



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADA: Delwin Educacional Ltda.		UF: SP
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 644, de 14 de setembro de 2022, que tratou do credenciamento da Faculdade Gaia, com sede no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
RELATORA: Elizabeth Regina Nunes Guedes		
e-MEC Nº: 202023472		
PARECER CNE/CES Nº: 541/2024	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 5/9/2024

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo restituído pelo Ministro de Estado da Educação, em decorrência do Parecer nº 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, para reexame do Parecer CNE/CES nº 644, de 14 de setembro de 2022, que decidiu favoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade Educação a Distância (EaD), da Faculdade Gaia, com sede no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional Ltda., com sede no mesmo município e estado, a partir da oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura.

Neste ponto, vale registrar o encaminhamento trazido pelo referido Parecer:

[...]

NUP: 00732.005941/2022-99

INTERESSADOS: DELWIN EDUCACIONAL LTDA

ASSUNTOS: Homologação do Parecer CNE/CES nº 644/2022.
Credenciamento EaD.

I - Homologação do Parecer CNE/CES nº 644/2022;

II - Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) indeferiu pedido de credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Gaia, com sede na Rua Mário Campestrini, nº 100, bairro Campolim, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional Ltda., com sede no mesmo município e estado, a partir do curso superior de Pedagogia, licenciatura;

III - Matéria disciplinada pelo art. 5º, inciso II; 206, inciso VII; e 209, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988; art. 6º, inciso II, do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017; art. 5º, incisos III e IV, da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017; art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; e art. 18, § 3º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação.

IV - Sugestão de devolução do Parecer CNE/CES nº 644/2022 para reexame pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação;

V - Encaminha-se ao Gabinete do Ministro, via Secretaria-Executiva para providências cabíveis.

Ato preparatório. LAI - Lei nº 12.527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto nº 7.724/2012, art. 3º, inciso XII, c/c art. 20. Acesso restrito até a publicação do ato.

Tendo em vista a necessidade de reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2022 em sua integralidade, faz-se conveniente transcrever, para adequada contextualização, o seu conteúdo:

[...]

I – RELATÓRIO

Histórico

Trata o processo do credenciamento institucional, para a oferta de cursos superiores na modalidade Educação a Distância (EaD), da Faculdade Gaia, código e-MEC nº 22769, com sede na Rua Mário Campestrini, nº 100, bairro Campolim, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, CEP: 18095-550, mantida pela Delwin Educacional Ltda., código e-MEC nº 16991, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o nº 08.586.252/0001-56.

O pedido foi protocolado em 5 de novembro de 2020, por meio do sistema e-MEC, dando origem ao processo e-MEC nº 202023472. Vinculada ao credenciamento, foi solicitada a autorização para funcionamento, na modalidade EaD, do curso superior de Pedagogia, licenciatura (código e-MEC nº 1549516; processo e-MEC nº 202024384).

Na sequência do processo de credenciamento, os autos foram remetidos ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para avaliação in loco. A visita de avaliação ocorreu no período de 6 a 8 de outubro de 2021 e, após deliberação da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) em impugnação ofertada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), foi expedido o Relatório nº 176389 com os seguintes conceitos:

Eixos	Conceitos
1 – Planejamento e Avaliação institucional	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Contínuo	3,77
Conceito Final Faixa	4

Como se observa, a Instituição de Educação Superior (IES) obteve Conceito Institucional (CI) igual a 4 (quatro), com todos os eixos avaliados com conceitos satisfatórios.

Em manifestação opinativa sobre o processo de credenciamento institucional, proferida em 29 de julho de 2022, com sugestão de indeferimento, a SERES consignou o seguinte:

[...]

1. DADOS DO PROCESSO

Processo de Credenciamento EaD nº: 202023472

Dados da Mantenedora

Código da Mantenedora: 16991

CNPJ: 08.586.252/0001-56

Razão Social: DELWIN EDUCACIONAL LTDA

Dados da Mantida

Código da Mantida: 22769

Nome/Sigla da Mantida: GAIA

Endereço: Rua Manoel Pereira e Silva 80, Jardim Santa Rosália - Sorocaba/SP - CEP:18095-550

Índices da Mantida

CI - Conceito Institucional: 3 (2019)

CI-EaD - Conceito Institucional EaD: 4 (2022)

A Mantenedora protocolou no sistema e-MEC o presente Processo de Credenciamento EaD da Mantida, juntamente com os seguintes pedidos de autorização de curso EaD:

<i>Processo nº</i>	<i>Código do Curso</i>	<i>Curso</i>
<i>202024384</i>	<i>1549516</i>	<i>PEDAGOGIA</i>

O processo em análise tem por finalidade o credenciamento institucional da Mantida, pelo Poder Público, para oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Para tanto, o processo será instruído com análise documental, avaliação externa in loco realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do Ministério da Educação e parecer do Conselho Nacional da Educação (CNE), a ser homologado pelo Ministro de Estado da Educação.

2. DA INSTRUÇÃO DOCUMENTAL

Após o protocolo, os documentos instruídos no processo, em conformidade com as normas vigentes, serão submetidos à análise da coordenação-geral competente, o qual será responsável por exarar o despacho saneador.

Em 01/02/2021, a fase de despacho saneador foi concluída com resultado PARCIALMENTE SATISFATÓRIO.

3. DA AVALIAÇÃO IN LOCO

Em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.235/2017, nas Portarias Normativas MEC nº 23/2017, republicada no DOU de 03/09/2018, e nº 11/2017, o processo de credenciamento EaD foi encaminhado ao Inep para a avaliação in loco. A avaliação seguiu os procedimentos previstos no Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Credenciamento, presencial e a distância, publicado em outubro de 2017.

O Instrumento de Avaliação de 2017 contempla as 10 dimensões determinadas pelo art. 3º da Lei do SINAES: a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes; a sustentabilidade financeira. As dimensões foram agrupadas por afinidade em cinco eixos, com indicadores

que apresentam elementos de avaliação e os respectivos critérios de análise e verificação.

É importante ressaltar que os conceitos obtidos nas avaliações não garantem, intrinsecamente, o deferimento do ato autorizativo, mas subsidiam a Secretaria em suas decisões regulatórias.

O relatório (código de avaliação: 167352), emitido pela comissão de especialistas designada pelo Inep, é resultado da apreciação ocorrida no período de 06/10/2021 a 08/10/2021, no endereço: Rua: Mário Campestre, no 100, Bairro Campolim, na cidade de Sorocaba/SP - CEP 18047-603 e apresenta os seguintes conceitos para os eixos elencados no quadro 1 a seguir:

Eixos	Conceitos
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Contínuo	3,77
Conceito Final Faixa	4

As sínteses elaboradas pela Comissão de Avaliação in loco, para corroborar a atribuição dos conceitos, poderão ser consultadas diretamente no processo e-MEC em análise.

O relatório de avaliação in loco, referente ao processo em voga, foi impugnado por esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior na fase de manifestação. E, com base nos argumentos apresentados, a CTAA conheceu do recurso, e, no mérito, deu-lhe provimento, estabelecendo a alteração dos conceitos atribuídos aos indicadores abaixo, conforme relatado:

Síntese do relato da CTAA:

“No Indicador 5.14 como relata a SERES no texto supra, a Comissão não aborda a existência na IES dos elementos necessários para aplicação do conceito 2, ou seja, não há referência a capacidade e a estabilidade da energia elétrica e segurança da informação e o plano de contingência.

Quanto ao Indicador 5.15 a SERES contesta o parecer da Comissão [in verbis]: “No relato, não foram apresentados elementos necessários e suficientes para validar os seguintes parâmetros do instrumento de avaliação: A infraestrutura de execução e suporte atende às necessidades institucionais”, pois não existe plano de contingência efetivo e, ademais, a IES também não apresentou qualquer proposta de uma equipe de TI capacitada, o que sugere a inexistência de meios apropriados na infraestrutura de execução e suporte.

Após análise do processo em tela esta Relatoria corrobora a contestação da Secretaria e sugere a retificação do Relatório da Comissão de Avaliação da forma que se segue: Indicadores 5.14 minoração do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 minoração do conceito 3 para o conceito 2.

Nada mais a ser tratado no mérito, esta Relatoria encaminha o seguinte voto à CTAA:

5. DO VOTO

Pelo exposto, e após a análise do processo em pauta, esta Relatoria manifesta-se por conhecer do recurso da SERES/MEC e no mérito dar-lhe provimento, indicando a Reforma do Parecer da Comissão de Avaliação, com alteração dos conceitos aplicados aos Indicadores 5.14 do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 do conceito 3 para o conceito 2.

Smj.

II. VOTO DO RELATOR

III. DECISÃO DO CONSELHO

A CTAA vota pela reforma do relatório da Comissão de Avaliação.”
(Grifamos)

É necessário observar que os conceitos das dimensões estão diretamente relacionados aos dos indicadores. Em decorrência disso, o quadro atualizado das dimensões, após a deliberação pela CTAA, é apresentado no quadro 2 a seguir:

Eixos	Conceito
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Faixa	4

4. CONSIDERAÇÕES DA SERES

4.1 Das normas aplicáveis

Com o intuito de aperfeiçoar os procedimentos, desburocratizar fluxos e aprimorar a qualidade da atuação regulatória do Ministério da Educação, exarou-se o Decreto nº 9.235/2017, publicado no DOU de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

Com efeito, a Portaria Normativa nº 20/2017, republicada no DOU de 3 de setembro de 2018, estabeleceu os procedimentos e o padrão decisório aplicados aos processos regulatórios das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.

Os arts. 3º e 5º da referida PN nº 20/2017 estabelecem os critérios utilizados pela Seres para analisar e decidir os processos de credenciamento EaD na fase do Parecer Final, in verbis:

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

I - CI igual ou maior que três;

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

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

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

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

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

(...)

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 igual ou menor que dois:

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.

Parágrafo único. A SERES poderá indeferir o pedido de credenciamento caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos percentuais mínimos de titulação do corpo docente definidos para cada organização acadêmica.

4.2. Da análise do mérito

No que concerne aos indicadores apontados no art. 13 da PN nº 20/2017, elencamos abaixo os que obtiveram conceitos abaixo de 3, com as respectivas justificativas que embasam a análise da comissão de avaliação e da CTAA. (Grifo nosso)

Síntese do relato da CTAA:

“No Indicador 5.14 como relata a SERES no texto supra, a Comissão não aborda a existência na IES dos elementos necessários para aplicação do conceito 2, ou seja, não há referência a capacidade e a estabilidade da energia elétrica e segurança da informação e o plano de contingência.

Quanto ao Indicador 5.15 a SERES contesta o parecer da Comissão [in verbis]: “No relato, não foram apresentados elementos necessários e suficientes para validar os seguintes parâmetros do instrumento de avaliação: A infraestrutura de execução e suporte atende às necessidades institucionais”, pois não existe plano de contingência efetivo e, ademais, a IES também não apresentou qualquer proposta de uma equipe de TI capacitada, o que sugere a inexistência de meios apropriados na infraestrutura de execução e suporte.

Após análise do processo em tela esta Relatoria corrobora a contestação da Secretaria e sugere a retificação do Relatório da Comissão de

Avaliação da forma que se segue: Indicadores 5.14 minoração do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 minoração do conceito 3 para o conceito 2.

Nada mais a ser tratado no mérito, esta Relatoria encaminha o seguinte voto à CTAA:

5. DO VOTO

Pelo exposto, e após a análise do processo em pauta, esta Relatoria manifesta-se por conhecer do recurso da SERES/MEC e no mérito dar-lhe provimento, indicando a Reforma do Parecer da Comissão de Avaliação, com alteração dos conceitos aplicados aos Indicadores 5.14 do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 do conceito 3 para o conceito 2.

Smj.

II. VOTO DO RELATOR

III. DECISÃO DO CONSELHO

A CTAA vota pela reforma do relatório da Comissão de Avaliação.”
(Grifamos)

Considerando a análise documental, o resultado do relatório de avaliação e a existência de oferta de curso de graduação em funcionamento ou a ser autorizado, constata-se que o pedido não atendeu, no âmbito sistêmico e global, suficientemente aos requisitos legais e normativos dispostos na legislação vigente, conforme elencado abaixo:

Legislação	Requisito	Resultado da Análise
CONCEITOS		
PN nº 20/2017 - art. 3º, I	CI igual ou maior que três	Atendimento do quesito. Obteve conceito final maior que 3, conforme apresentado no quadro 2, do título 3, do presente parecer.
PN nº 20/2017 - art. 3º, II e parágrafo único	Conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos contidos no relatório de avaliação externa in loco que compõem o CI Obs.: Conforme dita o parágrafo único, do art. 3º, da Portaria Normativa nº 20/2017, será considerado como atendido esse critério na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,8 em um único eixo, desde que os demais eixos, e o conceito final, sejam iguais ou superiores a 3.	Atendimento do quesito. Obteve conceitos maiores do que 3 nos cinco eixos, conforme apresentado no quadro 2, do título 3, do presente parecer.
DOCUMENTAÇÃO		
PN nº 20/2017 - art. 3º, III	Plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes; ou alvará de funcionamento válido à época do carregamento no sistema e-MEC (regra válida para documentos anexados a partir de 1º/01/2019)	Documentação inserida no processo.
PN nº 20/2017 - art. 3º, IV	Atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente; ou alvará de funcionamento válido à época do carregamento no sistema e-MEC (regra válida para documentos anexados a partir de 1º/01/2019)	Documentação inserida no processo.
PN nº 20/2017 - art. 3º, V	Certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	Documentação inserida no processo.
INDICADORES		
PN nº	Conceito igual ou maior que três no Indicador 2.6:	A Atendimento do quesito, conforme

20/2017 - art. 5º, I	PDI, Política Institucional para a Modalidade EaD	relatório de avaliação reformado pela CTAA.
PN nº 20/2017 - art. 5º, VII	Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.7: Laboratórios, Ambientes e Cenários para Práticas Didáticas - Infraestrutura Física	NSA
PN nº 20/2017 - art. 5º, II	Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.13: Estrutura de Polos EaD	NSA
PN nº 20/2017 - art. 5º, III	Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.14: Infraestrutura Tecnológica	Não atendimento do quesito: obteve conceito inferior a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.
PN nº 20/2017 - art. 5º, IV	Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.15: Infraestrutura de Execução e Suporte	Não atendimento do quesito: obteve conceito inferior a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.
PN nº 20/2017 - art. 5º, V	Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.17: Recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação	Atendimento do quesito, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.
PN nº 20/2017 - art. 5º, VI	Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.18: Ambiente Virtual de Aprendizagem	Atendimento do quesito, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.
PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE CURSO EaD VINCULADO		
PN nº 23/2017 - art. 2º, §§ 2º e 3º e PN nº 11/2017 - art. 1º, § 3º	Oferta regular de curso de graduação, independente da modalidade, como condição indispensável para manutenção do credenciamento.	Atendimento do quesito em função do deferimento do processo de autorização vinculados ao presente processo.

5. DOS CURSOS EaD VINCULADOS

Por oportuno, é necessário informar que os pedidos de autorização dos cursos pleiteados passam por apreciação da Seres, que analisa, com base em padrões decisórios definidos em normativo próprio, os elementos da instrução processual, a avaliação do Inep e o mérito do pedido para preparar seu parecer. O parecer final do curso EaD vinculado, que se encontra anexo a este, apresenta a seguinte deliberação:

Processo nº	Código do Curso	Curso	Resultado do Parecer da Seres
202024384	1549516	PEDAGOGIA	Indeferimento

6. CONCLUSÃO

Sugere-se, portanto, o indeferimento do presente protocolo, tendo em vista a instituição não ter atendido, no mínimo e cumulativamente, os critérios constantes dos arts. 3º e 5º, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

Em síntese, a SERES manifestou opinião desfavorável ao credenciamento exclusivamente em razão do conceito 1 (um) atribuído ao Indicador 5.14: Infraestrutura Tecnológica e do conceito 2 (dois) atribuído ao Indicador 5.15: Infraestrutura de Execução e Suporte, descritos como basilares para análise do pedido.

Considerações do Relator

O ensino é livre à iniciativa privada, mediante avaliação e autorização pelo Poder Público, segundo dispõe o artigo 209 da Constituição Federal de 1988.

O credenciamento de IES e a autorização de cursos superiores no âmbito do Sistema Federal de Ensino, segundo o artigo 209 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, demandam prévia autorização e avaliação do Poder Público. A avaliação, referencial básico da regulação e da supervisão, é realizada pelo Inep e objetiva estabelecer parâmetros de qualidade do ensino e constatar, notadamente no caso da regulação, o potencial de qualidade das propostas que visam à implantação de IES e cursos superior, de modo a subsidiar a decisão a ser proferida e a evitar riscos para a atividade educacional, para os estudantes e para a sociedade. Quando se tratar de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD, devem ser observadas, ainda, as disposições do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017.

Trata-se, como já assinalado, do credenciamento da Faculdade Gaia, para a oferta de cursos superiores EaD, cujo pedido foi formulado no sistema e-MEC no dia 5 de novembro de 2020.

No caso concreto, a IES obteve Conceito Institucional EaD (CI-EaD) 4 (quatro) e todos os Eixos foram avaliados com conceitos iguais ou superiores a 3 (três), conforme segue:

Eixos	Conceitos
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Contínuo	3,77
Conceito Final Faixa	4

O curso superior Pedagogia, licenciatura, vinculado ao credenciamento, também foi avaliado pelo Inep e obteve Conceito de Curso (CC) 4 (quatro), e todas as dimensões foram avaliadas com conceitos superiores a 4 (quatro):

Eixos	Conceito
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Faixa	4

A SERES emitiu opinião desfavorável ao credenciamento em razão do conceito 1 (um) atribuído ao Indicador 5.14: Infraestrutura Tecnológica e do conceito 2 (dois) atribuído ao Indicador 5.15: Infraestrutura de Execução e Suporte, considerados por aquela Secretaria como determinantes para o pedido de credenciamento EaD. A SERES alegou que o resultado apontado pela avaliação estaria em desacordo com o critério constante do artigo 5º, incisos III e IV, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Observa-se que a regra contida na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, invocada pela SERES para propor o indeferimento do pedido de credenciamento EaD, evidencia grave desproporção em relação à diretriz contida na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, pois sugere que o conceito de um subitem (indicador) do Eixo avaliado

possa se sobrepor ao conceito do próprio Eixo. A regra da referida Portaria Normativa indica claramente que o conceito atribuído a indicador possui maior relevância do que o conceito atribuído ao Eixo ou ao CI. O conceito de um Indicador não pode subordinar o conceito do Eixo ou o conceito da própria avaliação. O conceito do Indicador está para o Eixo, assim como o acessório está para o principal. Isso porque Indicador integra o Eixo e não o contrário.

Na mesma esteira, para a Lei nº 10.861/2004 o resultado da avaliação é o referencial para a regulação e supervisão das instituições e cursos superiores.

Desse modo, muito embora a CTAA tenha retificado o Relatório da Comissão de Avaliação para reduzir os conceitos atribuídos aos Indicadores 5.14 (minoração do conceito 4 para o conceito 1) e 5.15 (minoração do conceito 3 para o conceito 2), o Conceito Final 4 (quatro) da avaliação indica que a proposta de credenciamento EaD tem potencial de qualidade acima da média. Ademais, o curso vinculado também registrou Conceito de Curso (CC) 4 (quatro), inclusive nos indicadores de Infraestrutura correlacionados com os Indicadores 5.14 e 5.15 do credenciamento.

Por outro lado, os conceitos dos Indicadores 5.14 e 5.15 não foram determinantes para o resultado do Eixo 5 avaliado e para o resultado da avaliação.

Vale esclarecer, ainda, que os indicadores considerados determinantes (5.14 e 5.15) encerram caráter material, que podem ser corrigidos prontamente pela IES.

Conforme já pacificado, destaco que a manifestação opinativa da SERES em processos regulatórios de credenciamento não vincula a deliberação deste Colegiado nem o livre convencimento de seus Conselheiros, notadamente, na espécie, em que o contexto avaliativo que envolve a Faculdade Gaia revela potencial de qualidade para a oferta de Educação Superior na modalidade EaD.

Assim, diante das considerações expostas neste Relatório, dos elementos de informação e instrução do processo, bem como do resultado da avaliação, que aponta CI 4 (quatro), com conceitos iguais ou superiores a 3 (três) em todos os Eixos avaliados, entendo que o pedido de credenciamento da Faculdade Gaia, para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD, reúne as condições para ser acolhido, assim como o pedido de autorização para oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com fundamento nos parâmetros de qualidade definidos pela Lei nº 10.861/2004.

Dessa forma, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) o voto abaixo.

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, da Faculdade Gaia, com sede na Rua Mário Campestrini, nº 100, bairro Campolim, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional 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, a partir da oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

[...]

III. DECISÃO DO CONSELHO

A Câmara de Educação Superior aprova, por maioria, com 4 (quatro) abstenções, o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 14 de setembro de 2022.

O pedido de reexame

O supracitado Parecer, depois de aprovado pela Câmara de Educação Superior (CES), foi encaminhado ao Ministério da Educação (MEC) para homologação, sendo certo, no entanto, que o Ministro de Estado da Educação devolveu o processo ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para reexame, conforme indicação trazida pelo Parecer nº 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, assim fundamentado:

[...]

RELATÓRIO

Cuida-se da homologação do Parecer CNE/CES nº 644/2022, da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação - CES/CNE, que analisou pedido de credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Gaia, com sede na Rua Mário Campestrini, nº 100, bairro Campolim, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional Ltda., com sede no mesmo município e estado, a partir do curso superior de Pedagogia, licenciatura.

O processo sob referência tramita no sistema e-MEC sob nº 202023472.

Em sede de Parecer Final, elaborado em 29/07/2022, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) se manifestou de forma desfavorável ao pedido, tendo em vista a obtenção de conceitos insatisfatórios nos indicadores “Infraestrutura Tecnológica” e “Infraestrutura de execução e superior”, inobservando, portanto, o artigo 5º, III e IV, da Portaria Normativa MEC nº20/2017.

Inconformada, a IES apresentou recurso em face da referida decisão ao Conselho Nacional de Educação.

Analisado o expediente no Conselho Nacional de Educação, a sua Câmara de Educação Superior, aprovou, por maioria, com 4 (quatro) abstenções, o Parecer CNE/CES nº 644/2022, o qual foi favorável ao pedido da instituição. Eis o teor das considerações do i. relator:

Considerações do Relator

A SERES emitiu opinião desfavorável ao credenciamento em razão do conceito 1 (um) atribuído ao Indicador 5.14: Infraestrutura Tecnológica e do conceito 2 (dois) atribuído ao Indicador 5.15: Infraestrutura de Execução e Suporte, considerados por aquela Secretaria como determinantes para o pedido de credenciamento EaD. A SERES alegou que o resultado apontado pela avaliação estaria em desacordo com o critério constante do artigo 5º, incisos III e IV, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Observa-se que a regra contida na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, invocada pela SERES para propor o indeferimento do pedido de credenciamento EaD,

evidencia grave desproporção em relação à diretriz contida na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, pois sugere que o conceito de um subitem (indicador) do Eixo avaliado possa se sobrepor ao conceito do próprio Eixo. A regra da referida Portaria Normativa indica claramente que o conceito atribuído a indicador possui maior relevância do que o conceito atribuído ao Eixo ou ao CI. O conceito de um Indicador não pode subordinar o conceito do Eixo ou o conceito da própria avaliação. O conceito do Indicador está para o Eixo, assim como o acessório está para o principal. Isso porque Indicador integra o Eixo e não o contrário.

Na mesma esteira, para a Lei nº 10.861/2004 o resultado da avaliação é o referencial para a regulação e supervisão das instituições e cursos superiores.

Desse modo, muito embora a CTAA tenha retificado o Relatório da Comissão de Avaliação para reduzir os conceitos atribuídos aos Indicadores 5.14 (minoração do conceito 4 para o conceito 1) e 5.15 (minoração do conceito 3 para o conceito 2), o Conceito Final 4 (quatro) da avaliação indica que a proposta de credenciamento EaD tem potencial de qualidade acima da média. Ademais, o curso vinculado também registrou Conceito de Curso (CC) 4 (quatro), inclusive nos indicadores de Infraestrutura correlacionados com os Indicadores 5.14 e 5.15 do credenciamento.

Por outro lado, os conceitos dos Indicadores 5.14 e 5.15 não foram determinantes para o resultado do Eixo 5 avaliado e para o resultado da avaliação.

Vale esclarecer, ainda, que os indicadores considerados determinantes (5.14 e 5.15) encerram caráter material, que podem ser corrigidos prontamente pela IES.

Conforme já pacificado, destaco que a manifestação opinativa da SERES em processos regulatórios de credenciamento não vincula a deliberação deste Colegiado nem o livre convencimento de seus Conselheiros, notadamente, na espécie, em que o contexto avaliativo que envolve a Faculdade Gaia revela potencial de qualidade para a oferta de Educação Superior na modalidade EaD.

Assim, diante das considerações expostas neste Relatório, dos elementos de informação e instrução do processo, bem como do resultado da avaliação, que aponta CI 4 (quatro), com conceitos iguais ou superiores a 3 (três) em todos os Eixos avaliados, entendo que o pedido de credenciamento da Faculdade Gaia, para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD, reúne as condições para ser acolhido, assim como o pedido de autorização para oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com fundamento nos parâmetros de qualidade definidos pela Lei nº 10.861/2004.

Dessa forma, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) o voto abaixo.

Após, os autos foram remetidos a esta Pasta com vistas à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 644/2022.

Com vistas a melhor subsidiar a manifestação do Sr. Ministro de Estado da Educação a respeito da homologação ministerial pretendida, esta Consultoria Jurídica lavrou a COTA n. 04336/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, em 27 de dezembro de 2022, redirecionando os autos à SERES para manifestação técnica pertinente sobre as divergências inauguradas no presente feito.

Em retorno a SERES encaminha a este órgão consultivo o Ofício Nº 4039/2023/CGLNRS/GAB/SERES/SERES-MEC, de 18 de julho de 2023, apresentando as conclusões técnicas produzidas no Ofício Nº 471/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 07 de julho de 2023, senão vejamos:

8. A CTAA, então, expediu novo relatório de avaliação, sob nº 176389, com os seguintes conceitos

Quadro 1: Conceitos Final e dos Eixos do Relatório de Avaliação	
Eixo/Conceito Final	Conceito
Dimensão 1: EIXO 1 - PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL	4,67
Dimensão 2: EIXO 2 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	3,43
Dimensão 3: EIXO 3 - POLÍTICAS ACADÊMICAS	4,80
Dimensão 4: EIXO 4 - POLÍTICAS DE GESTÃO	3,57
Dimensão 5: EIXO 5 - INFRAESTRUTURA	3,00
Conceito Final	4

9. Desta forma, para além dos Indicadores transcritos anteriormente, também receberam conceitos insatisfatórios os indicadores: 5.14. Infraestrutura tecnológica, conceito 1; e 5.15. Infraestrutura de execução e suporte, conceito 2.

10. Em fase “Secretaria – Parecer Final”, a SERES concluiu a análise por indeferimento do pleito, em conformidade com o padrão decisório em vigor, quais sejam o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

11. Ressalta-se que a citada Portaria Normativa define, em seu art. 5º, os parâmetros para credenciamento EaD, dentre os quais constam como aspectos basilares aqueles referentes a alguns Indicadores cujos conceitos obtidos foram insatisfatórios e ensejam indeferimento, quais sejam: Indicador 2.7. Estudo para implantação de polos EaD; Indicador 5.14. Infraestrutura tecnológica; e Indicador 5.15. Infraestrutura de execução e suporte, imprescindíveis para a comprovação de qualidade da oferta dos cursos EaD.

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): (alterado pela Portaria MEC nº 741, de 2/8/2018)

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.

12. Concluído o parecer final pela SERES, o processo seguiu para deliberação pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que expediu o Parecer CNE/CES n.º 644/2022, objeto da presente manifestação técnica, por meio do qual se pronunciou pela revisão do parecer desta Secretaria, aprovando, por maioria, com 4 abstenções, o credenciamento EaD da proponente. (...)

13. Conforme se verifica no trecho do Parecer CNE/CES nº 644/2022, transcrito acima, que traz relato e voto sobre o pleito em tela, verifica-se estar embasado em argumentos opinativos que colocam em questão a validade da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, como ato definidor do padrão decisório dos processos regulatórios conduzidos pela SERES.

14. No entanto, não se pode considerar a mera opinião sobre um ato normativo cujo vigor deve ser observado por todos os órgãos e unidades do Ministério da Educação, que participam dos procedimentos regulatórios da educação

superior, bem como pelo setor regulado, até que seja revogado ou substituído, se assim for do interesse das partes, por outro ato expedido pelo poder público.

15. Os argumentos apresentados também se baseiam em considerações subjetivas para afirmar a comprovação da qualidade da proposta de oferta EaD pela interessada, minimizando a importância de indicativos de fragilidades, concretamente identificados, e com o potencial de causarem prejuízos à parte mais vulnerável, qual seja o estudante.

16. Esta Secretaria tem plena ciência de que as conclusões apresentadas na conclusão de processos de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior não vincula a deliberação daquele órgão colegiado, porém, toda análise aqui realizada é feita com base em disposições legais e normativas em vigor, utilizando-se de critérios objetivos pré-definidos, a respeito dos quais a parte interessada tem pleno conhecimento, sempre com o intuito de atender ao princípio constitucional da qualidade da oferta como fim primordial para a sociedade.

17. Por fim, considerando não terem sido apresentados novos elementos ou argumento que refute a decisão desta Secretaria em seu Parecer Final, ratificamos a manifestação pelo indeferimento do pedido de Credenciamento EaD da Gaia (Cód. e-MEC 22769) e somos desfavoráveis à homologação do Parecer CNE/CES nº 644/2022.

É o breve relatório. Passo a opinar.

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 destacar a AGU, destacou como sua competência, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

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.[1]

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 infra-legais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico dos Poderes da República, 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 do art. 6º, inciso II, do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação e 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, in verbis:

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

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;
(...)

No cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável, sobre a regularidade da instrução e sobre o mérito do pedido.

Pois bem. A controvérsia cinge-se no indeferimento do pedido da recorrente, mormente quando a SERES impugnar, via recurso administrativo interposto perante a CTAA, o conceito “4” originalmente atribuído pelo INEP à recorrente no indicador 5.14 “Infraestrutura tecnológica”, que após o julgamento da fase recursal respectiva passara a ser tido como “1”, bem como do indicador 5.15 “Infraestrutura de execução e suporte” do conceito 3 para o conceito 2, sendo insuficiente ao deferimento do pedido formulado, a partir da determinação expressa no artigo 5º, III e IV, da Portaria Normativa n.º 20, de 21 de dezembro de 2017:

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): (alterado pela Portaria MEC nº 741, de 2/8/2018)

- 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.*

Com efeito, extrai-se das conclusões assentadas no Parecer CNE/CES nº 644/2022, a princípio, reconheça que a Instituição não lograra êxito em obter conceito mínimo suficiente nos indicadores “infraestrutura tecnológica” e “infraestrutura de execução e suporte”, manifestou-se, em sua decisão, de maneira subjetiva ao dispor que o padrão decisório contido na Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, é desarrazoado frente à situação concreta, apelando ao afastamento da norma, nesses termos:

Observa-se que a regra contida na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, invocada pela SERES para propor o indeferimento do pedido de credenciamento EaD, evidencia grave desproporção em relação à diretriz contida na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, pois sugere que o conceito de um subitem (indicador) do Eixo avaliado possa se sobrepor ao conceito do próprio Eixo. A regra da referida Portaria Normativa indica claramente que o conceito atribuído a indicador possui maior relevância do que o conceito atribuído ao Eixo ou ao CI. O conceito de um Indicador não pode subordinar o conceito do Eixo ou o conceito da própria avaliação. O conceito do Indicador está para o Eixo, assim como o acessório está para o principal. Isso porque Indicador integra o Eixo e não o contrário.

Na mesma esteira, para a Lei nº 10.861/2004 o resultado da avaliação é o referencial para a regulação e supervisão das instituições e cursos superiores.

Desse modo, muito embora a CTAA tenha retificado o Relatório da Comissão de Avaliação para reduzir os conceitos atribuídos aos Indicadores 5.14 (minoração do conceito 4 para o conceito 1) e 5.15 (minoração do conceito 3 para o conceito 2), o Conceito Final 4 (quatro) da avaliação indica que a proposta de credenciamento EaD tem potencial de qualidade acima da média. Ademais, o curso vinculado também registrou Conceito de Curso (CC) 4 (quatro), inclusive nos indicadores de Infraestrutura correlacionados com os Indicadores 5.14 e 5.15 do credenciamento.

Por derradeiro, o CNE concluiu que:

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, da Faculdade Gaia, com sede na Rua Mário Campestrini, nº 100, bairro Campolim, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional 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, a partir da oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

III. DECISÃO DO CONSELHO

A Câmara de Educação Superior aprova, por maioria, com 4 (quatro) abstenções, o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 14 de setembro de 2022.

Têm-se que as conclusões assentadas no Parecer CNE/CES nº 644/2022 carecem de fundamentação jurídica e técnica apta a superar o padrão decisório extraído de regras jurídicas expressas e inequívocas, limitando-se à aplicação

genérica de princípios jurídicos desacompanhados do ônus argumentativo devido, ou ainda por meio da adoção casuística de “legalismo mitigado”.

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

A Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público.[2] Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.

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

- a missão e o plano de desenvolvimento institucional;*
- política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;*
- a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;*
- a comunicação com a sociedade;*
- as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;*
- organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;*
- infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;*
- planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;*
- políticas de atendimento aos estudantes;*
- sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.*

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

Note-se que o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional plasmado no inciso II do artigo 209, determinando os instrumentos que balizam a atuação do Ministério da Educação - MEC na sua missão de assegurar o

cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo pelo padrão de qualidade adequado da educação brasileira. Com esse fim, editaram-se: a Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 5.773, de 2006, revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017; a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2010, atualmente revogada, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, dentre outros atos normativos.

Quadra pontuar que o mesmo diploma legal define expressamente, em seu artigo 2º[3], parágrafo único, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

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

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

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

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

Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II,

pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”[4].

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

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

De mais a mais, 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.

Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas. Ressalte-se, ainda, que, os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. Isto é, não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, exercício de razoabilidade.

Nada obstante o artigo 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 estabeleça 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, o § 3º do artigo 18 do Regimento Interno do CNE faculta à autoridade máxima desta pasta a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.

(...)

§ 3º - O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada.

Destarte, considerando o acima exposto e os resultados avaliativos obtidos pela instituição de ensino, com amparo no Parecer Final da SERES, bem como no

Ofício Nº 471/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, esta Consultoria opina pela devolução do Parecer CNE/CES nº 644/2022 para reexame do Conselho Nacional de Educação.

Importa registrar que os atos autorizativos no âmbito educacional, nos termos da recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça- STJ, foram classificados como ato administrativo de natureza complexa, posto que exige não apenas a deliberação favorável do Conselho Nacional de Educação, mas também sua aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, mediante homologação, consoante decidido no MS 26.689/DF:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CREDENCIAMENTO DE CURSO SUPERIOR. ATO ADMINISTRATIVO DE NATUREZA COMPLEXA. NÃO HOMOLOGAÇÃO PELO MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ATO OMISSIVO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado em face de alegado ato ilegal atribuído ao Exmo. Sr. MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, consubstanciado em despachos por meio dos quais deixou de homologar o pedido de credenciamento de cursos superiores formulado pela impetrante junto ao Ministério da Educação, a despeito de aprovado pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, consoante o Parecer CNE/CES n. 874/2019.

2. Nos termos do art. 6º da Lei 4.024/1961, com a redação conferida pela Lei 9.131/1995, compete ao Ministério da Educação exercer as atribuições do Poder Público Federal em matéria da educação, contando, para o desempenho de suas funções, com a colaboração do Conselho Nacional de Educação – CNE.

3. A autorização para o credenciamento de cursos e habilitações oferecidos pelas instituições de ensino superior é um ato administrativo de natureza complexa, pois exige não apenas a deliberação favorável do Conselho Nacional de Educação, mas também sua aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, mediante homologação. Combinada inteligência dos arts. 7º, 8º, 9º, § 2º, e, da Lei 4.024/1961 e 2º, parágrafo único, da Lei 9.131/1995.

4. Caso concreto em que não há falar em omissão da autoridade impetrada quanto ao múnus a que se refere o art. 2º, caput, da Lei 9.131/1995 c/c o art. 48 da Lei 9.784/1999, uma vez que, por meio do Despacho de 13/5/2020, publicado no DOU de 15/5/2020, e no exercício de sua competência legal, o MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO expressamente manifestou um ato decisório no sentido de não homologar o pedido de credenciamento formulado pela parte impetrante.

5. É inviável ao Poder Judiciário incursionar no exame do mérito administrativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido: STJ - MS 22.245/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 29/5/2017; STF - RE 1.222.222-AgR, Rel. EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, DJe 7/7/2020 e RE 636.686-AgR, Rel. GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, DJe 15/8/2013.

6. Mandado de segurança denegado.

[grifo nosso]

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 vincule-se às conclusões aqui exaradas. Com efeito, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sob o caso concreto, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.

III) DA CONCLUSÃO

Ante o exposto e com fundamento no artigo 18, § 3º do Regimento Interno do CNE, esta Consultoria Jurídica sugere a restituição dos autos ao Gabinete do Sr. Ministro de Estado da Educação, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do feito ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2022, nos moldes da presente manifestação jurídica e na forma do ofício em anexo.

Ao Setor de Revisão de Atos para confecção da minuta proposta.

Brasília, 27 de julho de 2023.

Acolhendo a conclusão trazida pelo supramencionado Parecer e sua extensa fundamentação, a Consultora Jurídica do MEC (Conjur/MEC) aprovou o referido Parecer, o que culminou com o encaminhamento dos autos ao CNE para análise do pedido de reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2022, nos seguintes termos:

[...]

DESPACHO n. 03248/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.005941/2022-99

INTERESSADO: DELWIN EDUCACIONAL LTDA

ASSUNTOS: HOMOLOGAÇÃO DO PARECER CNE/CES Nº 644/2022, E-MEC SOB Nº 202023472 CREDENCIAMENTO EAD

Aprovo o PARECER n. 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

Ao Setor de Apoio Administrativo para adoção dos registros eletrônicos pertinentes.

Após, encaminhem-se os autos, via SEI, ao Gabinete do Ministro – GM/MEC, por intermédio da Secretaria Executiva – SE/MEC, nos termos dos artigos 3º e 6º da Portaria MEC nº 884, de 25 de abril de 2019, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 26 de julho de 2023.

Considerações da Relatora

Traçados os fatos que ensejaram a formalização do pedido de reexame em tela, nos termos do Parecer nº 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, passa-se a tecer as considerações julgadas pertinentes para análise e decisão da questão central, qual seja, a manifestação favorável ao credenciamento da Instituição de Educação Superior (IES), mantida pela interessada, para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD e a indicação para o seu reexame.

Conforme consta dos autos, em apertada síntese, a interessada pleiteou o credenciamento EaD, sendo certo que, lastreada no resultado da avaliação *in loco* e observando os ditames da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) emitiu Parecer Final desfavorável ao pedido formulado, sendo relevante relembrar os motivos aduzidos pela Secretaria para fundamentar sua decisão, quais sejam:

[...]

3. DA AVALIAÇÃO IN LOCO

Em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.235/2017, nas Portarias Normativas MEC nº 23/2017, republicada no DOU de 03/09/2018, e nº 11/2017, o processo de credenciamento EaD foi encaminhado ao Inep para a avaliação in loco. A avaliação seguiu os procedimentos previstos no Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Credenciamento, presencial e a distância, publicado em outubro de 2017.

O Instrumento de Avaliação de 2017 contempla as 10 dimensões determinadas pelo art. 3º da Lei do SINAES: a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes; a sustentabilidade financeira. As dimensões foram agrupadas por afinidade em cinco eixos, com indicadores que apresentam elementos de avaliação e os respectivos critérios de análise e verificação.

É importante ressaltar que os conceitos obtidos nas avaliações não garantem, intrinsecamente, o deferimento do ato autorizativo, mas subsidiam a Secretaria em suas decisões regulatórias.

O relatório (código de avaliação: 167352), emitido pela comissão de especialistas designada pelo Inep, é resultado da apreciação ocorrida no período de 06/10/2021 a 08/10/2021, no endereço: Rua: Mário Campestrini, no 100, Bairro Campolim, na cidade de Sorocaba/SP - CEP 18047-603 e apresenta os seguintes conceitos para os eixos elencados no quadro 1 a seguir:

Eixos	Conceitos
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Contínuo	3,77
Conceito Final Faixa	4

As sínteses elaboradas pela Comissão de Avaliação in loco, para corroborar a atribuição dos conceitos, poderão ser consultadas diretamente no processo e-MEC em análise.

O relatório de avaliação in loco, referente ao processo em voga, foi impugnado por esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior na fase de manifestação. E, com base nos argumentos apresentados, a CTAA conheceu do recurso, e, no mérito, deu-lhe provimento, estabelecendo a alteração dos conceitos atribuídos aos indicadores abaixo, conforme relatado:

Síntese do relato da CTAA:

“No Indicador 5.14 como relata a SERES no texto supra, a Comissão não aborda a existência na IES dos elementos necessários para aplicação do conceito 2, ou seja, não há referência a capacidade e a estabilidade da energia elétrica e segurança da informação e o plano de contingência.

Quanto ao Indicador 5.15 a SERES contesta o parecer da Comissão [in verbis]: “No relato, não foram apresentados elementos necessários e suficientes para validar os seguintes parâmetros do instrumento de avaliação: A infraestrutura de execução e suporte atende às necessidades institucionais”, pois não existe plano de contingência efetivo e, ademais, a IES também não apresentou qualquer proposta de uma equipe de TI capacitada, o que sugere a inexistência de meios apropriados na infraestrutura de execução e suporte.

Após análise do processo em tela esta Relatoria corrobora a contestação da Secretaria e sugere a retificação do Relatório da Comissão de Avaliação da forma que se segue: Indicadores 5.14 minoração do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 minoração do conceito 3 para o conceito 2.

Nada mais a ser tratado no mérito, esta Relatoria encaminha o seguinte voto à CTAA:

5. DO VOTO

Pelo exposto, e após a análise do processo em pauta, esta Relatoria manifesta-se por conhecer do recurso da SERES/MEC e no mérito dar-lhe provimento, indicando a Reforma do Parecer da Comissão de Avaliação, com alteração dos conceitos aplicados aos Indicadores 5.14 do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 do conceito 3 para o conceito 2.

Smj.

II. VOTO DO RELATOR

III. DECISÃO DO CONSELHO

A CTAA vota pela reforma do relatório da Comissão de Avaliação.”

(Grifamos)

É necessário observar que os conceitos das dimensões estão diretamente relacionados aos dos indicadores. Em decorrência disso, o quadro atualizado das dimensões, após a deliberação pela CTAA, é apresentado no quadro 2 a seguir:

Eixos	Conceito
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Faixa	4

4. CONSIDERAÇÕES DA SERES

4.1 Das normas aplicáveis

Com o intuito de aperfeiçoar os procedimentos, desburocratizar fluxos e aprimorar a qualidade da atuação regulatória do Ministério da Educação, exarou-se o Decreto nº 9.235/2017, publicado no DOU de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

Com efeito, a Portaria Normativa nº 20/2017, republicada no DOU de 3 de setembro de 2018, estabeleceu os procedimentos e o padrão decisório aplicados aos processos regulatórios das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.

Os arts. 3º e 5º da referida PN nº 20/2017 estabelecem os critérios utilizados pela Seres para analisar e decidir os processos de credenciamento EaD na fase do Parecer Final, in verbis:

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

I - CI igual ou maior que três;

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

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

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

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

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

(...)

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 igual ou menor que dois:

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.

Parágrafo único. A SERES poderá indeferir o pedido de credenciamento caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos percentuais mínimos de titulação do corpo docente definidos para cada organização acadêmica.

4.2. Da análise do mérito

No que concerne aos indicadores apontados no art. 13 da PN nº 20/2017, elencamos abaixo os que obtiveram conceitos abaixo de 3, com as respectivas justificativas que embasam a análise da comissão de avaliação e da CTAA. (Grifo nosso)

Síntese do relato da CTAA:

“No Indicador 5.14 como relata a SERES no texto supra, a Comissão não aborda a existência na IES dos elementos necessários para aplicação do conceito 2, ou seja, não há referência a capacidade e a estabilidade da energia elétrica e segurança da informação e o plano de contingência.

Quanto ao Indicador 5.15 a SERES contesta o parecer da Comissão [in verbis]: “No relato, não foram apresentados elementos necessários e suficientes para validar os seguintes parâmetros do instrumento de avaliação: A infraestrutura de execução e suporte atende às necessidades institucionais”, pois não existe plano de contingência efetivo e, ademais, a IES também não apresentou qualquer proposta de uma equipe de TI capacitada, o que sugere a inexistência de meios apropriados na infraestrutura de execução e suporte.

Após análise do processo em tela esta Relatoria corrobora a contestação da Secretaria e sugere a retificação do Relatório da Comissão de Avaliação da forma que se segue: Indicadores 5.14 minoração do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 minoração do conceito 3 para o conceito 2.

Nada mais a ser tratado no mérito, esta Relatoria encaminha o seguinte voto à CTAA:

5. DO VOTO

Pelo exposto, e após a análise do processo em pauta, esta Relatoria manifesta-se por conhecer do recurso da SERES/MEC e no mérito dar-lhe provimento, indicando a Reforma do Parecer da Comissão de Avaliação, com alteração dos conceitos aplicados aos Indicadores 5.14 do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 do conceito 3 para o conceito 2.

Smj.

II. VOTO DO RELATOR

III. DECISÃO DO CONSELHO

A CTAA vota pela reforma do relatório da Comissão de Avaliação.”

(Grifamos)

Considerando a análise documental, o resultado do relatório de avaliação e a existência de oferta de curso de graduação em funcionamento ou a ser autorizado, constata-se que o pedido não atendeu, no âmbito sistêmico e global, suficientemente aos requisitos legais e normativos dispostos na legislação vigente, conforme elencado abaixo:

Legislação	Requisito	Resultado da Análise
CONCEITOS		
PN nº 20/2017 - art. 3º, I	CI igual ou maior que três	Atendimento do quesito. Obteve conceito final maior que 3, conforme apresentado no quadro 2, do título 3, do presente parecer.
PN nº 20/2017 - art. 3º, II e parágrafo único	Conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos contidos no relatório de avaliação externa in loco que compõem o CI Obs.: Conforme dita o parágrafo único, do art. 3º, da Portaria Normativa nº 20/2017, será considerado como atendido esse critério na hipótese de obtenção	Atendimento do quesito. Obteve conceitos maiores do que 3 nos cinco eixos, conforme apresentado no quadro 2, do título 3, do presente parecer.

	<i>de conceito igual ou superior a 2,8 em um único eixo, desde que os demais eixos, e o conceito final, sejam iguais ou superiores a 3.</i>	
DOCUMENTAÇÃO		
PN nº 20/2017 - art. 3º, III	<i>Plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes; ou alvará de funcionamento válido à época do carregamento no sistema e-MEC (regra válida para documentos anexados a partir de 1º/01/2019)</i>	<i>Documentação inserida no processo.</i>
PN nº 20/2017 - art. 3º, IV	<i>Atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente; ou alvará de funcionamento válido à época do carregamento no sistema e-MEC (regra válida para documentos anexados a partir de 1º/01/2019)</i>	<i>Documentação inserida no processo.</i>
PN nº 20/2017 - art. 3º, V	<i>Certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço</i>	<i>Documentação inserida no processo.</i>
INDICADORES		
PN nº 20/2017 - art. 5º, I	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 2.6: PDI, Política Institucional para a Modalidade EaD</i>	<i>A Atendimento do quesito, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>
PN nº 20/2017 - art. 5º, VII	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.7: Laboratórios, Ambientes e Cenários para Práticas Didáticas - Infraestrutura Física</i>	<i>NSA</i>
PN nº 20/2017 - art. 5º, II	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.13: Estrutura de Polos EaD</i>	<i>NSA</i>
PN nº 20/2017 - art. 5º, III	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.14: Infraestrutura Tecnológica</i>	<i>Não atendimento do quesito: obteve conceito inferior a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>
PN nº 20/2017 - art. 5º, IV	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.15: Infraestrutura de Execução e Suporte</i>	<i>Não atendimento do quesito: obteve conceito inferior a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>
PN nº 20/2017 - art. 5º, V	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.17: Recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação</i>	<i>Atendimento do quesito, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>
PN nº 20/2017 - art. 5º, VI	<i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 5.18: Ambiente Virtual de Aprendizagem</i>	<i>Atendimento do quesito, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>
PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE CURSO EaD VINCULADO		
PN nº 23/2017 - art. 2º, §§ 2º e 3º e PN nº 11/2017 - art. 1º, § 3º	<i>Oferta regular de curso de graduação, independente da modalidade, como condição indispensável para manutenção do credenciamento.</i>	<i>Atendimento do quesito em função do deferimento do processo de autorização vinculados ao presente processo.</i>

5. DOS CURSOS EaD VINCULADOS

Por oportuno, é necessário informar que os pedidos de autorização dos cursos pleiteados passam por apreciação da Seres, que analisa, com base em padrões decisórios definidos em normativo próprio, os elementos da instrução processual, a avaliação do Inep e o mérito do pedido para preparar seu parecer. O parecer final do curso EaD vinculado, que se encontra anexo a este, apresenta a seguinte deliberação:

Processo nº	Código do Curso	Curso	Resultado do Parecer da Seres
202024384	1549516	PEDAGOGIA	Indeferimento

6. CONCLUSÃO

Sugere-se, portanto, o indeferimento do presente protocolo, tendo em vista a instituição não ter atendido, no mínimo e cumulativamente, os critérios constantes dos arts. 3º e 5º, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

Apesar da fundamentação constante do mencionado Parecer Final, a CES/CNE manifestou-se favoravelmente ao pedido de credenciamento formulado pela interessada, nos termos do Parecer CNE/CES nº 644/2022, cujos trechos principais cumpre registrar:

[...]

Considerações do Relator

O ensino é livre à iniciativa privada, mediante avaliação e autorização pelo Poder Público, segundo dispõe o artigo 209 da Constituição Federal de 1988.

O credenciamento de IES e a autorização de cursos superiores no âmbito do Sistema Federal de Ensino, segundo o artigo 209 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, demandam prévia autorização e avaliação do Poder Público. A avaliação, referencial básico da regulação e da supervisão, é realizada pelo Inep e objetiva estabelecer parâmetros de qualidade do ensino e constatar, notadamente no caso da regulação, o potencial de qualidade das propostas que visam à implantação de IES e cursos superior, de modo a subsidiar a decisão a ser proferida e a evitar riscos para a atividade educacional, para os estudantes e para a sociedade. Quando se tratar de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD, devem ser observadas, ainda, as disposições do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017.

Trata-se, como já assinalado, do credenciamento da Faculdade Gaia, para a oferta de cursos superiores EaD, cujo pedido foi formulado no sistema e-MEC no dia 5 de novembro de 2020.

No caso concreto, a IES obteve Conceito Institucional EaD (CI-EaD) 4 (quatro) e todos os Eixos foram avaliados com conceitos iguais ou superiores a 3 (três), conforme segue:

Eixos	Conceitos
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80
4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Contínuo	3,77
Conceito Final Faixa	4

O curso superior Pedagogia, licenciatura, vinculado ao credenciamento, também foi avaliado pelo Inep e obteve Conceito de Curso (CC) 4 (quatro), e todas as dimensões foram avaliadas com conceitos superiores a 4 (quatro):

Eixos	Conceito
1 – Planejamento e Avaliação instituição	4,67
2 – Desenvolvimento institucional	3,43
3 – Políticas acadêmicas	4,80

4 – Políticas de gestão	3,57
5 – Infraestrutura	3,00
Conceito Final Faixa	4

A SERES emitiu opinião desfavorável ao credenciamento em razão do conceito 1 (um) atribuído ao Indicador 5.14: Infraestrutura Tecnológica e do conceito 2 (dois) atribuído ao Indicador 5.15: Infraestrutura de Execução e Suporte, considerados por aquela Secretaria como determinantes para o pedido de credenciamento EaD. A SERES alegou que o resultado apontado pela avaliação estaria em desacordo com o critério constante do artigo 5º, incisos III e IV, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Observa-se que a regra contida na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, invocada pela SERES para propor o indeferimento do pedido de credenciamento EaD, evidencia grave desproporção em relação à diretriz contida na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, pois sugere que o conceito de um subitem (indicador) do Eixo avaliado possa se sobrepor ao conceito do próprio Eixo. A regra da referida Portaria Normativa indica claramente que o conceito atribuído a indicador possui maior relevância do que o conceito atribuído ao Eixo ou ao CI. O conceito de um Indicador não pode subordinar o conceito do Eixo ou o conceito da própria avaliação. O conceito do Indicador está para o Eixo, assim como o acessório está para o principal. Isso porque Indicador integra o Eixo e não o contrário.

Na mesma esteira, para a Lei nº 10.861/2004 o resultado da avaliação é o referencial para a regulação e supervisão das instituições e cursos superiores.

Desse modo, muito embora a CTAA tenha retificado o Relatório da Comissão de Avaliação para reduzir os conceitos atribuídos aos Indicadores 5.14 (minoração do conceito 4 para o conceito 1) e 5.15 (minoração do conceito 3 para o conceito 2), o Conceito Final 4 (quatro) da avaliação indica que a proposta de credenciamento EaD tem potencial de qualidade acima da média. Ademais, o curso vinculado também registrou Conceito de Curso (CC) 4 (quatro), inclusive nos indicadores de Infraestrutura correlacionados com os Indicadores 5.14 e 5.15 do credenciamento.

Por outro lado, os conceitos dos Indicadores 5.14 e 5.15 não foram determinantes para o resultado do Eixo 5 avaliado e para o resultado da avaliação.

Vale esclarecer, ainda, que os indicadores considerados determinantes (5.14 e 5.15) encerram caráter material, que podem ser corrigidos prontamente pela IES.

Conforme já pacificado, destaco que a manifestação opinativa da SERES em processos regulatórios de credenciamento não vincula a deliberação deste Colegiado nem o livre convencimento de seus Conselheiros, notadamente, na espécie, em que o contexto avaliativo que envolve a Faculdade Gaia revela potencial de qualidade para a oferta de Educação Superior na modalidade EaD.

Assim, diante das considerações expostas neste Relatório, dos elementos de informação e instrução do processo, bem como do resultado da avaliação, que aponta CI 4 (quatro), com conceitos iguais ou superiores a 3 (três) em todos os Eixos avaliados, entendo que o pedido de credenciamento da Faculdade Gaia, para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD, reúne as condições para ser acolhido, assim como o pedido de autorização para oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com fundamento nos parâmetros de qualidade definidos pela Lei nº 10.861/2004.

Dessa forma, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) o voto abaixo.

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, da Faculdade Gaia, com sede na Rua Mário Campestrini, nº 100, bairro Campolim, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional 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, a partir da oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

[...]

III. DECISÃO DO CONSELHO

A Câmara de Educação Superior aprova, por maioria, com 4 (quatro) abstenções, o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 14 de setembro de 2022.

Encaminhado o citado Parecer ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação para fins de homologação, e reconduzido à Conjur/MEC, a qual, consoante argumentação lançada no Parecer nº 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, sugeriu a devolução do processo a esse CNE com sugestão de reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2022, sendo conveniente transcrever a essência da fundamentação que lastreou tal manifestação:

[...]

Têm-se que as conclusões assentadas no Parecer CNE/CES nº 644/2022 carecem de fundamentação jurídica e técnica apta a superar o padrão decisório extraído de regras jurídicas expressas e inequívocas, limitando-se à aplicação genérica de princípios jurídicos desacompanhados do ônus argumentativo devido, ou ainda por meio da adoção casuística de “legalismo mitigado”.

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

A Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público.[2] Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.

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

a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

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

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

a comunicação com a sociedade;

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

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

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

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

políticas de atendimento aos estudantes;

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

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

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

Quadra pontuar que o mesmo diploma legal define expressamente, em seu artigo 2º[3], parágrafo único, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Como se observa, a Lei do SINAES estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das

dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, o quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.

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

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

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

Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”[4].

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

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

De mais a mais, 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.

Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas. Ressalte-se, ainda, que, os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. Isto é, não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, exercício de razoabilidade.

Nada obstante o artigo 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 estabeleça 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, o § 3º do artigo 18 do Regimento Interno do CNE faculta à autoridade máxima desta pasta a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.

(...)

§ 3º - O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada.

Destarte, considerando o acima exposto e os resultados avaliativos obtidos pela instituição de ensino, com amparo no Parecer Final da SERES, bem como no Ofício Nº 471/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, esta Consultoria opina pela devolução do Parecer CNE/CES nº 644/2022 para reexame do Conselho Nacional de Educação.

Importa registrar que os atos autorizativos no âmbito educacional, nos termos da recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça- STJ, foram classificados como ato administrativo de natureza complexa, posto que exige não apenas a deliberação favorável do Conselho Nacional de Educação, mas também sua aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, mediante homologação, consoante decidido no MS 26.689/DF:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CREDENCIAMENTO DE CURSO SUPERIOR. ATO ADMINISTRATIVO DE NATUREZA COMPLEXA. NÃO HOMOLOGAÇÃO PELO MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ATO OMISSIVO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado em face de alegado ato ilegal atribuído ao Exmo. Sr. MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, consubstanciado

em despachos por meio dos quais deixou de homologar o pedido de credenciamento de cursos superiores formulado pela impetrante junto ao Ministério da Educação, a despeito de aprovado pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, consoante o Parecer CNE/CES n. 874/2019.

2. Nos termos do art. 6º da Lei 4.024/1961, com a redação conferida pela Lei 9.131/1995, compete ao Ministério da Educação exercer as atribuições do Poder Público Federal em matéria da educação, contando, para o desempenho de suas funções, com a colaboração do Conselho Nacional de Educação – CNE.

3. A autorização para o credenciamento de cursos e habilitações oferecidos pelas instituições de ensino superior é um ato administrativo de natureza complexa, pois exige não apenas a deliberação favorável do Conselho Nacional de Educação, mas também sua aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, mediante homologação. Combinada inteligência dos arts. 7º, 8º, 9º, § 2º, e, da Lei 4.024/1961 e 2º, parágrafo único, da Lei 9.131/1995.

4. Caso concreto em que não há falar em omissão da autoridade impetrada quanto ao múnus a que se refere o art. 2º, caput, da Lei 9.131/1995 c/c o art. 48 da Lei 9.784/1999, uma vez que, por meio do Despacho de 13/5/2020, publicado no DOU de 15/5/2020, e no exercício de sua competência legal, o MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO expressamente manifestou um ato decisório no sentido de não homologar o pedido de credenciamento formulado pela parte impetrante.

5. É inviável ao Poder Judiciário incursionar no exame do mérito administrativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido: STJ - MS 22.245/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 29/5/2017; STF - RE 1.222.222-AgR, Rel. EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, DJe 7/7/2020 e RE 636.686-AgR, Rel. GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, DJe 15/8/2013.

6. Mandado de segurança denegado.

[grifo nosso]

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 vincule-se às conclusões aqui exaradas. Com efeito, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sob o caso concreto, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.

III) DA CONCLUSÃO

Ante o exposto e com fundamento no artigo 18, § 3º do Regimento Interno do CNE, esta Consultoria Jurídica sugere a restituição dos autos ao Gabinete do Sr. Ministro de Estado da Educação, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do feito ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado

proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2022, nos moldes da presente manifestação jurídica e na forma do ofício em anexo.

Com fundamento em tais argumentos, ocorreu a devolução do processo a esse CNE, com sugestão de reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2002.

Analisando os documentos que integram o processo em epígrafe, percebe-se que, apesar de reconhecer que a SERES cumpriu com exatidão o regramento vigente, aplicando ao processo em epígrafe o padrão decisório estabelecido pela Portaria Normativa MEC nº 20/2017, o Parecer CNE/CES nº 644/2022 conclui pelo acolhimento do pedido de credenciamento EaD da Faculdade Gaia.

O processo foi, desse modo, encaminhado ao MEC para análise e homologação, sendo certo que a Conjur/MEC, como apontado anteriormente, entendeu pela necessidade de reexame do Parecer CNE/CES nº 644/2022, consoante a fundamentação lançada no Parecer nº 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, conforme já aduzido, motivo por que voltaram os autos ao CNE.

Assentadas as premissas que ensejam o pedido de reexame, evidencia-se que o cerne do referido pedido decorre da verificação da aplicabilidade do padrão decisório estabelecido pela Portaria supracitada ao pedido de credenciamento EaD.

Sobre a questão, impositivo registrar que a legislação em vigor estabelece que a fase de avaliação *in loco*, nos exatos termos do artigo 7º da Portaria Normativa MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017, tem seu início com a remessa do processo ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), após o Despacho Saneador a cargo da SERES, e seu final com a inserção do relatório de avaliação ou, em caso de apresentação de impugnação, depois da apreciação desta pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), *in verbis*:

[...]

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

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

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

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

Desse modo, encerrada a fase de avaliação, não se pode voltar a debater o conteúdo do relatório de avaliação *in loco*, tanto que o § 3º do artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 23/2017 deixa claro que, durante a tramitação do processo regulatório perante o CNE, não é admissível apresentação de diligências sobre o resultado da atividade avaliativa:

[...]

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

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

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

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

Fixadas essas premissas, vale registrar que o resultado da avaliação *in loco* é a principal fonte para a fundamentação das decisões prolatadas nos processos regulatórios, haja vista que o § 3º do artigo 1º do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017, é claro ao estabelecer que a avaliação é o “referencial básico” para os processos regulatórios e de supervisão:

[...]

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior - IES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância, no sistema federal de ensino.

[...]

§ 3º A avaliação será realizada por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, com caráter formativo, e constituirá o referencial básico para os processos de regulação e de supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

A partir dessa regra, e objetivando trazer transparência e segurança jurídica para todos os participantes dos processos regulatórios, restou publicada a Portaria Normativa MEC nº 20/2017, dispondo sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores e seus aditamentos.

No que concerne aos pedidos de credenciamento de IES, a Portaria supracitadaº, em seu artigo 2º, reitera a previsão de que, nos processos de credenciamento e recredenciamento, o resultado da avaliação *in loco* levada a efeito pelo Inep terá o papel de referencial básico para a decisão dos processos regulatórios:

[...]

Art. 2º Os pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituição de educação superior - IES terão como referencial básico o resultado da avaliação externa in loco realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, no âmbito do processo e-MEC em análise.

Seu artigo 3º estabelece o padrão decisório aplicável, indistintamente, a todos os processos de credenciamento e recredenciamento das IES integrantes do sistema federal de ensino:

[...]

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

I - CI igual ou maior que três;

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

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

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

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

No caso sob análise, por se tratar de pedido de credenciamento EaD, aplicam-se, ainda, os critérios específicos trazidos pelo seu artigo 5º:

[...]

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.

Parágrafo único. A SERES poderá indeferir o pedido de credenciamento caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos percentuais mínimos de titulação do corpo docente definidos para cada organização acadêmica.

Destarte, considerando tratar o processo em epígrafe de pedido de credenciamento EaD, o deferimento do pedido formulado se encontra condicionado ao atendimento dos critérios estabelecidos nos artigos 3º e 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, quais sejam:

- Obtenção de Conceito Institucional (CI) igual ou maior que 3 (três);
- Obtenção de conceito igual ou maior que 3 (três) em cada um dos eixos contidos no relatório de avaliação externa *in loco* que compõem o CI;
- Apresentação de plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes;
- Atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente;
- Apresentação de certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e
- Obtenção de conceito igual ou maior que 3 (três) nos seguintes indicadores de qualidade:

a) o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), política institucional para a modalidade EaD;

- b) estrutura de polos EaD, quando for o caso;
- c) infraestrutura tecnológica;
- d) infraestrutura de execução e suporte;
- e) recursos de tecnologias de informação e comunicação;
- f) Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA); e
- g) laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso.

No caso específico da intenção de oferecer cursos superiores na modalidade EaD, ganham relevância fundamental os indicadores relativos à infraestrutura tecnológica e à infraestrutura de execução e suporte, haja vista a imprescindibilidade da utilização das ferramentas tecnológicas para execução das atividades de interação entre estudantes e profissionais da educação, inerentes à própria definição dessa modalidade educacional, como resta evidente do disposto no artigo 1º do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017;

[...]

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Ocorre que, consoante se extrai dos autos, depois de parcialmente acolhida a impugnação apresentada pela SERES, o indicador relativo à infraestrutura tecnológica teve seu conceito reduzido para 1 (um), ao passo que o indicador referente à infraestrutura de execução e suporte teve seu conceito reduzido para 2 (dois), conforme justificativa lançada pela CTAA:

[...]

No Indicador 5.14 como relata a SERES no texto supra, a Comissão não aborda a existência na IES dos elementos necessários para aplicação do conceito 2, ou seja, não há referência a capacidade e a estabilidade da energia elétrica e segurança da informação e o plano de contingência.

Quanto ao Indicador 5.15 a SERES contesta o parecer da Comissão [in verbis]: “No relato, não foram apresentados elementos necessários e suficientes para validar os seguintes parâmetros do instrumento de avaliação: A infraestrutura de execução e suporte atende às necessidades institucionais”, pois não existe plano de contingência efetivo e, ademais, a IES também não apresentou qualquer proposta de uma equipe de TI capacitada, o que sugere a inexistência de meios apropriados na infraestrutura de execução e suporte.

Após análise do processo em tela esta Relatoria corrobora a contestação da Secretaria e sugere a retificação do Relatório da Comissão de Avaliação da forma que se segue: Indicadores 5.14 minoração do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 minoração do conceito 3 para o conceito 2. (Grifo nosso)

Nada mais a ser tratado no mérito, esta Relatoria encaminha o seguinte voto à CTAA:

5. DO VOTO

Pelo exposto, e após a análise do processo em pauta, esta Relatoria manifesta-se por conhecer do recurso da SERES/MEC e no mérito dar-lhe provimento, indicando a Reforma do Parecer da Comissão de Avaliação, com alteração dos conceitos aplicados aos Indicadores 5.14 do conceito 4 para o conceito 1 e 5.15 do conceito 3 para o conceito 2.

Smj.

II. VOTO DO RELATOR

III. DECISÃO DO CONSELHO

A CTAA vota pela reforma do relatório da Comissão de Avaliação.

Com efeito, assim restou lançado no Relatório de Avaliação *in loco* depois de reformado pela CTAA:

[...]

5.14. Infraestrutura tecnológica. 1

Justificativa para conceito 1:

O PDI apresenta a base tecnológica a ser utilizada nos cursos EAD, relacionado equipamentos e a plataforma AVA AULAPP, mas não informa sobre a capacidade e a estabilidade da energia elétrica. A comissão buscou informações in loco. A IES apresentou um Plano de Planejamento de Manutenção Patrimonial e de Infraestrutura, elaborado pelo Colégio SER, locador do imóvel, o qual informa de forma superficial o uso de nobreaks em parte dos equipamentos, com autonomia de até 6 horas, o que atende parcialmente as necessidades da estabilidade da energia elétrica, mas não garante funcionamento 24 horas por dia, 7 dias por semana. Todos os sistemas de gestão administrativa, acadêmica e financeira são previstos serem hospedados em nuvem, garantindo a segurança da informação nesses sistemas e plano de contingência. Entretanto, localmente na IES existe uma infraestrutura física de suporte aos laboratórios e equipamentos distribuídos pela faculdade, com roteadores wifi, tais como os equipamentos administrativos e de professores, os quais também precisam de segurança. Não foi apresentado qualquer protocolo de segurança ou contingência com relação a essa infraestrutura interna. Portanto, a segurança da informação é satisfeita parcialmente.

5.15. Infraestrutura de execução e suporte. 2

Justificativa para conceito 2:

Todos os sistemas de gestão administrativa, acadêmica e financeira são previstos serem hospedados em nuvem, garantindo a sua disponibilidade e plano de contingência. Entretanto, localmente na IES existe uma infraestrutura física de suporte aos laboratórios e equipamentos distribuídos pela faculdade, com fibra ótica e roteadores wifi, os quais também precisam estar disponíveis, com segurança e com acesso seguro aos serviços em nuvem. Para essa infraestrutura não existe plano de contingência efetivo. A IES também não apresentou qualquer proposta de uma equipe de TI capacitada na área para dar suporte e manutenção nessa infraestrutura, apresentando in loco apenas um servidor que está sendo treinado para usar os sistemas.

A partir desses fatos, devidamente registrados no Relatório de Avaliação *in loco*, a CTAA, conforme trecho acima transcrito, decidiu pelo acolhimento da impugnação ofertada pela SERES, com a redução, para 1 (um), do conceito atribuído ao Indicador 5.14. e, para 2 (dois), do conceito atribuído ao Indicador 5.15., como anteriormente transcrito.

Os trechos acima transcritos, extraídos do Relatório de Avaliação *in loco* e da manifestação da CTAA relativamente à impugnação ofertada, deixam evidente o desatendimento aos critérios de análise necessários à obtenção do conceito mínimo 3 (três) nos Indicadores 5.14. e 5.15.

Desse modo, esta Relatora entende que a interessada, inequivocamente, deixou de cumprir o padrão decisório estabelecido pela Portaria Normativa MEC nº 20/2017, notadamente no que diz respeito aos incisos III e IV de seu artigo 5º.

Com estas considerações, surge cristalina a premissa de que a SERES agiu no estrito cumprimento do ordenamento jurídico vigente, notadamente do disposto no Decreto nº 9.235/2017 e na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, não havendo que se falar em atuação em desacordo com os princípios da legalidade, da razoabilidade ou da proporcionalidade em relação ao teor de seu Parecer Final.

Emerge dos autos, portanto, a premissa evidente que a instituição não cumpriu, no tempo e modo devidos, os requisitos expressamente exigidos para o acolhimento do pedido de credenciamento EaD, o que restou deixado de lado pelo Parecer CNE/CES nº 644/2022.

Oportuno lembrar que a edição da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, com o estabelecimento do padrão decisório aplicável aos processos regulatórios destinados à obtenção dos atos autorizativos e a definição de critérios objetivos para definição do número de vagas autorizadas se mostrou fundamental para assegurar segurança jurídica e previsibilidade a esses processos, permitindo às IES a clara percepção do desfecho processual a partir do resultado da avaliação *in loco*, referencial básico para a decisão.

Com o estabelecimento do padrão decisório fica, ainda, assegurada a efetiva transparência nos processos regulatórios, afastando-se, com isso, a possibilidade de qualquer resquício de subjetividade no momento da decisão, pois, como acima registrado, a análise dos pedidos de credenciamento de IES no âmbito do sistema federal de ensino deverá observar os critérios objetivos claramente estipulados pelos artigos 3º e 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

No caso em tela, contudo, essa previsão não restou observada pelo Parecer CNE/CES nº 644/2022, porquanto, apesar de reconhecer expressamente a observância, pela SERES, dos critérios objetivos para análise do pedido de autorização objeto do processo em epígrafe, conforme definidos pelos incisos III e IV do artigo 5º Portaria Normativa MEC nº 20/2017, decidiu favoravelmente pelo pedido de credenciamento EaD da Faculdade Gaia, terminando por promover o elastecimento e mesmo o afastamento dos critérios estabelecidos pelo referido dispositivo.

Não se pode olvidar, ainda que é impositiva a observância ao princípio da legalidade na condução e decisão dos processos administrativos, como expressamente previsto no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regulamento o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, categoria que abrange, inequivocamente, os processos regulatórios:

[...]

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A legalidade, decerto, e como bem lançado na manifestação da Conjur/MEC no Parecer nº 00567/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, abrange a necessidade de observância do regramento baixado pelo Poder Executivo no legítimo exercício de sua competência regulatória:

[...]

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

Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”[4].

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

A partir da análise dos fatos e fundamentos jurídicos acima elencados, conclui-se que o Parecer CNE/CES nº 644/2022 deixou de observar o disposto nos incisos III e IV do artigo 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017 e, desse modo, desconsiderou a impositiva observância ao princípio da legalidade, consagrado pelo *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999.

II – VOTO DA RELATORA

Voto, em sede de reexame, pela reforma do Parecer CNE/CES nº 644, de 14 de setembro de 2022, e manifesto-me desfavorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Gaia, com sede na Rua Manoel Pereira e Silva, nº 80, bairro Jardim Santa Rosália, no município de Sorocaba, no estado de São Paulo, mantida pela Delwin Educacional Ltda., com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 5 de setembro de 2024.

Conselheira Elizabeth Regina Nunes Guedes – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto da Relatora.
Sala das Sessões, em 5 de setembro de 2024.

Conselheiro Henrique Sartori de Almeida Prado – Presidente

Conselheiro Paulo Fossatti – Vice-Presidente