

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 05/08/2008

(*) Portaria/MEC nº 938, publicada no Diário Oficial da União de 05/08/2008



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADA: Instituição Educacional São Miguel Paulista		UF: SP
ASSUNTO: Credenciamento da Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL para oferta de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> na modalidade a distância.		
RELATOR: Aldo Vannucchi		
PROCESSO N°: 23000.007027/2006-22		
SAPIEnS N°: 20060001526		
PARECER CNE/CES N°: 107/2008	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 3/7/2008

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de pedido de credenciamento institucional da Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL para ofertar cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância, a partir da oferta do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Informática na Educação.

A Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL), CNPJ 62.984.091/0001-02, reconhecida pela Portaria Ministerial nº 893, publicada no D.O.U. em 25 de junho de 1993, está situada na Avenida Doutor Ussiel Cirilo, 225 – Vila Jacuí, São Miguel Paulista, CEP 080060-070 – Estado de São Paulo. Tem como mantenedora a Instituição Educacional São Miguel Paulista, registrada como entidade de direito privado e sem fins lucrativos, com sede e foro no município de São Paulo/SP.

Nos documentos anexados ao presente processo, consta o Parecer nº 36/2008-CGR/DRESEAD/SEED/MEC, de 3 de abril de 2008, onde a Secretaria de Educação a Distância - SEED registra que a *Universidade Cruzeiro do Sul, em 15 de março de 2006, protocolizou o processo nº 23000.007027/2006-22 (Registro SAPIENS 20060001526) junto ao Ministério da Educação, solicitando o seu credenciamento para ofertar cursos de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância, apresentado o projeto do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Informática na Educação.*

No “Histórico” do Parecer da SEED, consta que, após apreciação da parte documental, a SESu recomendou o prosseguimento do processo, encaminhando-o ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, que nomeou comissão formada pelos professores Miguel Angel Uribe Opazo, Adauto de Souza Ribeiro e Carlos Alberto Stein para a verificação *in loco*, que aconteceu no período de 6 a 19 de dezembro de 2007. O Relatório da Comissão, anexado ao presente processo, foi registrado sob o nº 52688, concluído em 21 de fevereiro de 2008. Segundo a SEED, foi, então, aberto prazo para manifestação da Instituição sobre a avaliação e, tendo a IES concordado com o seu teor, o processo em pauta foi encaminhado à Secretaria de Educação a Distância para análise e emissão de parecer.

Em sua análise, esclarece que, *conforme disposto no inciso I, § 4º do art. 5º do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, compete especialmente à Secretaria de Educação a*

Distância instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância, promovendo as diligências necessárias; (Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007).

O Relatório da SEED registra as seguintes considerações exaradas do relato da Comissão de Avaliação:

• Organização Institucional para Educação a Distância

Os avaliadores constataram que a organização institucional para a oferta de educação à distância apresentada pela Universidade Cruzeiro do Sul - UNICSUL, sua missão institucional, seu planejamento de programas, projetos, plano de gestão, bem como a unidade responsável para a gestão de EAD, são pontos fortes na oferta de cursos à distância da Instituição. Constatou-se também que a IES possui experiência nesta modalidade, uma vez que esta iniciou em 2001, (sic) a aplicação da Portaria nº 2.253/2001, com a utilização de até 20% da carga horária dos cursos superiores presenciais na modalidade EAD.

• Corpo Social

Conforme relatado pelos avaliadores, as exigências para oferta de EAD, relacionadas à formação e capacitação permanente dos docentes e dos tutores, da titulação e formação do coordenador, do regime de trabalho do coordenador, do corpo técnico-administrativo das bibliotecas dos pólos regionais e do regime de trabalho, foram atendidas. Entretanto (sic) de acordo com a avaliação in loco, foi observado que é necessário maior atenção quanto à produção científica do corpo social da IES para atuação na EAD.

Quanto ao corpo técnico-administrativo para atuação na gestão, na área de infra-estrutura tecnológica e na produção de material didático, a referida comissão chamou atenção para a inexistência de uma política definida para sua formação e capacitação permanentes, assim como para o fato de estes serem em número insuficiente para atender a demanda requerida.

• Instalações Físicas e infra-estrutura

Com relação às instalações físicas e infra-estrutura tecnológica, os avaliadores constataram que o NEAD/UNICSUL possui instalações administrativas com salas de apoio à produção de conteúdos, assessoria e suporte, atendendo satisfatoriamente às funções para as quais se destina, assim como infra-estruturas de serviços adequadas para atendimento do seu corpo social, recursos de tecnologia de informação e educação (TIC), e laboratórios de informática plenamente satisfatórios, com espaço essencial para realização das atividades na proposta de educação a distância. Verificou-se também a existência de infra-estrutura de informática com servidor próprio integrado à rede acadêmica e administrativa, o que garante tanto o uso da Internet para acessos à distância quanto a integração das bases de dados internas.

Quanto às bibliotecas, foi constatado que a IES tem como política a aquisição prioritária de toda a bibliografia indicada pelos docentes dos cursos de graduação e pós-graduação, além da manutenção de uma coleção atualizada de publicações periódicas e multimídia, assim como “apresenta uma excelente política de aquisição, expansão e atualização do acervo das bibliotecas dos pólos regionais, considerando a

proposta pedagógica dos cursos e a demanda dos docentes”.

A Comissão verificou também que foram atendidas as exigências legais no que se refere às condições de acesso para portadores de necessidades especiais (Dec. n.º 5.296/2004, a vigorar a partir de 2009), bem como aos convênios, parcerias e acordos celebrados com outras instituições nacionais e/ou internacionais que sejam necessários à execução dos cursos de EAD.

Como parecer final, a Comissão registrou que, “Considerando, portanto, os referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, nas orientações do Ministério da Educação, (sic) e neste instrumento de avaliação, a UNICSUL apresenta um perfil bom (no caso de conceito final 4 de qualidade)”.

Em sua conclusão, a Secretaria de Educação a Distância manifesta-se favorável ao credenciamento da Universidade Cruzeiro do Sul, mantida pela Instituição Educacional São Miguel Paulista, ambas com sede em São Paulo, no Estado de São Paulo, para ofertar cursos de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância e que o seu parecer (...) após a apreciação do Senhor Secretário de Educação a Distância, será encaminhado, juntamente com o processo, ao Conselho Nacional de Educação.

Foram, também, anexados ao presente processo, sem data e sem assinatura, dois documentos da Instituição:

1. “Aditamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)”

“Para Fins de Credenciamento Institucional para Oferta de Educação a Distância”

Dentre as suas informações, consta que o presente aditamento ao Plano de Desenvolvimento Institucional da UNICSUL, válido para o quadriênio (2004-2008), tem por objetivo contemplar os requisitos necessários para o credenciamento institucional para oferta de cursos a distância e, ainda, atender os requisitos legais da Portaria Normativa n.º 2, de 10 de janeiro de 2007, publicada no D.O.U. em 11 de janeiro de 2007, mais especificamente no que se refere aos artigos 2 e 3 dessa Portaria.

Consta, ainda, a relação de 10 (dez) cursos de pós-graduação e dez 10 (dez) cursos de graduação que fazem parte das metas a serem atingidas até o ano de 2008. Informa que as Políticas de Educação a Distância da UNICSUL consideram o desenvolvimento de parcerias que poderão ser realizadas com instituições de ensino e outras organizações que possibilitem o cumprimento dos critérios de qualidade para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância, e que, no Anexo I deste Aditamento, há uma lista das unidades operativas, conhecidas como pólos (sic) que integrarão o sistema UNICSUL de educação a distância e darão suporte às atividades presenciais, destacando que a Instituição possui convênios e parcerias com as Instituições do Anexo I, para fins de oferta de cursos a distância.

2. “Anexo 1”

Nesse documento, estão listados 6 (seis) nomes de instituições e 10 (dez) siglas com seus responsáveis, cidades, UF, endereços e telefones, como Pólos UNICSUL para Educação a Distância.

• **Manifestação do Relator**

1. Do Credenciamento da Instituição para Oferta de Cursos de Pós-graduação lato sensu na Modalidade a Distância.

Após análise dos Relatórios da Comissão designada pelo INEP e da Secretaria de

Educação a Distância, constata-se que, no primeiro Relatório, datado de 21 de fevereiro de 2008, a Comissão avaliou a Instituição para o “Credenciamento Institucional para oferta de cursos de pós-graduação”, com o seguinte parecer final:

Considerando, portanto, os referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, nas orientações do Ministério da Educação, (sic) e neste instrumento de avaliação, a UNICSUL apresenta um perfil bom (no caso de conceito final 4 de qualidade)”.

Anteriormente, no item “Breve Contextualização”, a Comissão já se pronunciara, registrando que:

A UNICSUL atualmente é uma IES de porte médio consolidada. Conforme PDI de 2006, há aproximadamente 16.174 alunos, distribuídos em 39 cursos de graduação (bacharelado, licenciatura e tecnológicos), 535 docentes e em nível de Pós-graduação existem 4 programas de mestrado “strictu sensu” e projeto de extensão universitária.

No Campus de São Miguel Paulista concentra toda a administração dos cursos oferecidos. A IES possui uma estrutura física, tecnológica e o NEAD – Núcleo de Ensino à Distância, capacitada para expansão de ensino a distância. (sic)

Já o Parecer da SEED, datado de 3 de abril de 2008, manifesta-se favorável ao credenciamento da UNICSUL, mas limitando a oferta, na modalidade a distância, a *cursos de pós-graduação lato sensu*. Essa limitação de abrangência acadêmica se justifica, tendo em vista que, nessa data, já estava em vigor o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, cujos termos do § 2º de seu artigo 12 estabelecem que:

*Art. 12
§ 2º O credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu ficará limitado a esse nível.*

Uma vez que a Requerente protocolou o pedido em pauta em 15 de março de 2006 e o referido Decreto nº 6.303 é de 12 de dezembro de 2007, verifica-se que a Secretaria de Educação a Distância utilizou, para o seu parecer final, uma legislação posterior à data daquele protocolo. Dessa forma, poder-se-ia questionar sobre a legalidade de sua aplicação, o que no campo jurídico é tratado como retroatividade das leis.

Esse tema é tratado na Constituição Federativa do Brasil/1988, no inciso XXXVI de seu artigo 5º, nos seguintes termos:

*Art. 5º
XXXVI A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*

Cabe, dessa forma, verificar como o caso em questão deve ser tratado a partir desse dispositivo legal.

Em primeiro lugar, cite-se o art. 14 do Decreto nº 5.773/2006, abaixo transcrito, que trata da trajetória de um processo de credenciamento pelo Ministério da Educação após o protocolo do pedido da Instituição:

14. São fases do processo de credenciamento:

- I – protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto nos arts. 15 e 16;*
- II – análise documental pela Secretaria competente;*
- III – avaliação in loco pelo INEP;*
- IV – parecer da Secretaria competente;*
- V – deliberação pelo CNE; e*
- VI – homologação do parecer do CNE pelo Ministro de Estado da Educação.*

É, pois, a homologação do parecer do CNE pelo Ministro de Estado da Educação, publicada no D.O.U., que conclui todo o procedimento, atribuindo-lhe, então, as respectivas prerrogativas legais. Nesse momento, sim, caracteriza-se a *Coisa Julgada*, e a prerrogativa legal de *Direito Adquirido*. Cite-se, a título de exemplo, o artigo 73 do Decreto nº 5.773/2006, cujo teor ainda comprova o respeito da legislação educacional à “Coisa Julgada”:

Art. 73. Os processos iniciados antes da entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, aproveitando-se os atos já praticados.

Assim, o nosso entendimento é de que a SEED procedeu de forma legítima em seu parecer final, limitando o oferecimento dos cursos ao nível de pós-graduação *lato sensu*.

Esse nosso entendimento pode ser respaldado na manifestação da Consultoria Jurídica - CONJUR, do Ministério da Educação, abaixo transcrita, em Despacho datado de 8 de junho de 2007, mencionada no Parecer CNE/CES nº 210/2007, em resposta à alegação da Instituição de que a aplicação de uma portaria com data posterior à do pedido da Requerente caracteriza ato de ilegalidade e ilegitimidade:

Eventual alegação de que o pleito deveria ser processado pela legislação vigente à época em que se efetuou o pedido, não prospera, pois no campo da educação não há direito adquirido, se esgrime com mera expectativa. Da mesma (sic), não merece guarida a alegação em sentido inverso, sobre a aplicação dos procedimentos em vigor ao pleito de autorização, uma vez que não há direito adquirido a um determinado procedimento, sendo certo as alterações posteriores alcançam os casos ainda não decididos, ficando, entretanto, validados os atos praticados segundo a regra anterior.

Significa dizer que as normas em vigor sobre credenciamento para EAD alcançam os processos em curso, no ponto em que se encontrarem, preservando o valor e a eficácia dos atos já praticados. Os atos posteriores à vigência da norma a ela se submetem. A lei nova atinge o processo em desenvolvimento, mas respeita os atos realizados antes de sua vigência.

O direito substancial é o que garante a atuação privada no campo do ensino. Esse direito não foi alterado. O procedimento é o caminho que leva ao exercício desse direito. Da mesma forma que não há direito adquirido à autorização, também não há direito adquirido a um determinado procedimento. A simples apresentação de requerimento de autorização de curso ao Poder Público não constitui direito. O direito, com a proteção de ato jurídico perfeito, somente surge após o procedimento e sua respectiva instrução, com o deferimento do pedido. O procedimento pode ser alterado sem caracterizar nenhuma ofensa a princípio de direito, desde que respeitados os atos já praticados.

Deve-se lembrar que, em relação à Portaria nº 2/2007, também publicada após o

protocolo do pedido em pauta, houve a iniciativa da Instituição em atender aos seus dispositivos, como se verificou no documento anexado ao presente processo, denominado “Aditamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)”, quando se lê: *O presente aditamento tem por objetivo (...) atender os requisitos legais da Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007, publicada no D.O.U. em 11 de janeiro de 2007, mais especificamente no que se refere aos artigos 2 e 3 dessa Portaria.*

Em relação à limitação constante no Parecer Final da Secretaria de Educação a Distância, é importante lembrar que, se a Instituição desejar ampliar a sua abrangência acadêmica, poderá fazê-lo, nos termos do § 3º do artigo 12 do mesmo Decreto nº 6.303/2007, conforme segue:

Art. 12

§ 3º A instituição credenciada exclusivamente para a oferta de pós-graduação lato sensu a distância poderá requerer a ampliação da abrangência acadêmica, na forma de aditamento ao ato de credenciamento.

2. Dos Pólos de Apoio Presencial

Esses pólos estão previstos nos Decretos nº 5.622/2005 e nº 5.773/2006, cuja regulamentação se efetivou na Portaria Normativa nº 2/2007 e no Decreto nº 6.303/2007.

No primeiro dispositivo legal, lê-se no § 5º de seu artigo 1º e em seu artigo 2º:

Art. 1º

*§5º Para tramitação do pedido deverá ser efetuado o recolhimento da taxa de avaliação, cujo cálculo deverá considerar as comissões necessárias para a **verificação in loco** de cada pólo presencial indicado no Plano de Desenvolvimento Institucional (...) (grifo nosso)*

.....

Art. 2º O ato autorizativo de credenciamento para EAD, resultante do processamento do pedido protocolado na forma do art. 1º, considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização dos momentos presenciais obrigatórios, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial.

Já o Decreto nº 6.303/2007 estabelece, em relação à avaliação dos pólos, que:

Art. 1º

*§4º O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os referenciais de qualidade, comprovados **em avaliação in loco**. (grifo nosso)*

No Relatório da Comissão de Avaliação, verifica-se que não houve avaliação de pólos, conforme a legislação acima. Em sua análise, a Comissão refere-se aos pólos de forma geral, sem, pois, especificá-los, conforme os termos abaixo reescritos:

1. Na dimensão 1 - *Nos itens relacionados com a representação docente, tutores e discentes, **ao estudo** para implementação dos pólos de apoio presencial, a*

experiência da IES com EAD, ao sistema de gestão acadêmica e aos recursos financeiros, entende-se que atendem plenamente as condições exigidas. (grifo nosso)

2. Na dimensão 2 - *Os itens referentes ao programa para formação e capacitação permanente dos docentes e dos tutores, da titulação e formação do coordenador, do regime de trabalho do coordenador, do corpo técnico-administrativo das bibliotecas dos pólos regionais e do regime de trabalho, verifica-se que atendem as exigências para oferta de cursos de EAD.*

3. Na dimensão 3 – (...) *assim, a UNICSUL apresenta uma excelente política de aquisição, expansão e atualização do acervo das bibliotecas dos pólos regionais, considerando a proposta pedagógica dos cursos e a demanda dos docentes.*

Já o Parecer Final da Secretaria de Educação a Distância, acima transcrito, não faz constar nenhum endereço de pólo constante no Aditamento do PDI, documento anexado ao presente processo, procedendo, assim, de acordo com a legislação.

Dessa forma, considero que a Universidade Cruzeiro do Sul atendeu às exigências das dimensões contidas no Relatório dos Avaliadores designados pelo INEP para o credenciamento institucional para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância em sua sede.

No entanto, vale destacar as recomendações dos Avaliadores a que a Instituição Requerente deverá atender:

1. Na dimensão 1, Organização Institucional para Educação a Distância:

- no tocante ao planejamento de avaliação institucional (auto-avaliação) para EAD é necessário (sic) a atualização bem como uma implementação no atual projeto da CPA.

2. Na dimensão 2, Corpo Social:

- maior atenção quanto à produção científica do corpo social da IES para atuação na EAD e a definição de uma política para formação e capacitação permanente do corpo técnico-administrativo para atuação na gestão, na área de infra-estrutura tecnológica e na produção de material didático, assim como para o fato de estes serem em número insuficiente para atender à demanda requerida.

- apresentação de planejamento específico para o sistema de controle de produção e distribuição de material didático.

II – VOTO DO RELATOR

Pelo exposto, voto favoravelmente ao credenciamento da Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL, situada na Avenida Doutor Ussiel Cirilo, 225 – Vila Jacuí, São Miguel Paulista, Estado de São Paulo, mantida pela Instituição Educacional São Miguel Paulista, com sede e foro no município de São Paulo, Estado de São Paulo, até o primeiro ciclo avaliativo do SINAES, a se realizar após a data de homologação deste Parecer, nos termos do disposto no § 7º do art. 10 do Decreto nº 5.773/2006 e no art. 14 do Decreto nº 6.303/2007, observado o prazo máximo de 5 (cinco) anos, conforme § 4º do art. 13 do Decreto nº 5.773/2006, para

ofertar cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância, a partir da oferta inicial do curso de Informática na Educação.

Brasília (DF), 3 julho de 2008.

Conselheiro Aldo Vannucchi – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 3 de julho de 2008.

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Presidente

Conselheiro Mário Portugal Pederneiras – Vice-Presidente