

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 13/6/2013, Seção 1, Pág.27.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Fortium – Editora e Treinamento Ltda.		UF: DF
ASSUNTO: Recurso contra a decisão do Parecer CNE/CES nº 100/2011, que trata do credenciamento institucional da Faculdade Fortium, com sede em Brasília/DF, para a oferta de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> , na modalidade de educação a distância.		
RELATOR: Mozart Neves Ramos		
PROCESSOS N^{os}: 23001.000075/2011-47 e 23000.013770/2008-83		
SAPIEnS N^o: 20070010216		
PARECER CNE/CP N^o: 6/2012	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 6/3/2012

I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no artigo 6º, inciso VIII, do Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, e nos termos do artigo 9º da Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, bem como do Capítulo VIII (artigos 33 a 36) do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, apresenta-se a análise do recurso interposto pela Faculdade Fortium, sediada em Brasília/DF e mantida pela Fortium – Editora e Treinamento Ltda., em face da decisão da Câmara de Ensino Superior, aprovada nos termos do Parecer CNE/CES nº 100/2011, que indeferiu o pedido de credenciamento da requerente para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, na modalidade de educação a distância.

Histórico da tramitação processual

O processo relativo ao credenciamento supramencionado, instruído com o projeto de curso de especialização em Gestão Pública e protocolado junto ao Ministério da Educação no sistema eletrônico SAPIENS em 27 de maio de 2008, foi submetido à análise documental pela Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC). Após a comprovação de atendimento ao disposto nos artigos 15 e 16 do Decreto 5.773/2006, tramitou-se o processo citado ao INEP para a realização de verificação *in loco*, o que efetivamente ocorrera no período de 14 a 17 de outubro de 2009.

O relatório da comissão designada foi registrado sob o código 61.033 e não houve impugnação da avaliação pelas partes interessadas, isto é, a Faculdade Fortium e as Secretarias competentes pelo exame da matéria do Ministério da Educação.

Na sequência, o processo foi encaminhado para a Secretaria de Educação a Distância¹ (SEED/MEC) do Ministério da Educação que, na forma do Parecer nº 8/2011-CGR/DRESEAD/SEED/MEC, manifestou-se desfavorável ao credenciamento solicitado.

Posteriormente, o processo foi encaminhado para o Conselho Nacional de Educação (CNE) e, na Câmara de Educação Superior (CES), foi distribuído para relato à Conselheira Maria Beatriz Luce.

¹ Registre-se que o Decreto 7.480, de 16 de maio de 2011, aprovou nova Estrutura Regimental do Ministério da Educação, atribuindo, a partir de sua publicação, as competências de regulação e supervisão da educação superior, inclusive da modalidade de educação a distância, à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, criada pelo referido decreto, com a consequente extinção da SEED/MEC.

Em 2 de março de 2011, por meio da Diligência CNE/CES nº 3, a relatora solicitou à SEED/MEC esclarecimentos das justificativas referentes à manifestação desfavorável por aquela Secretaria, bem como análise de mérito, nos termos do SINAES e normas regulatórias, sobre a ampliação de oferta de cursos pela Faculdade Fortium, em geral e com destaque na área de Administração e Gestão Pública.

A SEED/MEC respondeu à referida Diligência, por meio da Informação nº 4/2011/DRESEAD/SEED/MEC, destacando que:

- i. a instituição não cumpria todos os requisitos legais, em especial a Resolução CNE/CES Nº 01/2007, no tocante ao trabalho de conclusão de curso;*
- ii. não apresenta corpo social (tutores e conteudistas) com formação compatível para a oferta de pós-graduação lato sensu;*
- iii. os tutores desempenhariam atribuições/funções que deveriam ser exercidas pelos docentes responsáveis pelo curso;*
- iv. postula-se qualidade insuficiente na área em que pretende iniciar sua oferta de educação a distância (conceito 2 (dois) tanto em relação ao ENADE/2009, quanto no CPC do curso presencial de Bacharelado em Administração nesse mesmo ano)*

Na Sessão de 5 de abril de 2011 da CES, apesar dos conceitos satisfatórios constantes do relatório de avaliação *in loco*, a Conselheira-Relatora apresentou voto acompanhando a manifestação da SEED/MEC sobre o caso, que fora aprovado por unanimidade na referida CES, portanto, indeferindo o pedido de credenciamento da Faculdade Fortium, ao considerar que:

- “a) as limitações do corpo social e da infraestrutura da instituição para a oferta de curso de pós-graduação na modalidade a distância;*
- b) a fragilidade acadêmica na área de Administração e Gestão Pública, que reputo preliminares para a oferta de curso de Especialização, presencial ou a distância, acompanho a posição da SEED, que é desfavorável ao credenciamento requerido.”*

Inconformada com a decisão, a Faculdade Fortium protocolou, em 28 de junho de 2011, recurso junto ao Conselho Pleno (CP), em face da decisão proferida e, em 9 de novembro de 2011, o respectivo processo foi distribuído ao Senhor Conselheiro Mozart Neves Ramos.

Do Recurso apresentado ao Conselho Pleno

A Faculdade Fortium protocolou o recurso citado no prazo regulamentar, que é de 30 (trinta) dias da divulgação oficial da decisão proferida, o que efetivamente ocorreu no DOU de 30 de maio de 2011, com a publicação Súmula de Pareceres da Reunião Ordinária da Câmara de Educação Superior, dos dias 5, 6 e 7 de abril de 2011. Portanto, trata-se de recurso tempestivo, conforme o artigo 33 do Regimento Interno do CNE:

“Art. 33. As decisões das Câmaras poderão ser objeto de interposição de recurso pela parte interessada ao Conselho Pleno, dentro do prazo de trinta dias, contados da divulgação da decisão, mediante comprovação de manifesto erro de fato ou de direito quanto ao exame da matéria

§ 1º Considera-se que ocorreu erro de fato quando, comprovadamente, na análise do pleito constante do processo não foram apreciadas todas as evidências que o integravam.

§ 2º Considera-se que ocorreu erro de direito quando, comprovadamente, na análise do pleito constante do processo não foram utilizadas a legislação e normas conexas aplicáveis ou quando, comprovadamente, na tramitação do processo não foram obedecidas todas as normas que a esta se aplicavam.”

Visando orientar para a adequada análise de mérito de recursos junto ao CP, nos casos de indeferimento de pedidos relativos a atos autorizativos concedidos pelo Ministério da Educação, os parágrafos acima transcritos do Regimento Interno do CNE caracterizam a ocorrência de *erro de fato e erro de direito* na tramitação processual, buscando preservar a coerência do julgamento do recurso, com a realidade da instituição educacional à época da instrução processual, bem como sua conformação ao ordenamento legal vigente aplicável ao caso. Dessa forma, resguardam-se os princípios motivadores da atuação dos agentes públicos previstos na legislação vigente, bem como preservar os direitos dos administrados e a adequada dinâmica de tramitação e respectivas decisões dos processos na esfera administrativa.

Nesse sentido, ao CP, cumpre-nos, ao julgar recursos dessa natureza, distinguir a configuração de *erro de fato* das situações em que há reajustes ou reformulações extemporâneos dos elementos concretos que caracterizavam a realidade da instituição educacional durante a tramitação ordinária do processo, até o momento da decisão administrativa. Com efeito, se ao longo da respectiva tramitação processual, a instituição de ensino não comprova os requisitos, as condições ou os componentes imprescindíveis para justificar deferimento de ato autorizativo junto ao MEC, não poderá utilizar de prazos posteriores, normalmente destinados aos recursos para providenciá-los ou reajustá-los e, desse modo, pleitear revisão da decisão anterior. Se assim fosse, o prazo recursal seria confundido com os prazos e etapas concedidos para a instrução processual.

Sobre esse assunto, o Conselho Pleno já aprovou por unanimidade o conteúdo do Parecer CNE/CP nº 4/2011, de 31 de maio de 2011, homologado em 24 de agosto do mesmo ano, no qual se afirma:

“Não se pode esperar que o julgador [do recurso] aguarde que os problemas sejam corrigidos para só depois julgá-los. O julgador não julga para o futuro, julga para o presente, observadas as condições objetivas existentes, para que os efeitos desse julgamento se operem no futuro. Não é o julgador tutor dos interesses da parte interessada, de modo que ele deve se pronunciar sobre aquilo que está nos autos, considerando, além disso, apenas o que for apontado pelo órgão técnico responsável pela visitação e constatação das condições factuais   época da visitação.

*  parte interessada cabe defender seus interesses e somente a ela compete formular os requerimentos que ao CNE, preparando-se adequada e antecipadamente   visitação e   decisão, não posteriormente a estes eventos. **Sublinhei***

Do mesmo modo, há que se observar os casos de *erro de direito* com a adequada compreensão da legislação ou regulamentos previstos para a matéria, o que sugere a interpretação sist mica do ordenamento legal aplicável a todas as etapas de tramitação processual.

Portanto, propõe-se julgamento de mérito do recurso da Faculdade Fortium a partir da consolidação do conjunto de análises detalhadas de todo o texto, avaliando-se eventuais constatações de erro de fato e de direito, na tramitação processual, o que passo a relatar a seguir.

Das análise para julgamento de mérito

A Faculdade Fortium requer, junto ao CP:

“a) Que o presente recurso seja conhecido e provido, uma vez que as falhas apontadas não foram impugnadas pelos órgãos competentes, nos termos e nos prazos oportunos, não podendo a instituição ser prejudicada em processo que tramita faz mais de 3 anos;

b) Que, alternativamente, que [sic] sejam acolhidas as justificativas apresentadas, uma vez que se dado [sic] a uma parte desconsiderar os prazos de impugnação o particular pode junta [sic] aos autos a prova do cumprimento de requisitos, principalmente a questão do trabalho de conclusão [sic] que é norma cogente e será seguida, bastando para tanto uma mera orientação que já foi dada pelo órgão regulador”

As duas solicitações serão avaliadas, por oportuno, a partir das argumentações formuladas ao longo do texto do recurso. Nesse sentido, a instituição inicialmente discorre sobre os artigos 14 e 17 do Decreto 5.773/2006 e artigo 10 da Portaria Normativa nº 40/2007 e interpreta, conforme a seguir:

“Portanto, fica absolutamente claro aqui que as diligências serão concentradas em uma única oportunidade em cada fase do processo (...) como preve o § 2º da mesma portaria, (...) caso os documentos sejam omissos ou insuficientes à apreciação conclusiva, o órgão poderá determinar ao requerente a realização de diligência, a qual se prestará unicamente a esclarecer ou sanar o aspecto apontado.

Ou seja, fica claro [nos termos da regulamentação] que, em havendo necessidade de diligência quanto a [sic] fase de análise documental, a mesma deveria ter sido efetuada antes da conclusão da mesma. (...) pois caso contrário, na hipótese da documentação não atender as exigências legais, estaria a instituição pagando taxa de verificação in loco, de um processo fadado ao indeferimento, (...).

Feitas esta [sic] considerações, pode-se verificar que em 01/08/2008, tendo o processo transitado pela Secretaria de Educação Superior, é dado trâmite ao mesmo[sic] para a fase de Secretaria de Educação a Distância com o seguinte despacho: “Tendo em vista o atendimento das exigências pré-qualificatórias (...) a Secretaria de Educação Superior RECOMENDA a continuidade de trâmite do presente processo para análise da Secretaria de Educação a Distância pedido de CREDENCIAMENTO da instituição para oferta de curso de especialização em nível de pós-graduação a distância nos termos da Resolução CNE/CES Nº 1/2007”.

Frise-se aqui que a Secretaria de Educação Superior, em seu despacho dá por atendida a Resolução CNE/CES Nº 01/2007, nenhuma diligência é baixada e o processo transita pela Secretaria de Educação a Distância e a mesma não faz qualquer diligência e também.

Dessa forma, tendo sido considerados atendidos todos os requisitos da fase documental, inclusive as exigências da Resolução CNE/CES Nº 1/2007, em 28/08/2008, sem parecer emitido parecer Secretaria de Educação a Distância, o processo é resgatado pela Secretaria de Educação Superior. Nesta mesma data o processo foi encaminhado ao INEP para designação de Comissão Avaliadora (...).”

A argumentação acima transcrita evidencia equívoco de interpretação dos procedimentos e regras utilizados pelas secretarias e órgão que atuam nas fases processuais, pois se considera que, na fase de análise documental pela SESu/MEC, já teria sido feita a verificação de atendimento às exigências da Resolução CNE/CES nº 1/2007. Do ponto de vista regulamentar, a verificação de mérito inicia-se na visita *in loco* e é concluída com o

parecer pela Secretaria competente, que nesse caso concreto, seria a SEED/MEC. A SESu/MEC apenas constatou a correta instrução processual, isto é, houve apresentação dos documentos exigidos, porém, não houve verificação de mérito.

Quanto à alegação sobre taxa de avaliação *in loco*, há que se considerar que a respectiva quantia apenas é debitada do requerente quando da conclusão dos procedimentos de designação de comissão avaliadora no INEP, portanto, posteriormente à fase de análise documental. Nesse sentido, pode ocorrer ônus financeiro em caso de processos mal formulados, cujas solicitações sejam indeferidas, o que não configuraria, *per se*, vício ou erro na tramitação.

Na sequência, a instituição também interpreta a regulamentação vigente no que diz respeito à tramitação dos processos de credenciamento, destacando que, após a homologação do relatório de visita *in loco*, abre-se “prazo para a instituição ou a Secretaria interessada impetrar ou não impugnação da avaliação junto a CTAA.”

Em relação a esse tema, a compreensão da requerente merece destaque:

“Tal recurso de impugnação, em caso de conceitos insuficientes ou abaixo da realidade, procura resguardar o direito ao contraditório por parte da instituição, podendo a mesma, motivadamente, reinvidicar junto a CTAA a revisão de conceitos ou até mesma [sic] nova avaliação. Da mesma forma, a Secretaria competente pela análise do relatório da avaliação, encontrando incongruências entre considerações da comissão avaliadora e conceitos atribuídos, pode no mesmo prazo requerer junto a CTAA a impugnação. Mas mesmo neste caso, a [sic] instituição interessada é assegurado o direito ao contraditório através da apresentação de contra-razões que serão apreciadas pela CTAA.

*O prazo de impugnação esgotou não tendo nem a instituição e nem a Secretaria de Educação a Distância recorrido a tal dispositivo, sendo encerrada assim a fase de análise documental, quanto [sic] na fase de avaliação haviam sido cumpridos para o deferimento do pedido de credenciamento.” **Sublinhei***

Muito embora as afirmações parciais da requerente possam ser coerentes, a conclusão a que se chega não é, posto que sugeriria, no trecho sublinhado acima, desconsiderar as manifestações decisivas de duas importantes fases: a da Secretaria competente para elaborar o relatório final e da Câmara de Educação Superior do CNE. Dessa forma, transparece a ideia de que bastaria a correta instrução processual e avaliação favorável para o deferimento incondicional de pedidos relativos a atos autorizativos junto ao MEC.

Nesse sentido, merece destacar a manifestação da SEED/MEC que, por meio da Informação nº 4/2011, respondeu à Diligência CNE/CES nº 3/2011, sobre esses aspectos nos termos abaixo transcritos:

“A eventual impugnação do resultado da avaliação in loco realizada pelo INEP, é prerrogativa das partes envolvidas no processo (...) podendo ser evocada quando for constatada incoerência do relatório ou indícios de falhas na avaliação. No caso específico da Faculdade Fortium, não haveria motivo para impugnar o relatório de avaliação, pois as fragilidades institucionais foram evidenciadas apenas a partir da análise sistêmica de todo o projeto institucional.

A SEED/MEC baseou-se no relatório da Comissão do INEP e no conjunto de elementos que compõem o processo para recomendar o indeferimento do pleito, conforme o artigo 17, § 4º, do Decreto 5.773/2006.”

A Faculdade Fortium também alega que:

“é, portanto, um total despropósito a referida Secretaria argumentar que “as fragilidades institucionais foram evidenciadas apenas a partir da análise sistêmica do todo o projeto institucional”. O fato concreto é que, se haviam fragilidades, a Secretaria de Educação a Distância perdeu os prazos para apontá-las nas devidas fases do processo (...) isto se configura em clara e inequívoca violação dos direitos do interessado.”

Assim, considerar que bastaria a correta instrução processual e avaliação favorável pelo INEP para o deferimento de um credenciamento institucional, constitui-se interpretação inadequada da regulamentação vigente ou ainda sua afronta.

Por outro lado, não procede a afirmativa que *“a Secretaria perdeu prazo para apontar fragilidades”*, compreendo que ela assim o fez nos termos do relatório analítico previsto na regulamentação, isto é, por meio do Parecer nº 8/2011-CGR/DRESEAD/SEED/MEC e da citada Informação nº 4/2011, os quais, por sua vez, subsidiaram a decisão final da CES.

Portanto, em relação a esses últimos argumentos apresentados na peça recursal, s.m.j., também não se constata evidências de erro de fato ou de direito.

Na continuação do recurso, a instituição declara a *“incoerência da manifestação desfavorável da Secretaria de Educação a Distância não passou despercebida [sic] pela Conselheira-Relatora”* que propôs a Diligência CNE/CES nº 3/2011 referida anteriormente nesta análise. Por fim, a Faculdade declara que *“Deve ser [sic] ter em mente que a revisão do projeto pedagógico pode ser feita ao [sic] qualquer tempo e eventual erro material ou não [sic] pode ser sanado”* e, nesses termos, apensa cópia do Manual de Conclusão de Curso, deixando a ideia não menos equivocada de que condições inexistentes ou não plenamente satisfatórias à época da decisão contestada, podem mudar e, caso isso venha a se concretizar à época do recurso, com reajustes para condições satisfatórias, esse quadro seria justificável via recurso e, por isso, deveriam ser acolhidas por este Colegiado. Esse não é o verdadeiro papel de um recurso contra decisão contestada!

Da decisão contestada

A decisão da CES pelo indeferimento do pedido da Faculdade Fortium visando ao credenciamento para a modalidade de educação a distância para a oferta de pós-graduação *lato sensu* acompanhou a manifestação da SEED/MEC que ponderou sobre o Relatório de Avaliação Institucional nº 61.033 que, apesar de concluir que a instituição *... apresenta um perfil bom de qualidade*, e, para as dimensões de avaliações previstas, terem sido registrados os seguintes conceitos:

- **Organização institucional para a Educação a Distância:** conceito 4
- **Corpo Social:** conceito 3
- **Instalações Físicas:** conceito 4

A comissão verificadora *in loco* registrou que *pode vir a ser necessário um treinamento diferenciado para os tutores* e que foi constatada *certa carência quanto ao número, à titulação e à diversidade de formação* do corpo técnico-administrativo encarregado da produção de material didático para EaD. Com relação às Instalações Físicas e Infraestrutura Tecnológica, a comissão considerou que *há condições mínimas, porém suficientes, para os requisitos de dimensão, limpeza, iluminação, acústica, ventilação, segurança, conservação e comodidade* como mínimas são as quantidades de audiovisuais e multimídia.

A avaliação presencial, com prevalência sobre as demais, consta do Regimento Interno da Faculdade. Contudo, o Parecer da SEED/MEC alerta que o PPC (artigo 5º, p. 26) colide

com a Resolução CNE/CES nº 1/2007, ao admitir que o trabalho final *poderá ser uma pesquisa bibliográfica, laboratorial e/ou de campo, conduzida individualmente ou em grupos de, no máximo, três pessoas, devendo resultar em uma monografia.*

A SEED/MEC também considerou as atribuições do tutor virtual previstas como típicas dos docentes. Ademais, destaca que o corpo de tutores seria composto por 2 (dois) graduados, 1 (um) mestre e 7 (sete) especialistas, com a relação de 1 professor para teleaulas, 1 tutor virtual para cada 100 alunos, além de 1 tutor e 1 monitor em cada polo. A Secretaria também pontuou que a Faculdade “não dispõe de qualidade de ensino na área em que pretende iniciar sua oferta de educação a distância (conceito 2 (dois) tanto no ENADE quanto no CPC do curso de Bacharelado em Administração)”

Ponderando-se agora sobre questão mais abrangente que nos desafia a garantir educação superior no País com padrão de qualidade, bem como considerando os elementos que conformam a instituição e suas peculiaridades, retratados ao longo da tramitação do processo, compreendo temerária (ou prematura) a concessão de credenciamento para atuação na modalidade de educação a distância que vai requerer esforço institucional redobrado para o atendimento de estudantes distribuídos pelo território nacional. Nesse sentido, a atuação na modalidade com a pós-graduação poderá comprometer a área de Administração que já sinalizou, no nível de graduação, conceitos insuficientes no ENADE e no respectivo Conceito Preliminar de Curso (CPC). Ademais, há que se considerar que a instituição já possui curso presencial de pós-graduação na área com 600 (seiscentas) vagas, o que pode vir a onerar ainda mais a instituição com a expansão de vagas na modalidade EAD, inclusive em outras áreas de formação superior.

II – VOTO DO RELATOR

Face ao exposto, e nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do CNE, bem como da legislação correlata, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, confirmando a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 100/2011, desfavorável ao credenciamento da Faculdade Fortium localizada no Setor de Rádio e Televisão Norte, Quadra 701, Conjunto P, 1º Subsolo, Edifício Brasília Rádio Center, Asa Norte, Brasília/DF, mantida pela FORTIUM – Editora e Treinamento Ltda., com sede no SGAS 909, conjunto A, Parte A, s/nº, Asa Sul, em Brasília/DF, para a oferta de cursos superiores de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância.

Brasília (DF), 6 de março de 2012.

Conselheiro Mozart Neves Ramos – Relator

III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 6 de março de 2012.

Conselheiro Antonio Carlos Caruso Ronca – Presidente