

PARECER HOMOLOGADO

Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 31/8/2020, Seção 1, Pág. 43 (Sem Efeito).
Portaria nº 1063, publicada no D.O.U. de 24/12/2020, Seção 1, Pág. 17.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Associação Aparecidense de Educação		UF: GO
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CP nº 20/2019, que tratou do recurso contra a decisão exarada no Parecer nº 134/2019, que indeferiu o credenciamento do Centro Universitário Alfredo Nasser (FAN), por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (FAN), com sede no município de Aparecida de Goiânia, no estado de Goiás.		
RELATOR: Marco Antonio Marques da Silva		
e-MEC Nº: 201700952		
PARECER CNE/CP Nº: 8/2020	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 19/5/2020

I – RELATÓRIO

a) Histórico

Trata-se do reexame do Parecer CNE/CP nº 20/2019, aprovado por maioria na sessão realizada em 3 de setembro de 2019, com relatoria do Conselheiro Robson Maia Lins, que deu provimento ao recurso interposto pela Associação Aparecidense de Educação e reformou a decisão contida no Parecer CNE/CES nº 134/2019, emitindo juízo favorável ao credenciamento do Centro Universitário Alfredo Nasser (FAN), por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (FAN), código e-MEC nº 1573, com sede na Avenida Bela Vista, nº 26, bairro Jardim das Esmeraldas, no município de Aparecida de Goiânia, no estado de Goiás, CEP 74905-020.

O pedido de credenciamento foi protocolado no sistema e-MEC, em 5 de abril de 2017, e tombado sob nº 201700952.

Após o cumprimento da fase Despacho Saneador, o processo de credenciamento foi remetido ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para avaliação.

A visita de avaliação foi realizada no período de 1º a 5 de maio de 2018 e os resultados alcançados registrados no Relatório de código 139663:

EIXOS	Conceitos
EIXO 1 - PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL	3,00
EIXO 2 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	3,67
EIXO 3 - POLÍTICAS ACADÊMICAS	3,23
EIXO 4 - POLÍTICAS DE GESTÃO	3,75
EIXO 5 - INFRAESTRUTURA FÍSICA	3,00
CONCEITO INSTITUCIONAL	3

A proposta foi avaliada com Conceito Institucional (CI) igual a 3 (três), e conceitos superiores a 3 (três) em todos os eixos avaliados. Os resultados da avaliação institucional não foram impugnados, nem pela Instituição de Educação Superior (IES) e nem pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Em Parecer Final, de 21 de dezembro de 2018, apesar dos resultados positivos alcançados na avaliação institucional, a SERES emitiu pronunciamento opinativo com sugestão de indeferimento do credenciamento como Centro Universitário. Sustentou a SERES que embora a IES tenha cumprido todos os requisitos estabelecidos pela Resolução CNE/CES nº 1, de 20 de janeiro de 2010, alterada pela Resolução CNE/CES nº 2/2017, obteve na avaliação institucional apenas conceito 3 (três) e que, de acordo com a referida Resolução, o conceito exigido para o credenciamento como Centro Universitário deve ser igual ou superior a 4 (quatro), *litteris*:

[...]

No processo de credenciamento por transformação da Faculdade Alfredo Nasser – FAN, a Comissão de Avaliação in loco, registrou poucas fragilidades, a despeito de ter atribuído conceitos apenas suficientes nos Eixos avaliados e na maioria dos indicadores desses mesmos Eixos. A IES obteve conceito Institucional “3”, em que pese os conceitos suficientes e o atendimento a todos os requisitos legais, de acordo com a Resolução nº 1/2010, o conceito exigido para o credenciamento de Centros Universitários deverá ser conceito igual ou superior a 4 (quatro) na avaliação externa.”

A sugestão da SERES foi acolhida pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) que, ao aprovar o Parecer CNE/CES nº 134/2019, emitiu deliberação desfavorável ao credenciamento da IES como Centro Universitário.

Inconformada, a IES interpôs tempestivamente, com base no Regimento Interno do CNE, recurso ao Conselho Pleno.

Sob a relatoria do Conselheiro Robson Maia Lins, o recurso foi provido, com aprovação, por maioria, do Parecer CNE/CP nº 20/2019, com voto pela reforma do Parecer CNE/CES nº 134/2019 e favorável ao credenciamento de Centro Universitário Alfredo Nasser (FAN), por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (FAN).

O Parecer CNE/CP nº 20/2019, além de consignar fundamentos fáticos e jurídicos com base nos elementos de instrução e informação do processo, invocou também, por razões de segurança jurídica e de estabilidade das decisões do Colegiado, recente precedente consubstanciado pelo Parecer CNE/CES nº 623/2017 – Relator Antônio Carbonari Netto, homologado pelo Ministro de Estado da Educação, em que houve o credenciamento de Centro Universitário com CI igual a 3 (três), mas com CI igual a 4 (quatro) na avaliação externa do ciclo do SINAES imediatamente antecedente - conforme estabelecido pela Resolução CNE/CES nº 1/2010 - e em vigor na data do protocolo do pedido, exatamente como na situação concreta em apreciação, tendo trazido ainda à colação, os judiciosos argumentos defendidos pela Assessoria Jurídica do MEC, constantes do Parecer nº 00349/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, favoráveis à homologação do mencionado precedente. Do voto proferido pelo Conselheiro Relator, destacamos:

[...]

Inicialmente, cabe mencionar que, nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do Conselho Nacional da Educação, submetem-se ao Conselho Pleno (CP) do CNE recursos apresentados, tempestivamente, das decisões das suas Câmaras, desde que a sua interposição pela parte interessada o seja mediante comprovação de manifesto erro de fato ou de direito.

No caso em tela, além do recurso preencher o requisito da tempestividade, vislumbro a presença de erro de direito na decisão prolatada pela Câmara de Educação Superior, conforme exposição a seguir.

Conforme desponta no minucioso esboço acima transcrito, o parecer sugestivo da SERES pelo indeferimento está calcado no Conceito Institucional (CI) 3 (três), apurado no relatório de avaliação in loco. No entender da SERES, ancorada no artigo 2º da Resolução CNE/CES nº 1, de 20 de janeiro de 2010, alterada pela Resolução CNE/CES nº 2/2017, o Conceito 3 seria insuficiente para a alteração da organização acadêmica da Faculdade para Centro Universitário.

De acordo com esta linha interpretativa, além dos demais requisitos constantes da Resolução CNE/CES nº 1/2010, no que concerne ao quesito qualitativo, deve-se considerar, para fins de deferimento da alteração da organização acadêmica de uma Faculdade para Centro Universitário, o alcance de, no mínimo, CI 4 (quatro) na avaliação in loco, inerente ao próprio processo de credenciamento em Centro Universitário, e não somente o conceito institucional apontado no momento de protocolo do pedido de transformação da organização acadêmica.

No caso em comento, este entendimento foi acolhido pelo Conselheiro Sergio de Almeida Bruni, relator da matéria, bem como pela maioria dos demais membros da Câmara de Educação Superior. Todavia, ao analisar os elementos constantes dos autos, os argumentos recursais e principalmente a jurisprudência desta Casa, estou convencido que o Parecer CNE/CES nº 134/2019 merece reparo, sob pena de representar uma afronta à segurança jurídica e de desestabilizar o entendimento majoritário recentemente consolidado por este colegiado.

Ao analisar os argumentos trazidos pela requerente, chamou-me à atenção a citação ao Parecer CNE/CES nº 623/2017 (processo e-MEC nº 201502209), que tratou do credenciamento do Centro Universitário FACEAR, por transformação da Faculdade Educacional de Araucária (FACEAR), com sede no município de Araucária, no estado do Paraná. Neste caso, o contexto fático é análogo ao do presente processo. Em contrapartida, seu deslinde teve desdobramento diverso.

O Conselheiro Antonio Carbonari Netto, em contraponto ao Conselheiro Maurício Eliseu Costa Romão, relator original, prolatou voto divergente, e, ao fim, majoritário no âmbito da Câmara de Educação Superior no sentido de considerar a obrigatoriedade do atingimento do CI 4 (quatro) para fins de credenciamento de Faculdade em Centro Universitário apenas no momento do protocolo, compatível ao CI atingido no momento do credenciamento institucional e, assim, aderente ao ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Não obstante, em consulta ao processo e-MEC nº 201502209, podemos evidenciar que a posição firmada pelo Conselheiro Antonio Carbonari Netto foi recepcionada pelo Ministro de Estado da Educação, haja vista a homologação do Pedido de Vista do Parecer CNE/CES nº 623/2017, por meio da Portaria MEC nº 338, de 9 de abril de 2018, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 10 de abril de 2018. Destaca-se, neste ponto, o Parecer nº 00349/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, exarado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (CONJUR/MEC), pelo qual examinou a conformidade legal e constitucional do Parecer CNE/CES nº 623/2017. Assim se posicionou a CONJUR:

[...]

Em que pese o exaustivo trecho acima transcrito, depreende-se que o fundamento adotado pela Câmara de Educação Superior no Parecer CNE/CES nº 623/2017 foi acolhido pela CONJUR e, sobretudo, pelo Ministro de Estado da Educação, que procedeu com sua homologação. Por conseguinte, penso que os termos do Parecer CNE/CES nº 623/2017 transcenderam a órbita deste colegiado, tornando-se paradigma para o todo o sistema federal de ensino.

Com efeito, podemos aferir, no caso concreto, que as demais condicionalidades exigidas pela Resolução CNE/CES nº 1/2010, alterada pela Resolução CNE/CES nº 2/2017, para a transformação da organização acadêmica estão preenchidas. Em face disso, não vislumbro outra hipótese que não seja o provimento do recurso em tela.

Em suma, partilho do entendimento de que a permanência dos efeitos do Parecer CNE/CES nº 134/2019 pode comprometer a segurança jurídica e a estabilidade das decisões, que devem ser salvaguardadas, principalmente em uma instância colegiada. Face ao exposto, considerando a conveniência e a plausibilidade das alegações do recurso interposto pela IES quanto à decisão da CES exarada no Parecer CNE/CES nº 134/2019, submeto, a este egrégio Conselho Pleno, o voto a seguir.

[...]

Nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação (CNE), conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando os efeitos da decisão expressa no Parecer CNE/CES nº 134/2019, desfavorável ao credenciamento do Centro Universitário, por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (Eanes), com sede na Avenida Bela Vista, nº 26, bairro Jardim das Esmeraldas, no município de Aparecida de Goiânia, no estado de Goiás, mantida pela Associação Aparecidense de Educação, com sede no mesmo município e estado.”

Do pronunciamento da Assessoria Jurídica do Ministério da Educação (MEC) que sustentou a homologação do precedente invocado, expresso no Parecer nº 00349/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, destacamos o seguinte:

[...]

29. Assinale-se que o art. 1º, da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (atualmente revogada pela Portaria nº 23, de 21 de dezembro de 2017, mas que ainda se aplica ao caso em apreço), exige que após a expedição do ato autorizativo a instituição deverá manter, no mínimo, as condições informadas ao MEC e verificadas por ocasião da avaliação in loco e que qualquer alteração relevante nos pressupostos de expedição do ato autorizativo deve ser processada na forma de pedido de aditamento.

30. Desse modo, nota-se que toda a estruturação legislativa busca garantir a qualidade do ensino nacional e o próprio desenvolvimento da educação brasileira, se revelando de fundamental importância o controle da atuação das instituições que operam no setor.

31. Nesse contexto é que se insere a Resolução nº 1, de 20 de janeiro de 2010, que estabelece as condições necessárias para que a Faculdade possa ser credenciada como Centro Universitário. Dentre os requisitos necessários está a obtenção pela instituição superior de CI igual ou superior a 4 (quatro), na avaliação institucional externa, no ciclo avaliativo do SINAES, mas tendo como referência o ciclo imediatamente anterior.

32. A FACEAR, conforme se extrai dos autos, atendeu a todos os requisitos exigidos, tendo, porém, obtido CI menor do que 4 no atual ciclo avaliativo (o CI foi 3), caso em que, segundo entendimento da SERES, não logrou êxito em manter as condições do credenciamento como Centro Universitário, qual seja: o CI 4, conforme dispõe o art. 7 da indigitada Resolução nº 1, de 2010:

Art. 7º As condições do credenciamento como Centro Universitário deverão ser mantidas, no mínimo, a cada credenciamento. (grifei)

33. *Não obstante a plausibilidade do entendimento firmado pela área técnica, tenho que a melhor interpretação a ser dada ao referido dispositivo (art. 7º) é a de que as condições do credenciamento como Centro Universitário devem ser observadas no momento do credenciamento da IES, e não no momento do primeiro credenciamento, como é o caso.*

34. *Nota-se que quando o art. 7º da Resolução nº 1 do CNE prevê que as condições devem ser mantidas no momento do credenciamento, fica um período de tempo que vai do ciclo avaliativo imediatamente anterior ao atual e o ciclo avaliativo posterior, que culminará no credenciamento da instituição como Centro Universitário. Explico.*

35. *A FACER obteve CI 4 no ciclo avaliativo imediatamente anterior (art. 2º, caput, da Resolução nº 1, de 2010), mas no atual ciclo avaliativo que a credenciou, seu conceito foi 3. Desse modo, quando a IES solicitar seu credenciamento como centro universitário, ela deverá obter CI quatro para que se mantenha como centro universitário (art. 7º da Resolução nº 1 do CNE.)*

36. *Esta é a melhor interpretação, visto que se trata de aplicar um entendimento que prejudicial a atuação das instituições e sabe-se que interpretações que retiram direitos devem ser feitas restritivamente. Assim, o credenciamento previsto no art. 7 da Resolução nº 1, de 2010, deve se referir somente ao credenciamento como centro universitário, não abarcando seu credenciamento.*

37. ***Logo, tomando-se por base o princípio da segurança jurídica ou da confiança legítima, com vistas a assegurar a estabilidade das relações já consolidadas, salvo melhor juízo, o melhor entendimento é o que defere o credenciamento institucional como centro universitário, porém, observando-se que no processo de credenciamento da IES o CI mínimo que deve ser obtido é 4 (quatro), consideradas, obviamente, as alterações posteriores da legislação. (grifo nosso)***

38. *No mais, cumpre registrar a coerência do voto proferido pelo relator, no que diz respeito ao prazo máximo de validade de 3 (três) anos do credenciamento, atendendo, assim, ao disposto no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 c/c o art. 4º, da Lei n.º 10.870, de 2004.*

39. ***Com efeito, o prazo do respectivo ato autorizativo deve observar o desempenho da interessada no processo avaliativo, conforme o Conceito Institucional (CI) individualmente obtido por cada uma, o que se coaduna com a atual legislação vigente sobre a matéria – Portaria Normativa nº 1, de 03 de janeiro de 2017.***

40. *No caso dos autos, resta evidenciado do Parecer a que se visa homologar que o Conceito Institucional obtido pela instituição foi 3 (três), o que se adequa, portanto, com o prazo de credenciamento de 3 (três) anos firmado ao final[1].*

41. *Assim, superada regularmente a fase deliberatória do Conselho Nacional de Educação, tem-se que o art. 2º da Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, estabelece como exigência para eficácia das deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação a homologação pelo Ministro de Estado da Educação.*

42. *No mesmo sentido é o art. 18, § 2º, do Regimento do Conselho Nacional de Educação, sendo que o § 3º desse mesmo dispositivo faculta ainda ao Senhor Ministro a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.*

43. Da análise do caso concreto, não identificamos, quanto ao mérito, óbice à homologação do Parecer CNE/CES nº 623/2017, tampouco razão que motive a sua devolução ao CNE para reexame, pois além de se tratar de matéria situada no âmbito das atribuições daquele Colegiado, a deliberação adotada encontra respaldo na instrução processual.

III-CONCLUSÃO

Assim, feitas essas considerações e inexistindo questão de natureza legal que recomende a devolução motivada da deliberação para reexame do CNE, opino, conforme Minuta em anexo, pela homologação do Parecer CNE/CES nº 623/2017, fixando-se o prazo de 3 (três) anos para o credenciamento da Instituição, pelo senhor Ministro de Estado da Educação, com a pertinente inclusão e assinatura digital desta manifestação no sistema eletrônico e-MEC. (grifo nosso)

Submetida à homologação ministerial, a deliberação contida no Parecer CNE/CP nº 20/2019 foi devolvida para reexame por meio do Ofício nº 7587/2019/CHEFIA/GM/GM-MEC, nos termos do permissivo expresso no artigo 18, § 3º, do RICNE.

As razões que motivaram o pedido de reexame da matéria foram consignadas na Nota Técnica nº 133/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES e no Parecer nº 01896/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da Assessoria Jurídica do Ministério.

Na Nota Técnica nº 133/2019, a SERES reitera a posição opinativa sustentada anteriormente no Parecer Final, desfavorável ao credenciamento do Centro Universitário Alfredo Nasser (FAN), por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (FAN). Da referida Nota Técnica destacamos:

[...]

II – ANÁLISE

Inicialmente, importa esclarecer que a análise técnica, por esta Secretaria, observou o padrão decisório pertinente ao processo em tela, conforme legislação vigente, não cabendo, neste momento, fazer discussões fora do alcance de competência da SERES.

Assim, esta Secretaria, observada a instrução processual, entendeu pelo indeferimento do pedido de credenciamento da Instituição, com a devida motivação.

Conforme o art. 6º, II, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, é competência do Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Superior, deliberar sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES, bem como autorização de oferta de cursos vinculados a credenciamento.

Nos termos do Parágrafo Único do art. 6º, do Decreto nº 9.235, de 2017, as decisões da Câmara de Educação Superior serão passíveis de recurso ao Conselho Pleno do CNE, o que pode ser observado nesse caso.

As decisões daquele colegiado, respeitado o disposto no Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, não necessariamente se vinculam ao sugerido pela Secretaria, cabendo ao CNE/CP a motivação de suas decisões, conforme art. 2º do referido Decreto.

Contudo, entendendo esta Secretaria ter agido estritamente nos limites definidos pela legislação vigente, reportando-nos ao Parecer Final da SERES no âmbito do processo e-MEC nº 201700932, esta Secretaria respeitosamente opta por conhecer do Parecer CNE/Pleno nº 20/2019 e sugere a não homologação deste.”

Por sua vez, a Assessoria Jurídica do MEC, no Parecer nº 01896/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, também defendeu o reexame do Parecer CNE/CP nº 20/2019. Alega, em síntese, a prevalência do princípio da legalidade, considerando que a manifestação opinativa da SERES estava coerente com os comandos normativos de regência e observou o padrão decisório “*pertinente ao processo em tela*”. Destacamos adiante parte das considerações lançadas no pronunciamento da Assessoria Jurídica do MEC:

[...]

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

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

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

[...]

19. Sabe-se que o CNE tem a missão legal de aprimorar e consolidar a educação nacional de qualidade, sendo órgão apto a decidir questões de mérito técnico educacional, podendo, em sede recursal, entender pela viabilidade da concessão do ato autorizativo que inicialmente não atendia aos requisitos legais.

20. Ocorre que a reforma das decisões da SERES, tomadas com base nas avaliações do INEP e amparadas no regramento educacional, merecem ser efetivadas com base em fundamentação robusta, sólida e contextualizada do CNE, quiçá até baseada em números, dados do IBGE, ou de algum instituto de pesquisa reconhecido, de forma a comprovar com fatos e dados o contexto social da região, dos profissionais e estudantes envolvidos, para se demonstrar a razão pela qual merece prosperar a reforma da decisão, ainda que seja, por exemplo, pelo atendimento pela recorrente, dos requisitos mínimos exigidos. Nesse passo, a contextualização social é necessária, desde que acompanhada das devidas diligências e esforços para a instituição alcançar um patamar mínimo necessário ao oferecimento de um bom curso, que proporcione a segurança, o desenvolvimento e o crescimento intelectual e pessoal dos alunos.

[...]

22. Repise-se, conforme entendimento da SERES, expresso na Nota Técnica nº 133/2019/CGCIES/DIREG /SERES/SERES, a análise técnica observou o padrão decisório pertinente ao processo em tela, conforme legislação vigente, não cabendo, neste momento, fazer discussões fora do alcance de competência da SERES, entendendo pelo indeferimento do pedido de credenciamento da IES lastreado no normativo vigente.

[...]

24. Destarte, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios que deverão ser emanados em estrita observância às normas postas vigentes, em razão do princípio da legalidade que deve pautar toda e qualquer atuação do Poder Público.

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.

25. Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, mas entende-se possível que fundamentadamente aponte a superação pela recorrente das deficiências anteriormente apontadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES.

26. 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.

27. Não obstante, é possível ao CNE fundamentadamente aponte a superação pela recorrente das deficiências anteriormente apontadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES, o que ainda não ocorreu no presente caso.

[...]

43. Assim, tendo em vista as considerações acima exaradas e os resultados avaliativos obtidos pela recorrente, com amparo no Parecer Final da SERES, tendo em vista que face à norma expressa posta não é cabível a utilização do princípio da razoabilidade, considerando a necessidade de observância do princípio da legalidade pela Administração em toda a sua atuação, tem-se que, diante da não superação das deficiências apontadas, da não alteração fática do quadro e da inobservância pela instituição dos requisitos previstos na norma vigente para obtenção do ato autorizativo pleiteado, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE[2], manifestando-se quanto à superação das deficiências pela recorrente, com base em eventuais diligências realizadas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES.

44. 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- CONCLUSÃO

Ante todo exposto, com fulcro no art. 18, §3º do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que proceda à devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CP nº 20/2019, na forma do ofício em anexo.

Considerações do Relator

O Conselho Nacional de Educação (CNE) é órgão de Estado, previsto no artigo 9º, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/1996, e com atribuições definidas na Lei nº 4.024/1961, com redação dada pela Lei nº 9.131/1995, e no Decreto nº 9.235/2017.

A propósito do tema em debate, o Decreto nº 9.235/2017 em seu artigo 6º, inciso II, estabelece:

[...]

Art. 6º 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 curso vinculado.

Os dispositivos legais citados, especialmente o Decreto nº 9.235/2017, evidenciam que compete originariamente ao CNE, por meio da Câmara de Educação Superior (CES), deliberar sobre o credenciamento de Instituições de Educação Superior e a autorização dos cursos vinculados.

A SERES e o Inep exercem, no processo de credenciamento, atribuições de natureza instrutória, de modo a subsidiar o CNE com elementos de informação que permitam a ele, no exercício de sua competência, formar juízo para deliberar com adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados e ao interesse público.

A manifestação opinativa proferida pela SERES em parecer final nos processos de credenciamento de IES, notadamente em sede recursal das próprias deliberações Colegiadas, não vincula a deliberação do CNE. As deliberações do CNE não estão adstritas à opinião SERES. Pode o Conselho, especialmente pelo seu órgão Pleno, entender de forma diversa, mediante a ponderação de todos os elementos de instrução do processo, de sua jurisprudência, dos princípios de Direito e dos resultados da avaliação segundo os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 10.861/2004.

No caso concreto, não vislumbramos na Nota Técnica nº 133/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES e no Parecer nº 01896/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, razões que pudessem justificar o reexame do Parecer CNE/CES nº 20/2019. Aliás, os fundamentos de mérito invocados pela SERES e pela Assessoria Jurídica, foram enfrentados no Parecer CNE/CP nº 20/2019, de forma motivada e com base na Resolução CNE/CES nº 1/2010, em precedente jurisprudencial do CNE, nos princípios da isonomia de tratamento e da segurança jurídica e nas razões da Assessoria Jurídica do MEC (Parecer nº 00349/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU) que sustentaram a homologação ministerial do precedente estabelecido pelo Colegiado (Parecer CNE/CES nº 623/2017).

O reexame pressupõe fundamento novo para viabilizar a eventual revisão de entendimento, o que não ocorreu na espécie, já que o argumento utilizado nas manifestações da SERES e da Assessoria Jurídica, é exatamente o mesmo já apontado anteriormente e enfrentado pelo PLENO/CNE em sua deliberação.

Ademais, a Nota Técnica nº 133/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES e o Parecer nº 01896/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, apresentam equívocos no que diz respeito à competência do CNE para a matéria objeto do Parecer CNE/CP nº 20/2019. Em matéria de credenciamento de IES, compete ao CNE a deliberação originária. Assim, na verdade, não cabe à SERES deferir ou indeferir o credenciamento, pois sua manifestação tem caráter meramente opinativo. Desse modo, ao contrário do que está expresso no item 20 do Parecer nº 01896/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU da Assessoria Jurídica, o CNE não reforma decisão

da SERES, pelo simples fato de que a SERES não emite decisão sobre credenciamento. Além do mais, a deliberação contida no Parecer CNE/CP nº 20/2019, trata de recurso interposto contra a decisão da CES, contida no Parecer CNE/CES nº 134/2019.

Assim, não há, pois, na Nota Técnica nº 133/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES e no Parecer nº 01896/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, fundamentos que possam levar ao reexame do Parecer CNE/CP nº 20/2019, que apresenta deliberação com **motivação coerente e adequada com os elementos de instrução do processo, com as disposições da Resolução CNE/CES nº 1/2010, com a jurisprudência do CNE, com os princípios da isonomia de tratamento e da segurança e com a orientação da própria Assessoria Jurídica do MEC, proferida no Parecer nº 00349/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU.**

Por outro lado, no mérito, a própria SERES reconheceu no Parecer Final, de 21 de dezembro de 2018, que o pedido de credenciamento de Centro Universitário atende todos os requisitos pertinentes e que a controvérsia reside apenas no CI igual a 3 (três) obtido na avaliação realizada pelo Inep no período de 1º a 5 de maio de 2018. Entretanto, essa controvérsia foi enfrentada no Parecer CNE/CP nº 20/2019, a partir do artigo 2º da Resolução CNE/CES nº 1/2010 e segundo o precedente jurisprudencial estabelecido com o Parecer CNE/CES nº 623/2017, no sentido de que a exigência de conceito igual ou superior a 4 (quatro) para credenciamento de IES como Centro Universitário deve observar a avaliação externa do ciclo do SINAES imediatamente anterior, de modo que o conceito é aquele vigente no protocolo do pedido. O artigo 2º da Resolução CNE/CES nº 1/2010 assim estabelece:

[...]

Art. 2º A criação de Centros Universitários será feita por credenciamento de Faculdades já credenciadas, em funcionamento regular há, no mínimo, 6 (seis) anos, e que tenham obtido conceito igual ou superior a 4 (quatro), na avaliação institucional externa, no ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) imediatamente anterior.

No caso em exame, o pedido de credenciamento como Centro Universitário foi protocolado no sistema e-MEC em 5 de abril de 2017, ainda na vigência do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, quando o CI da IES, obtivo na avaliação externa do ciclo do SINAES anterior era exatamente igual a 4 (quatro).

Desse modo, a deliberação contida no Parecer CNE/CP nº 20/2019 não caracteriza qualquer inobservância do princípio da legalidade, posto que coerente com o artigo 2º da Resolução CNE/CES nº 1/2010 e com o precedente estabelecido no Parecer CNE/CES nº 623/2017. Ao contrário, a deliberação contida no Parecer CNE/CP nº 20/2019, apresenta juridicidade e harmonia com os princípios da isonomia de tratamento e segurança jurídica.

Por fim, enfatiza-se que o papel do CNE e de seus Conselheiros, *maxime* nos processos de sua competência originária, não é o de carimbar ou referendar as opiniões ou sugestões da SERES, mas de examinar os autos em toda a extensão de sua instrução, analisando e ponderando os aspectos legais e os fatos, os elementos internos e externos ao processo, de modo a estabelecer a leitura equilibrada e contextualizada do processo com o propósito de encontrar solução que atenda as exigências do bem comum e que seja adequada ao interesse público no campo educacional.

Assim, diante das considerações expostas, dos elementos de informação e instrução do processo, entendo que a deliberação contida no Parecer CNE/CP nº 20/2019 deve ser mantida em todos os seus termos e pelos seus próprios fundamentos, com o acolhimento do pedido de credenciamento institucional do Centro Universitário Alfredo Nasser (FAN), por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (FAN).

Dessa forma, submeto ao CP o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CP nº 20/2019, que deu provimento ao recurso contra a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 134/2019 e manifesto-me favorável ao credenciamento do Centro Universitário Alfredo Nasser (FAN), por transformação da Faculdade Alfredo Nasser (FAN), com sede na Avenida Bela Vista, nº 26, bairro Jardim das Esmeraldas, no município de Aparecida de Goiânia, no estado de Goiás, mantido pela Associação Aparecidense de Educação, com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 3 (anos) 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.

Brasília (DF), 19 de maio de 2020.

Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 19 de maio de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente