Tecnologias de Informação e Comunicação TIC – conceito 4.

Dimensões:

Dimensão 1: Organização Didático-Pedagógica - Conceito 3,24

Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial - Conceito 3,14

Dimensão 3: Infraestrutura - Conceito 3,50

Conceito Final = 3

II. CONSIDERAÇÕES DA SERES

3. Em que pese a obtenção de conceito final minimamente satisfatório no relatório de avaliação do INEP, ao curso foram atribuídos conceitos insatisfatórios aos indicadores abaixo relacionados, caracterizando o não cumprimento dos requisitos da Portaria Normativa MEC nº 20/2017:

2.4. Estrutura curricular. Disciplina de LIBRAS obrigatória para licenciaturas e para Fonoaudiologia, e optativa para os demais cursos (Decreto nº 5.626/2005). 1

Justificativa para conceito 1: Não fica clara no PPC a articulação da teoria com a prática, pois na matriz curricular elaborada pela IES foi discriminada a carga horária total de cada disciplina, não havendo especificação quanto à abordagem de disciplinas práticas. No PPC, item 11.1.1 Interdisciplinaridade, a IES afirma que os professores discutirão, no início do semestre, “atividades para as quais sejam necessários os conhecimentos conjuntos das disciplinas ministradas dentro do semestre”, mas não demonstra como a relação entre as disciplinas foi respeitada ao elaborar sua matriz curricular.

2.5. Conteúdos curriculares. 1

Justificativa para conceito 1: A ausência de pré-requisitos nas disciplinas impossibilita o completo desenvolvimento do discente e o efetivo desenvolvimento do perfil profissional do egresso, porquanto não abordam conteúdos básicos para sua formação.

2.6. Metodologia. 2

Justificativa para conceito 2: Apesar de a metodologia atender ao desenvolvimento dos conteúdos, não atende à acessibilidade metodológica e não proporciona autonomia ao discente, motivo pelo qual se mostra necessária a diminuição do conceito atribuído.

2.12. Apoio ao discente. 2

Justificativa para conceito 2: No Formulário Eletrônico a IES informa que conta com apoio extraclasse e psicopedagógico, inclusive atividades de nivelamento. Também no Formulário Eletrônico a IES informa que possui “Núcleo de Apoio ao Estudante”, o qual visa o acompanhamento e orientação dos alunos, a fim de solucionar problemas surgidos no desempenho acadêmico, demonstrando a existência de ações de acolhimento e permanência. Não há no PPC qualquer informação que

demonstre a oferta pela IES de intercâmbios e possibilidade de participação do discente em outros centros acadêmicos, prevendo apenas a possibilidade de firmar convênios futuros. Da mesma forma, não foi encontrada no PPC a previsão de intermediação e acompanhamento de estágios não obrigatórios remunerados pela IES, dispondo apenas sobre o Estágio Curricular Supervisionado (obrigatório).

2.20. Número de vagas. 1

Justificativa para conceito 1: O número de vagas não foi fundamentado em estudos quantitativos ou qualitativos.

3.8. Experiência no exercício da docência superior. 1

Justificativa para conceito 1: Não restou comprovado que a IES elaborou documento capaz de demonstrar e justificar a relação entre a experiência no exercício da docência superior do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula.

3.9. Experiência no exercício da docência na educação a distância. 1

Justificativa para conceito 1: Não restou comprovado que a IES elaborou documento capaz de demonstrar e justificar a relação entre a experiência no exercício da docência superior do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula.

3.11. Atuação do colegiado de curso ou equivalente. 2

3.12. Titulação e formação do corpo de tutores do curso. 2

Justificativa para conceito 2: A IES não foi capaz de comprovar que todos os tutores são graduados na disciplina em que são responsáveis.

3.13. Experiência do corpo de tutores em educação a distância. 1

Justificativa para conceito 1: Não restou comprovação que a IES elaborou documento capaz de demonstrar e justificar a relação entre a experiência no exercício da docência superior do corpo docente previsto e seu desempenho em sala de aula.

3.15. Produção científica, cultural, artística ou tecnológica. 1

4.1. Espaço de trabalho para docentes em Tempo Integral. Considerar os espaços de trabalho para os docentes em Tempo Integral do primeiro ano do curso (CST) ou dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas). 2 Justificativa para conceito 2: Não restou demonstrando se o espaço disponibilizado pela IES permite ao docente o desenvolvimento das suas atividades acadêmicas.

4.5. Acesso dos alunos a equipamentos de informática. Considerar o laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática, para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas). 2

Justificativa para conceito 2: Na visita não restou comprovado que o laboratório de informática atende à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do espaço físico, possui hardware e software atualizados e passa por avaliação periódica de sua adequação, qualidade e pertinência.

4. Desta forma, por não atendendo aos padrões mínimos de qualidade previstos na legislação em vigor, para a oferta de cursos superiores, somos pelo indeferimento do pedido de autorização do curso objeto do presente processo.

[...]

Como exposto, a SERES ampara o indeferimento da autorização do curso pleiteado na norma contida no inciso IV do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, a qual estabelece a exigência, para os cursos EaD, de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores: “estrutura curricular”; “conteúdos curriculares”; “metodologia”; “AVA”; e “Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC”.

Na hipótese em exame, conforme visto acima, o Parecer Final da SERES constatou resultados insatisfatórios, dentre outros, nos indicadores “estrutura curricular”; “conteúdos curriculares”; e “metodologia”. Tal fato, portanto, impõe a incidência da regra prevista no § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, que prescreve, expressamente, que “O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido”.

Nesse sentido, vislumbra-se que, via de regra, o CNE não pode fazer juízos elásticos, ultrapassando critérios técnicos anteriormente estabelecidos nas normas que estabelecem os padrões decisórios para oferta de cursos superiores.

Ressalte-se, ademais, 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. De notar que a regulamentação contida na Portaria Normativa n.º 20, de 2017, já traz expressamente um juízo de razoabilidade na aplicação do padrão decisório, posto que exige para os cursos na modalidade a distância, nos termos do inciso IV do seu art. 13, a obtenção de conceito igual ou maior que três nos indicadores “estrutura curricular”; “conteúdos curriculares”; e “metodologia”. Confira-se o teor da aludida norma:

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*
- III - para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*
 - a) estrutura curricular; e*
 - b) conteúdos curriculares;*
- 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.

§ 2º A SERES poderá indeferir o pedido de autorização caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos seguintes requisitos:

- I - Diretrizes Curriculares Nacionais, quando existentes;*
- II - carga horária mínima do curso.*

§ 3º Da decisão de indeferimento da SERES, caberá recurso ao CNE, nos termos do Decreto nº 9.235, de 2017.

§ 4º 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 uma única dimensão, desde que as demais dimensões e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0.

§ 5º Para os cursos de Direito, além do disposto no caput, será considerada como requisito mínimo a obtenção de CC igual ou maior que 4.

§ 6º Em caso de adesão da IES ao Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - PROIES, a autorização de curso fica condicionada à inexistência de vedação.

§ 7º Na hipótese de admissibilidade do pedido de autorização nos termos previstos no § 2º do art. 10 desta Portaria, em que tenha ocorrido a divulgação de novo indicador de qualidade institucional insatisfatório, o deferimento do pedido fica condicionado à obtenção de CC igual ou maior que quatro, sem prejuízo dos demais requisitos.

§ 8º A SERES poderá sobrestar pedidos de autorização de cursos protocolados por IES que tenha processo de credenciamento com protocolo de compromisso instaurado, até a conclusão da fase de parecer final pós-protocolo, com sugestão de deferimento. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2018)

§ 9º Nos casos previstos no parágrafo anterior em que o resultado da avaliação externa in loco pós-protocolo de compromisso seja insatisfatório, a SERES poderá indeferir o pedido de autorização, independentemente do CC obtido.

Nesses termos, consoante o disposto no § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, que impõe o indeferimento do pedido em caso de não atendimento dos critérios ali definidos, constata-se que 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, em uma análise preliminar, exercício de outro juízo de razoabilidade a ser exercido pelo CNE.

Não obstante, é possível ao CNE, fundamentadamente, confirme a superação pela recorrente das deficiências anteriormente elencadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES, o que não se vislumbra ter ocorrido no presente caso.

Cumpra mencionar, ainda, os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, no Ofício nº 288/2020/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 31 de agosto de 2021, em atenção à solicitação formulada por esta Consultoria Jurídica, conforme a seguir:

OFÍCIO Nº 288/2020/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 31 de agosto de 2021

Assunto: Homologação do Parecer CNE/CES nº 41/2020.

Referência: COTA nº 01053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU. e-MEC nº 201713839.

Em atenção à Cota nº 01053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU (1937410), e considerando os termos do Parecer CNE/CES nº 41/2020 (1932338), informa-se o quanto adiante segue.

1. Cuida-se da análise acerca da homologação do Parecer CNE/CES nº 41/2020, referente ao recurso contra decisão da SERES, que indeferiu o pedido de autorização do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a

distância, pleiteado pela Faculdade Jardins, por meio do processo e-MEC nº 201713839.

2. Consultando o fluxo processual, constata-se que o Relatório da Comissão de Avaliação não foi impugnado pela instituição, sendo impugnado pela SERES, em 19/10/2018, com amparo do artigo 7º da Portaria Normativa nº 23/2017. Na mesma data, foram apresentadas as contrarrazões pela IES.

3. Na fase CTAA - RECURSO, após análise dos argumentos apresentados na impugnação pela SERES e nas contrarrazões da IES, foi acrescentado o relatório identificado com o Código de Avaliação nº 151051.

4. Com base nesse relatório, a SERES concluiu o processo de autorização EaD do curso de Ciências Contábeis, manifestando-se pelo indeferimento o pedido, nos seguintes termos, com nossos destaques em negrito:

[...]

5. Diante disso, foi publicada a Portaria SERES nº 568/2019, no DOU de 18/12/2019, Seção 1, pág. 49, indeferindo o pedido de autorização do curso em análise. Ato contínuo, foi aberto prazo recursal junto ao CNE.

6. Por meio do Parecer CNE/CES nº 41/2020, aquele Colegiado, com base no art. 35 da Portaria Normativa 23/2017, conheceu do recurso e decidiu pela reforma da decisão da Secretaria, para autorizar o funcionamento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Jardins, com sede na Avenida Ministro Geraldo Barreto Sobral, nº 1.496, bairro Jardins, no município de Aracaju, no estado de Sergipe, mantida pelo Centro de Educação Superior Ltda.-EPP, com sede no mesmo município e estado, com 1.600 (mil e seiscentas) vagas totais anuais.

7. Em decorrência da divergência entre a decisão da SERES e a do CNE, por meio da Cota nº 01053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU (1937410), a Consultoria Jurídica solicitou à Secretaria posicionamento técnico pertinente, notadamente sobre a adequabilidade ou não dos indicadores “estrutura curricular, conteúdos curriculares e metodologia” fixados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

8. Inicialmente, cumpre esclarecer que a fase “CTAA – Recursos” foi iniciada em 19/10/2018 e finalizada em 01/07/2019, com a seguinte decisão do Conselho: A CTAA vota pela manutenção do relatório da Comissão de Avaliação.

9. Ocorre, no entanto, que toda a atuação daquela Comissão foi no sentido de reformar o relatório, conforme se verifica no fluxo processual, inclusive, substituindo o relatório de avaliação produzido pela comissão que realizou a avaliação in loco pelo relatório reformado pela própria CTAA:

[...]

10. Diante disso, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior concluiu o Parecer Final em 12/12/2019, apresentando a sugestão de indeferimento do processo, por não estar em consonância com os requisitos dos Decretos nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e nos termos das Portarias Normativas MEC nº 20 e nº 23, de 21 de dezembro de 2017 e nº 11, de 22 de junho de 2017, considerando os conceitos constantes do relatório de avaliação inserido na fase CTAA - RECURSO, com a reforma sugerida pelo Relator naquele Colegiado.

11. Em que pese a obtenção de conceito final minimamente satisfatório no relatório de avaliação do INEP, o não cumprimento dos requisitos da Portaria Normativa MEC nº 20/2017 motivou o indeferimento do pedido:

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

III – para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:

a) estrutura curricular; e

b) conteúdos curriculares;

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.

(...)

12. Dessa forma, não identificamos erro de fato ou de direito que justificasse um novo posicionamento técnico por parte da Secretaria, no que se refere à aplicação do padrão decisório estabelecido pela Portaria Normativa nº 20/2017, tendo como referência os conceitos constantes do relatório da CTAA, em especial: estrutura curricular, conteúdos curriculares e metodologia. Além disso, o processo encontra-se em uma fase avançada do fluxo na qual não se encontra prevista a manifestação da SERES nos autos.

[...]

Pois bem. Convém destacar que, em seu Parecer Final, de 12 de dezembro de 2019, a SERES manifesta-se desfavorável à autorização do curso superior da IES, com base na aplicação do inciso IV do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, em razão do conceito 1 nos Indicadores “estrutura curricular” e “conteúdos curriculares”, bem como pelo conceito 2 no Indicador “metodologia”, inferiores ao mínimo exigido pelo inciso IV do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017.

Nesse passo, a Portaria nº 20, de 2017, veio dispor objetivamente sobre os critérios para a análise dos pedidos de autorização, tendo como referencial, dentre outros, os conceitos obtidos em cada uma das dimensões pela IES, estabelecendo parâmetros objetivos para a prática de tal ato.

Diante de tais considerações, cumpre destacar que 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 de qualidade pelo Poder Público. Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, no inciso VII de seu art. 206, 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.

Acrescente-se ainda que, no âmbito do sistema federal de ensino, o MEC exerce a função de órgão regulador, detendo, por conseguinte, competência para expedição das normas para o exercício da sua função, conforme previsão do inciso V do artigo 4º do Decreto nº 9.235, de 2017.

A prestação de serviços educacionais é livre à iniciativa privada, sendo necessário e imprescindível o cumprimento das normas gerais de educação nacional, bem como prévia autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, como enunciam os incisos I e II do art. 209, da Constituição da República. Vejamos o texto literal da norma constitucional:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;*
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

Por sua vez, na esfera infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reproduziu o mandamento constitucional supramencionado, e acrescentou, como requisito para a oferta do ensino pela iniciativa privada, a capacidade de autofinanciamento.

De outro giro, a LDB (Lei nº 9.394, de 1996), no IX de seu art. 9º, conferiu à União a competência para autorizar, reconhecer e credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino, o qual, nos termos do art. 16 do referenciado diploma legal, compreende:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

[...]

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - As instituições de ensino mantidas pela União;*
- II- As instituições de educação criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
- III- Os órgãos federais de educação.*

Nesta esteira, pode-se extrair a seguinte premissa: nos termos da legislação em vigor, a oferta de cursos superiores pelas instituições integrantes do sistema federal de ensino depende de prévio ato autorizativo do Ministério da Educação (MEC), a quem também caberá a sua avaliação quanto à prestação desse relevante serviço, bem como a expedição de normas para a regulação do sistema federal de ensino.

Estabelecidas as premissas normativas que conferem a competência institucional desta Pasta Ministerial, é fundamental também trazer à baila razões

teleológicas pelas quais o Estado exerce a regulação e supervisão das instituições de ensino superior privadas.

Isto porque, é cristalino que o Estado Brasileiro tem como função primordial a efetivação dos direitos fundamentais expostos em linhas gerais pela Constituição Federal.

Não por outro motivo, a Carta Federal estabelece, no já citado art. 209, I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como, a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Destarte, as limitações e os balizamentos existentes na atuação da iniciativa privada nessa seara decorre da necessidade precípua de preservar a qualidade do ensino ofertado e, conseqüentemente, tutelar os interesses de toda a coletividade, porquanto educação é direito de todos, e tem como o objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, consoante o disposto no art. 205 da Constituição Federal.

Ademais, o MEC, enquanto Poder Regulador do serviço educacional, atua investido de verdadeiro poder de polícia administrativo, cujos contornos se encontram delineados nos exatos termos definidos na lei que rege a matéria, pelo que, logicamente, sua atuação não pode ser concretizada sem previsão normativa para tanto, sob pena de ocorrer manifesta violação do princípio da legalidade, que é de observância cogente pela Administração Pública.

Desta forma, constata-se que o poder-dever de regular as instituições integrantes do sistema federal de ensino, seja mediante a emissão de atos autorizativos, seja por meio de expedição de atos normativos, é atribuição deste Ministério da Educação que não admite em nenhuma hipótese renúncia.

Assim, o MEC, no exercício da regulação do ensino superior, atua perante as instituições de ensino integrantes do sistema de ensino federal como verdadeiro Poder Concedente do serviço público educacional, do qual é o titular, isto é, o MEC, observadas as condições e requisitos estabelecidos em norma específica emanada, autoriza à instituição interessada a execução direta de tal serviço.

Destarte, 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 que deverão ser emanados em estrita observância às normas postas vigentes, em razão do princípio da legalidade que deve pautar toda e qualquer atuação do Poder Público.

Finalmente, convém ressaltar 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.

Nesse giro, tem-se que 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, litteris:

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Nesse viés, tendo em vista as considerações acima exaradas e os resultados avaliativos obtidos pela recorrente, com amparo no Parecer Final da SERES, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, oportunidade em que o colegiado reavaliará o caso em tela à luz do padrão decisório fixado pela Portaria Normativa n.º 20, de 2017.

Por fim, cumpre apenas explicitar a natureza meramente opinativa dos pareceres jurídicos em casos desse jaez, não havendo nenhuma exigência legal que o gestor público se vincule às conclusões aqui exaradas. Por certo, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso concreto, e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sobre a hipótese, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.

III- CONCLUSÃO

Ante todo exposto, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 41/2020, na forma do ofício em anexo.

*À consideração superior.
Brasília, 3 de setembro de 2021.
Cleuber Teotonio Vieira
Advogado da União*

Este é o relatório.

Considerações do Relator

Conforme o exposto acima, o reexame foi requerido em função da manifestação superveniente da SERES, suscitada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) em face da análise de conformidade jurídica-formal do Parecer CNE/CES nº 41/2020. Neste sentido, percebo que a SERES tão somente reiterou os fundamentos outrora utilizados no momento de autorização do curso superior, não havendo, assim, fato novo a ser abordado. Ademais, ao referendar erro material na fase avaliativa, a SERES simplesmente se dá ao direito de assumir o papel da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação

(CTAA) e falar em nome dela. Com efeito, entendo que, à luz da legislação, isso não se faz conveniente.

Não obstante, todo o Colegiado é cômico posição desta Relatoria quanto à exigibilidade estrita que faço de estrutura tecnológica quando analiso um processo que versa sobre a Educação a Distância (EaD). No caso em tela, fica claro para este Relator que o curso superior almejado não representa qualquer risco neste sentido, sobretudo porque a IES já possui credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD desde 2017. Por conseguinte, não vislumbro qualquer vulnerabilidade neste ponto.

Neste bojo, não vejo outra alternativa que não seja a de manter a decisão emanada no Parecer CNE/CES nº 41/2020. Ora, a despeito da decisão do Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior aparentemente se contrapor às diretrizes do artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, a convicção do Relator está balizada em evidentes vícios na fase avaliativa. Por conseguinte, em que pese o CNE não dispor da competência para alterar conceitos colacionados no relatório de avaliação, este Colegiado majoritariamente se convenceu que as impropriedades avaliativas mereceriam passar pelo crivo da tutela administrativa. Ato contínuo, faz-se ainda necessário ressaltar que o processo em comento foi protocolado no ano de 2017. Assim, lastreado na posição consolidada por esta Casa, presumo que a Portaria Normativa MEC nº 20/2017 sequer é o padrão decisório adequado ao caso, já que o artigo 29, Parágrafo único, desta norma aduz expressamente:

[...]

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. (Grifo nosso)

Destarte, considerando que as questões de fato e de direito apontadas pela SERES já foram valoradas anteriormente por esta Casa, no ponto de vista deste Relator, nada há a ser reparado no Parecer CNE/CES nº 41/2020. Em consequência, posiciono-me pela manutenção do voto deliberado originariamente por esta Câmara.

É este o Parecer que submeto à deliberação da CES/CNE, sintetizado no voto abaixo exarado.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 41, de 29 de janeiro de 2020, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 568, de 16 de dezembro de 2019, e manifesto-me favorável ao funcionamento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Jardins (FACJARDINS), com sede na Avenida Ministro Geraldo Barreto Sobral, nº 1.496, bairro Jardins, no município de Aracaju, no estado de Sergipe, mantida pelo CESUL – Centro de Educação Superior Ltda. – EPP, com sede no mesmo município e estado, com 1.600 (mil e seiscentas) vagas totais anuais.

Brasília (DF), 27 de janeiro de 2022.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 27 de janeiro de 2022.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente