



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Associação Educacional de Embu das Artes (AEEA)		UF: SP
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 92, de 8 de julho de 2021, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 9 de julho de 2021, determinou o descredenciamento da Faculdade Polis das Artes, com sede no município de Embu das Artes, no estado de São Paulo.		
RELATOR: Robson Maia Lins		
PROCESSO Nº: 23709.000133/2016-80		
PARECER CNE/CES Nº: 176/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 17/2/2022

I – RELATÓRIO

Histórico

Este Parecer examina recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 92, de 8 de julho de 2021, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 9 de julho de 2021, determinou o descredenciamento da Faculdade Polis das Artes, com sede no município de Embu das Artes, no estado de São Paulo.

Em face de denúncias de irregularidades relacionadas à oferta de programa de formação pedagógica, em 21 de outubro de 2019, a SERES, com fulcro no exposto na Nota Técnica nº 64/2019/CGSO-TÉCNICOS/DISUP/SERES, publicou a Portaria nº 467, de 18 de outubro de 2019, no DOU, em 21 de outubro de 2019, instaurou processo sancionador, inclusive com aplicação de medida cautelar de suspensão da oferta de cursos de Formação Pedagógica de Docentes, sob quaisquer designações, na sede da Faculdade Polis das Artes ou em outras localidades. De acordo com digressão da SERES, “restou evidente a ministração e ofertas do PEFPD de forma irregular pela Faculdade Polis das Artes”.

Por intermédio do Parecer CNE/CES nº 68, de 28 de janeiro de 2021, de lavra do Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, a Câmara de Educação Superior (CES) indeferiu o recurso interposto pela Associação Educacional de Embu das Artes (AEEA), pelo qual postulou-se a reforma da Portaria SERES nº 467/2019, sobretudo no tocante às medidas cautelares acima informadas.

Doravante, finda a instrução processual do processo sancionador, em 8 de julho de 2021, o Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, consubstanciado nos motivos expostos na Nota Técnica nº 56/2021/CGSO-TÉCNICOS/DISUP/SERES, exarou o Despacho nº 92, publicado no DOU, em 9 de julho de 2021, ato este que sacramentou o descredenciamento da Faculdade Polis das Artes.

Em 9 de agosto de 2021, a Associação Educacional de Embu das Artes (AEEA) procedeu com a impugnação do ato de descredenciamento contido no Despacho nº 92/2021. Ato contínuo, por intermédio do Ofício nº 434/2021/CES/SAO/CNE/CNE-MEC, a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Educação (SE/CNE) enviou a peça recursal à análise de

reconsideração da SERES, consoante a determinação esculpida na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Dos fundamentos do recurso

Inicialmente, convém afirmar que a peça recursal foi protocolada tempestivamente. Por oportuno, cabe transcrever abaixo trecho extraído da Nota Técnica nº 1/2022/CGSO-TÉCNICOS/DISUP/SERES:

[...]

Preliminarmente, salienta-se que os requisitos de admissibilidade do recurso foram cumpridos, tendo em vista ter sido interposto por pessoa legitimada para atuar no processo, qual seja advogado devidamente constituído, ademais, o recurso foi protocolado tempestivamente no dia 09/08/2021, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, que começou a contar a partir do dia 09/07/2021, data em que a IES recebeu a notificação da publicação do Despacho nº 92/2021, em consonância ao art. 75 parágrafo único do Decreto nº 9.235/2017.

Em síntese, a recorrente sustenta que a análise cognitiva que decidiu pela fixação da autoria e da materialidade estaria fundamentada em legislação superveniente à época da ocorrência dos fatos, situação jurídica que caracterizaria o vício da aplicação retroativa da lei. Ademais, discorre que em face do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, ser um ato normativo de natureza infralegal, não poderia impor sanções, violando o princípio da legalidade. Por conseguinte, a interessada requer à Câmara de Educação Superior o arquivamento do feito, com a respectiva revogação das sanções aplicadas.

Análise da SERES

A SERES, em minuciosa, exaustiva e pormenorizada análise, decide pela manutenção da sanção aplicada nos seguintes termos:

[...]

Inicialmente, é importante esclarecer que em relação ao argumento suscitado pela defesa, no qual sugere que a Administração Pública descumpriu o princípio da legalidade no exercício de suas atribuições, expresso pelo art. 37 da CF/88, que a interpretação desse princípio abrange desde a observância da lei formal até a observância aos preceitos do Estado Democrático de Direito, em consonância ao Caput do art. 1º da Constituição, bem como também se submete aos demais fundamentos e princípios de base constitucional, inclusive a obrigatoriedade de cumprir as próprias normas editadas pela Administração.

Ao contrário da simplicidade aparente contida no princípio da legalidade, que “a Administração Pública deve atuar nos limites da lei”, na obra Direito Administrativo Moderno, a jurista Odete Medauar (2018, p. 99 a 119)[ii] apresenta questões relevantes quanto à aplicação desse princípio no caso concreto.

Para Medauar, se predominasse o significado geral do princípio da legalidade, não só inviabilizaria como também paralisaria toda a Administração Pública, porque seria necessário um comando legal específico para cada ato ou medida, ambos editados pela Administração. Por exemplo, quando uma lei ordena uma atividade para a Administração, como estabelecer prazo para edição de regulamentação da lei, ao editar a norma em cumprimento do dispositivo legal a

Administração está legislando dentro dos limites impostos pela lei. Desse modo, a necessidade de uma hipótese abstrata fixada explicitamente por norma legislativa é uma concepção rígida do princípio da legalidade, que limitaria a atividade da Administração a simples execução da lei. O que não é uma realidade, embora no exercício do poder vinculado possa haver decisões similares a atos concretizadores de hipóteses normativas abstratas.

Nesse sentido, Medauar interpreta que a operacionalidade do princípio da legalidade seja a habilitação legal para adotar atos e medidas justificadas por uma disposição legal. Ainda propõe gradações dentro dessa interpretação, quais sejam (2018, p. 118):

(...)

a habilitação legal, por vezes, é somente norma de competência, isto é, norma que atribui poderes para adotar determinadas medidas, ficando a autoridade com certa margem de escolha no tocante à substância da medida; por vezes, a base legal expressa um vínculo estrito do conteúdo do ato ao conteúdo da norma ou às hipóteses aí arroladas.

Em geral, nas medidas de repercussão mais forte nos direitos dos cidadãos, há vinculação mais estrita da medida administrativa ao conteúdo da norma.

Importante destacar, que a concretização do princípio da legalidade na Administração Pública ocorre de diversos modos na execução de suas atividades, elencamos aqui os modos mais intimamente ligados a esse exercício, quais sejam, o poder discricionário, o poder regulamentar e o poder normativo, todos exercidos sempre nos limites da lei.

O primeiro, o poder discricionário não pode ser confundido com arbitrariedade, pois significa uma condição de liberdade limitada, a qual permitirá o exercício da Administração com base na sua atribuição legal. A autoridade, ao exercer o poder discricionário, deve atender ao interesse público referente à competência que lhe foi conferida, e, por isso, a escolha que a Administração realiza é finalística. Esse poder justifica-se no exercício do Poder Executivo para concretizar a função de direção política e administrativa.

Ainda no exercício dessa mesma função, a Administração se utiliza de seu poder regulamentar, o qual tem a função clara de explicitar o teor das leis, resultado da expedição de regulamentos editados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais. Além desses dois poderes, incluímos também aqui o poder normativo, o qual confere à administração direta, ao Chefe do Executivo, ministros e secretários, a faculdade de emitir normas para disciplinar matérias não privativas de lei, expedem atos que podem conter normas gerais destinadas a reger matérias de sua competência, com observância da Constituição e da lei. Tais normas podem ter repercussão mais imediata sobre pessoas físicas, jurídicas, grupos, a população em geral ou, mais imediata, sobre a própria Administração, podendo ter ou não reflexos externos.

Isto posto, não procede o argumento da imposição de sanções ao administrado se configuraria em uma arbitrariedade, tendo em vista ser parte da função regulatória do Poder Público, constitucionalmente definida pelo art. 209 da Constituição Federal de 1988, ora regulado pelo art. 7º da Lei nº 9.394/1996.

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.*

Tal preceito determina que o ensino é livre à iniciativa privada desde que cumprida as normas gerais da educação nacional, que tem por principal motivação a oferta com garantia do padrão de qualidade da educação superior. Esta finalidade se concretiza, a partir de instrumentos de regulação e avaliação utilizados pelo Poder Público, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.394/1996,

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

Ou seja, a IES, uma vez credenciada no sistema federal, será supervisionada para verificar o cumprimento destas normas. O processo de supervisão é executado dentro dos termos da Lei nº 9.784/1999, atualmente normatizado pelos arts. 62 a 78 do Decreto nº 9.235/2017 e pela Portaria nº 315/2018 (anteriormente, regulados pelo Decreto nº 5.773/2006 e pelas Portaria nº 40/2007 e Portarias nº 19, 20, 21, 23 e 24/2017).

Nesse ponto, é essencial esclarecer que na estrutura organizacional até o começo de 2011 não existia a SERES/MEC, que foi criada somente com a publicação do Decreto nº 7.480/2011. As atividades que até então eram fragmentadas entre diversas Secretarias do MEC acabaram sendo absorvidas com a criação da nova estrutura, reunindo competências da Secretaria de Educação Superior (SESu), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e da extinta Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação. A despeito disso, conforme demonstrado, a competência do MEC para a regulação e supervisão da educação superior já estava definida pela Constituição de 1988, assim como regulada pela Lei nº 9.394/1996 e pela Lei nº 9.784/1999.

Em relação às normatizações internas do MEC, a defesa faz uma confusão entre as técnicas legislativas aplicadas no âmbito administrativo com as técnicas legislativas aplicadas no âmbito penal. Na esfera administrativa, diferentemente da necessidade de tipificar o crime exigido na técnica penal, a norma administrativa muitas vezes descreve o dever jurídico ao qual o cidadão está submetido. A forma legislativa contida no Decreto nº 5.773/2006 e na Portaria nº 40/2007, assim como ainda em alguns artigos atualmente contidos no Decreto nº 9.235/2017 e na Portaria nº 315/2018, se observa no texto da norma a descrição de diversos deveres jurídicos e não das condutas irregulares.

Em síntese, a técnica legislativa utilizada pela Administração Pública na normatização anterior definiu o dever jurídico, fato que não contraria sua competência definida pela Constituição, nem a lei ordinária que regula tal matéria, seria como se a IES supervisionada insinuasse em seu argumento que não existia a previsão legal.

Contudo, se a Administração Pública expede uma autorização de funcionamento para a IES, considerando o princípio da legalidade que tanto a Administração direta, quanto a IES estão submetidas, logicamente que a instituição só poderá exercer suas atividades nos limites da autorização recebida. A revogação expressa do Decreto nº 5.773/2006, a partir da vigência do Decreto nº 9.235/2017, não muda a substância do dever jurídico, qual seja, a iniciativa privada poderá ofertar educação superior nos termos autorizados pelo MEC. Ou seja, o dever jurídico se encontra presente em ambos os dispositivos, mudando apenas a técnica legislativa, como anteriormente explicado.

Decreto nº 5.773/2006:

Art. 27. A oferta de cursos superiores em faculdade ou instituição equiparada, nos termos deste Decreto, depende de autorização do Ministério da Educação.

§ 1º O disposto nesta Subseção aplica-se aos cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º Os cursos e programas oferecidos por instituições de pesquisa científica e tecnológica submetem-se ao disposto neste Decreto.

(...)

Art. 34. O reconhecimento de curso é condição necessária, juntamente com o registro, para a validade nacional dos respectivos diplomas.

Parágrafo único. O reconhecimento de curso na sede não se estende às unidades fora de sede, para registro do diploma ou qualquer outro fim.

Decreto nº 9.235/2017:

Art. 39. A oferta de cursos de graduação em faculdades, nos termos deste Decreto, depende de autorização prévia do Ministério da Educação.

(...)

Art. 45. O reconhecimento e o registro de curso são condições necessárias à validade nacional dos diplomas.

§ 1º O reconhecimento de curso presencial na sede não se estende às unidades fora de sede, para registro do diploma ou qualquer outro fim.

(...)

Art. 72. Serão consideradas irregularidades administrativas, passíveis de aplicação de penalidades, nos termos deste Decreto, as seguintes condutas:

II - oferta de educação superior em desconformidade com os atos autorizativos da IES;

VI - diplomação de estudantes cuja formação tenha ocorrido em desconformidade com a legislação educacional;

Ademais, esclarecemos que os programas especiais de formação pedagógica de docentes possuem regulação própria expedida pelo CNE, desde 1997, com a Resolução CNE/CEB nº 02/97 e posteriormente, em 2015, com a Resolução nº 2/2015. De acordo com os normativos, as regras para a oferta de tal curso se encontram detalhadas desde 1997. E em consonância com as regras determinadas em tais normativos, a Polis das Artes não possui nenhum curso de Licenciatura reconhecido em nenhuma habilitação capaz de conferir formação para a docência nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Ou seja, a IES extrapolou os limites dos atos autorizativos emitidos em seu favor, já que os utilizou para expedir irregularmente diplomas de curso que não possuía autorização.

Fato inconteste em relação aos atos autorizativos da IES, o que torna improcedente a alegação da defesa quando sugere inexistir regulação à época dos fatos, os limites de atuação da IES foram determinados no próprio ato administrativo que autorizou o seu funcionamento. Além disso, a Diretora, Sra. Maria do Carmo dos Santos Motta, assumiu a irregularidade, conforme a declaração encaminhada ao MEC (doc. SEI nº 1573484). Ressalta-se, que a despeito da IES informar que se tratava de 1.213 (mil duzentos e treze) egressos, não possuía documentos em seu acervo referentes a tais alunos, o que corrobora que a IES se utilizava dos atos regulatórios de forma irregular, extrapolando os limites autorizados pelo MEC.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando improcedentes as alegações apresentadas pela defesa em face da determinação de descredenciamento exarada por meio do Despacho nº 92/2021. Em atenção aos referenciais de qualidade expressos na legislação e nos instrumentos de avaliação da educação superior, e às normas que regulam o processo administrativo na Administração Pública Federal, com fundamento expresso nos arts. 206 e 209 da Constituição, no art. 7º, inciso II, da Lei nº 9.394/1996, nos arts. 2º, 45 e 50 da Lei nº 9.784/1999 e nos arts. 72, 73 e 75 do Decreto nº 9.235/2017 esta Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior - CGSO/DISUP/SERES sugere o encaminhamento ao CNE do presente recurso administrativo interposto pela Faculdade Polis das Artes (cód. e-MEC nº 5046) contra a determinação de descredenciamento contida no Despacho nº 92/2021.

Considerações do Relator

As evidências contidas nos autos corroboram enfaticamente os fatos discorridos na decisão impugnada. Ademais, não vislumbro qualquer incompatibilidade em relação à norma aplicada ao caso concreto. De fato, seja no Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, ou no Decreto nº 9.235/2017, os atos praticados pela Instituição de Educação Superior (IES) são considerados incompatíveis com a legislação educacional e, ato contínuo, há a previsão de que o descredenciamento é a penalidade compatível.

Com efeito, os elementos probatórios colhidos pela SERES durante a instrução do processo não deixam margens de dúvidas para concluirmos definitivamente, conforme já havia identificado o Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, no bojo do Parecer CNE/CES nº 68/2021, que a IES ofertava de modo contumaz Programas de Formação Pedagógica de Docentes de forma irregular. Como bem apontou o Conselheiro, tanto a Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997, quanto as Resoluções CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, e CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, deixam expressas os requisitos necessários para que uma IES oferte os referidos programas. De fato, constata-se que a Faculdade Polis das Artes não os atendia. Assim, por óbvio, a recorrente não estava apta e autorizada a oferecê-los à sociedade. Ao fazê-lo, infringiu a legislação educacional frontalmente e, por conseguinte, deve arcar com as respectivas consequências.

Concluo, portanto, pela manutenção integral da sanção imposta pela SERES e, desta forma, 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, negar-lhe provimento, mantendo a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa no Despacho nº 92, de 8 de julho de

2021, que determinou o descredenciamento da Faculdade Polis das Artes, com sede na Rua Tancredo Neves, nº 17, bairro Jardim Santa Emília, no município de Embu das Artes, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional de Embu das Artes (AEEA), com sede no mesmo município e estado.

Voto, também, no sentido de que a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação defina, junto à entidade mantenedora, a responsabilidade sobre guarda e gestão do acervo acadêmico da IES, nos termos do artigo 58 do Decreto nº 9.235/2017.

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2022.

Conselheiro Robson Maia Lins – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 2022.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente