



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>INTERESSADA:</b> Comunidade Evangélica Luterana São Paulo		<b>UF:</b> RS
<b>ASSUNTO:</b> Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior que, por meio do Despacho nº 57, de 11 de julho de 2011, publicado no DOU de 12 de julho de 2011, aplicou medida cautelar de suspensão de quaisquer processos seletivos ou de transferência para ingresso de novos estudantes nos cursos superiores de graduação e pós-graduação <i>lato sensu</i> oferecidos na modalidade a distância pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).		
<b>RELATORA:</b> Maria Beatriz Luce		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000016/2012-50		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> 240/2012	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 6/6/2012

**I – DO OBJETO**

O Processo nº 23001.000016/2012-50 foi aberto em 20/1/2012 por meio de providências da SAO/CES e da Secretaria Executiva do CNE (registradas às fls. 7 a 9), em razão do recebimento do Ofício nº 72/2012/CGSEAD/SERES/MEC (à fl. 6) que encaminha o recurso apresentado pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) com a *cópia da íntegra do processo de supervisão nº 23000.016005/2008-15, assim como da Nota Técnica CGSEAD/SERES nº 23/2012, que analisou o recurso.*

Conquanto todo o tratamento dado pela SERES a esta matéria, no Ofício e na Nota Técnica, já identificados, indique que o objeto de recurso seria a decisão prolatada no Despacho SERES nº 57/2011 (publicado no DOU de 12/7/2011), verifiquei de pronto que a Instituição centrou sua manifestação contra a Portaria nº 256, correlata àquele ato. Por conseguinte, tratarei do que foi ordenado em ambos de forma integrada posto que são uma medida cautelar e uma instauração de processo administrativo para aplicação de penalidades com base em um mesmo diagnóstico – o exposto na Nota Técnica nº 86/2011 e corroborado na Nota Técnica nº 23/2012.

Com efeito, essa Nota Técnica nº 23/2012 (às fls. 1 a 5 do Processo em epígrafe), foi firmada em 12/1/2012 no foro de reconsideração administrativa, que concluiu pela *manutenção dos termos da Nota Técnica nº 86/2011-CGSEAD/SERES/MEC e do Despacho nº 57/2011-SERES/MEC; e, considerando os termos do § 4º, do artigo 11 do Decreto nº 5.773/2006, o encaminhamento do requerimento de recurso apresentado pela Universidade Luterana do Brasil ao Conselho Nacional de Educação.*

Cumpre, então, em foro recursal apreciar o antes interposto pela Universidade Luterana do Brasil, por seu Reitor, Marcos Fernando Ziemer, em razão do que dispôs o Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Luís Fernando Massonetto:

No Despacho nº 57/2011,

- (i) *a aplicação de medida cautelar à Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, com fulcro no art. 48, § 3º, do Decreto nº 5.774/2006, c/c art. 45 da Lei nº 9.784/99, para a suspensão de quaisquer processos seletivos ou de transferência para ingresso de novos estudantes, nos cursos superiores na*

- modalidade a distância, incluindo graduações e pós-graduações lato sensu, a partir da data deste despacho;*
- (ii) *a abertura de procedimento de supervisão específico para o descredenciamento de 193 (cento e noventa e três) polos de apoio presencial da ULBRA, constantes do anexo da Nota Técnica referida, de acordo com a solicitação da instituição;*

e na Portaria nº 256/2012,

*Art. 1º Instaurar processo administrativo para aplicação de penalidades à Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, a partir deste ato denominada Representada, mantida pela Comunidade Evangélica [de] (sic) São Paulo – CELSP, em continuidade ao processo nº 23000.016005/2008-15.*

A peça recursal, que é apresentada pelo Ofício nº 101/2011-Reitoria/ULBRA, de 9 de agosto de 2011, e protocolada no MEC no mesmo dia, com SIDOC nº 051627/2011-90 e 051914/2011-08, consta do Volume IX do Processo nº 23000.016005/2008-15, inicialmente às fls. 2112 a 2153, conforme a cópia ora anexada.

## II – HISTÓRICO

Com o propósito de organizar o contexto de análise, em especial considerando que o pedido explícito é que *seja julgada a procedência total, nos termos da fundamentação, com a revisão dos tópicos elencados na Nota Técnica*, parece-me oportuno conceder atenção aos fatos em forma de cronograma. Registro que este rol de tempos e fatos foi elaborado a partir da Nota Técnica nº 23/2012 secundada por diversos documentos acostados nos dez volumes do Processo nº 23000.016005/2008-15, que foram trazidos ao presente como cópias em anexo, bem como nos que foram recebidos em despacho interlocutório desta Relatora com a Reitoria da ULBRA, todos em tempo juntados ao presente processo.

**5/6/2008** – A SEED comunica à ULBRA o início de procedimento de supervisão em face do conhecimento de irregularidades em convênios e parcerias e oferecimento de atividades em polos não credenciados.

**25/6/ 2008** – A ULBRA encaminha informações preliminares e requer prazo de 30 (trinta) dias para complementá-las.

**4/7/2008** – A SEED expede ofício nº 1141/2008, no qual determina à ULBRA a interrupção dos processos seletivos para preenchimento de vagas em “pontos operacionais de presencialidade” (POP) e em polos não autorizados pelo MEC.

**11/7/2008** – A ULBRA alega que seu modelo de oferta de EAD prevê polos de apoio presencial e pontos operacionais de presencialidade para prestar maior assistência ao aluno e que tal modelo não confrontaria a regulamentação vigente.

**21/10 a 10/11/2008** – Visitas de especialistas designados pelo MEC aos POP (Fortaleza/CE, Florianópolis/SC, Igarapé Grande/MA e São Luiz/MA), em procedimento de supervisão que incluiu apreciação dos materiais didáticos que a ULBRA fornecia aos alunos, das avaliações e notas dos estudantes, dos projetos pedagógicos dos cursos, complementada com consulta à plataforma eletrônica.

**15/12/2008** – Por meio do Ofício nº 2.135/2008, a SEED concede à ULBRA o prazo de 10 (dez) dias para que se manifeste sobre seu interesse em firmar Termo de Saneamento de Deficiências (TSD), em razão de irregularidades e deficiências constatadas nas avaliações *in loco* e conclusões exaradas na Nota Técnica nº 50/2008.

**11/2/2009** – Ofício nº 154/2009 da SEED informa à ULBRA que ainda não recebeu resposta sobre a proposta de TSD e abre nova oportunidade.

**16/3/2009** – A ULBRA apresenta as suas explicações sobre as deficiências apontadas na Nota Técnica nº 50/2008, com a proposta dos compromissos que assumiria durante o período de saneamento, incluindo um plano de ação visando a adequação da qualidade da oferta de ensino na modalidade EAD.

**1/7/2009** – Após diversas interlocuções entre SEED e ULBRA, é assinado o TSD nº 4/2009, com o prazo máximo de 12 (doze) meses, que é publicado no DOU de 3/7/2009.

**3/7/2009 a 3/7/2010** – Período de vigência do TSD, com diversas ações e comunicações do Ministério da Educação e da ULBRA, dentre as quais destacam-se:

- ✓ ULBRA produz relatórios preliminares com as providências adotadas;
- ✓ **18 e 19 de fevereiro e 10 e 12 de maio de 2010** - realização de visitas preliminares de verificação para acompanhamento do processo. Ambas resultaram em relatórios que apontaram melhorias, mas também a permanência de pendências e deficiências, assim, recomendaram mais ações necessárias para atender ao compromisso firmado e superar integralmente as condições de oferta dos cursos EAD consideradas irregulares.

**1/7/2010** – Especialistas designados pela SEED elaboram o Relatório Final de avaliação do cumprimento do TSD e da situação de oferta dos cursos e de polos, indicando saneamento de deficiências, mas também, ainda, algumas dificuldades de solução de situações citadas nos relatórios anteriores (preliminares), devido ao atendimento de alunos como a obstáculos gerados pela inconformidade de terceiros com certas medidas de saneamento adotadas pela ULBRA.

**12/2010** – Em reunião, a ULBRA requer à SEED prazo até abril de 2011 para apresentação do que denominou “plano geral de reestruturação do projeto de EAD”. A SEED acolhe este pedido.

**4/2011** – A SEED formaliza à ULBRA que aguarda a apresentação do referido plano, conforme acordado.

**5/2011** – A ULBRA, por meio do Ofício nº 19/2011, apresenta o plano geral de reestruturação do projeto de EAD com a relação de polos de apoio presencial que seriam mantidos em funcionamento.

**11/7/2011** – A SERES produz a Nota Técnica nº 86/2011/CGSEAD/SERES/MEC, que conclui por *aplicação de medida cautelar; abertura de procedimento de descredenciamento voluntário de polos EAD; e abertura de processo administrativo para aplicação de penalidades, em razão do procedimento de supervisão da oferta de educação superior na modalidade a distância pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA*. Na mesma data, é exarado o Despacho nº 57, objeto do presente recurso.

**19/7/2011** – Notificação à ULBRA, por meio do Ofício nº 500/2011/CGSEAD/SERES/MEC, informa sobre o prazo de 15 (quinze) dias para a interposição de defesa e o prazo de 30 (trinta) dias para o recurso ao CNE, em relação à medida cautelar, nos termos do art. 11, § 4º do Decreto nº 5.773/2006.

**9/8/2011** – Com o Ofício nº 101/2011 e Recurso (às fls. 2112, 2153, no volume IX), a ULBRA responde à Notificação recebida.

**8/9/2011** – A SERES encaminha à ULBRA o Despacho nº 143/2011, publicado nesta data, que trata do descredenciamento de 198 (cento e noventa e oito) polos de apoio presencial, de acordo com o requerido pela Instituição; e a Nota Técnica nº 206/2011.

**6/10/2011** – A SERES envia à ULBRA o Ofício nº 1.140/2011/CGSEAD/SERES/MEC para reiterar a necessidade de serem apresentados os relatórios e informações requeridos nos itens “f” e “h” do despacho SERES nº 143/2011, ou seja, a lista de todos os alunos com respectiva identificação.

**19/10/2011** – ULBRA inicia o processo de credenciamento da EAD com e-MEC 201114596.

**1/11/2011** – Registro de audiência da ULBRA na SERES, para *apresentação de novo diretor* e entrega do Ofício nº 1/2011- ULBRA EAD (com anexos), solicitando a correção de dados referentes a polos (alterações já antes requeridas pela ULBRA, em diversas formas e momentos; e justificadas para a correção de dados referentes aos 81 [oitenta e um] polos que a ULBRA pretende credenciar). Consta também que a Instituição encaminhará *esclarecimentos sobre as atividades de avaliação substitutiva, no mês de janeiro de 2012*, bem como de *levantamento dos casos de matrículas dos 198 polos descredenciados*. Infere-se que parte do assunto diz respeito a denúncias de estudantes, por perda de provas e outras juntadas ao processo.

**11/11/2011** – A ULBRA apresenta à SERES os seguintes documentos:

- Ofício nº 139/2011-Reitoria/ULBRA, com solicitação para a realização de Processo Seletivo para 2012/1 na modalidade EAD, em cursos de graduação e pós-graduação lato sensu para 81 polos credenciados;
- Ofício nº 140/2011-Reitoria/ULBRA, com solicitação de prorrogação do prazo para a finalização das atividades do período 2011/4 (2º semestre de 2011), até 28/01/2012.
- Ofício nº 141/2011-Reitoria/ULBRA, com solicitação de *permissão para estender as atividades nos polos descredenciados pelo tempo necessário a integralização da carga horaria dos cursos em andamento*, esclarecendo que *tal pedido de nenhuma forma implica em solicitação de reversão do credenciamento*.

**16/11/2011** – A ULBRA-EAD, por meio do Ofício nº 2/2011, atende a solicitação da CGSEAD/SERES informando o número de alunos matriculados no 1º semestre de 2011, por curso de graduação na modalidade EAD.

**1/12/2011** – ULBRA publica no DOU e divulga o Processo de Recadastramento de todos os alunos da EAD, em cursos de graduação e pós-graduação, por meio digital, a completar-se até 30/12/2011, visando consolidar a base de dados.

**12/12/2011** – ULBRA insere no e-MEC 20114596 processo de Recredenciamento institucional para oferta de cursos na modalidade a distância, conforme acordado em reunião com a CGSEAD/SERES. Anexos com descrição da Unidade Canoas, responsável pela oferta da EAD na Instituição, e dos 81 (oitenta e um) polos que propõe para o credenciamento.

**22/12/2011** – A SERES, com o Despacho nº 258/2011, retificado em 28/12/2011, e com base na Nota Técnica nº 378/2011/CGSEAD/SERES/MEC, prorroga até o dia 31/1/2012 o prazo concedido para que a ULBRA encerre todas as atividades nos polos descredenciados e envie a relação de alunos, por curso e por polo, que ainda estão vinculados aos polos descredenciados e as respectivas providências para atendê-los, assim como a relação de alunos, por curso e polo, vinculados aos polos remanescentes.

**4/1/2012** – A ULBRA faz protocolar o Ofício nº 1/2012- REITORIA/ULBRA, pelo qual apresenta esclarecimentos a respeito da Nota Técnica nº 378/2011/CGSEAD/SERES/MEC, sendo o Anexo 1 desta o texto de Defesa, face à Portaria nº 256 de 11/7/2011 (fls. 2.308 a 2.341 do volume X). A Instituição aponta que a NT da SERES fora embasada em informações não atualizadas (de julho 2011), que desconsideravam os ajustes de saneamento que estão em andamento.

**12/1/2012** – Com a Nota Técnica nº 23/2012/CGSEAD/SERES/MEC, mantendo os termos da Nota Técnica nº 86/2011 e o Despacho nº 57/2011, a SERES encaminha o Recurso ao CNE.

Considerando o tempo decorrido desde o Despacho nº 57, de 11/7/2011, que é o objeto central do Recurso a ser apreciado neste Parecer, bem como desde a Nota Técnica 23, de 12/1/2012 que embasa a decisão da SERES de não reconsiderar a medida cautelar e a aplicação de penalidade, julguei importante conhecer sobre a evolução do caso. Assim, foram juntados ao processo em tela documentos que informam os seguintes fatos:

**16/1/2012** – Nota Técnica nº 26/2012/CGSEAD/SERES/MEC analisa o Ofício nº 1/2012-REITORIA/ULBRA, protocolado em 4/1/2012 para esclarecer e pedir reconsideração das decisões prolatadas na Nota Técnica nº 378/2011/CGSEAD/SERES/MEC e no Despacho SERES/MEC nº 258/2011. Conclui por notificar a Instituição de que *a reavaliação do prazo estabelecido para a conclusão das atividades acadêmicas dos polos descredenciados será promovida após o conhecimento dos documentos requeridos nos itens 2 e 3 do Despacho nº 258/2011-SERES/MEC, retificado por ato publicado no DOU de 28/12/2011, e que o requerimento de autorização para abertura de processo seletivo para preenchimento de vagas no ano de 2012 nos cursos ministrados a distância deverá ser apreciado pelo CNE quando da análise do recurso interposto em face do Despacho nº 57/2011-SERES/MEC.* (grifos da Relatora)

**27/1/2012** – Por meio do e-MEC, são apresentadas à ULBRA diligências relativas a processos de reconhecimento de cursos (CST em Gestão Financeira [e-MEC 20072971] e outros três) protocolados em 2007. Estas diligências foram respondidas pela Instituição, em tempo e de acordo com a proposta anteriormente (12/12/2011) protocolada de credenciamento de 81 (oitenta e um) polos, mas apontando a falta de atualização do cadastro de polos, pelo Ministério da Educação, conforme solicitações prévias e acompanhadas durante o TSD.

**13/3/2012** – O Ofício nº 467/2012-CGSEAD/SERES/MEC notifica a ULBRA sobre as Notas Técnicas nº 23 e 26/2012, referentes, *respectivamente, à apreciação do recurso interposto por essa Universidade em razão da medida cautelar determinada pelo Despacho nº 57/2011/SERES/MEC e a análise dos esclarecimentos quanto aos termos da Nota Técnica nº 378/2011/CGSEAD/SERES/MEC*; e que o recurso foi enviado ao CNE no processo em tela.

**18/3/2012** – Tendo recebido resposta negativa às diligências que oferecera nos processos de reconhecimento de cursos, como o CST em Gestão Financeira (vide 27/1/2012), a ULBRA contesta a tais análises enfatizando o tempo decorrido desde o protocolo do credenciamento (em 2007) e a importância de atualização dos dados referentes aos cursos e polos a serem credenciados, bem como a legitimidade destas atualizações ao abrigo do TSD – item 2.2.1 e do processo de credenciamento institucional para a oferta de cursos na modalidade a distância (e-MEC 201114596). Reitera sua posição contra o arquivamento dos processos diligenciados e pede a visita *in loco*, além dos ajustes no cadastro de polos do e-MEC e do SIEAD.

**26/3/2012** – Foi firmado Termo de Ajuste de Conduta, entre o MEC (representado pela SERES) e a ULBRA, com o MPF 1ª Região e a Associação Brasileira de Estudantes de Educação a Distância (AB-EAD), em razão de ação movida pela última parte citada (Mandado de Segurança Coletivo), contra o efeito das medidas de descredenciamento de polos (Despacho nº 143/2011) e visando assegurar a todos os alunos da ULBRA-EAD a continuidade dos estudos, até a conclusão dos respectivos cursos. Dentre os compromissos da ULBRA consta o cadastramento de todos os estudantes, a sua informação sobre a situação e as opções de transferência, bem como ativação da matrícula de todos os que quiserem, no prazo de 60 (sessenta) dias e até a conclusão do curso.

**16/4/2012** – A ULBRA é notificada pela SERES, por meio do Ofício nº 68/2012-CGSEAD/SERES/MEC, de que escolhendo polos de forma aleatória e sem apresentar com antecedência os avaliadores,

*A partir do dia 18 de abril, a sede e polos de apoio presencial da Universidade Luterana do Brasil serão submetidos à visita de avaliação in loco, visando verificar as condições disponibilizadas para oferecimento de cursos na modalidade EAD. Para tanto, faz-se necessário informar, a esta Secretaria até o dia 17 de abril, se ocorreram modificações nos endereços dos polos informados no SIEAD.*

### **III– ANÁLISE**

Como já dito, o objeto deste Parecer é a contestação que faz a Universidade Luterana do Brasil às decisões administrativas exaradas no Despacho da SERES com o nº 57/2011 e na Portaria nº 256/2011, reportando-se estas ao embasamento da Nota Técnica nº 86/2011, atos realizados em julho de 2011.

Visando o devido exame do(s) pedido(s), na competência de instância final de recurso, valho-me da legislação e normas, mas tomo como principal diretriz as responsabilidades deste Conselho Nacional de Educação de promover a garantia da qualidade da Educação ofertada pelas instituições brasileiras com a atuação supervisora e reguladora do Estado.

Assim sendo, passo à análise do que considere principal dentre as contrarrazões da Instituição, conforme a peça recursal, colocando-as em face dos motivos explicitados pela Secretaria, precipuamente na Nota Técnica nº 86/2011, que é a objetivamente contestada, e na Nota Técnica nº 23/2012, que já analisa a contestação e não acolhe o pedido de reconsideração. Ressalvo, ainda, que esta análise é feita no contexto da totalidade dos fatos e questões que logrei conhecer nos autos.

#### **Do acolhimento do recurso**

Confiro que a peça recursal foi apresentada na forma adequada e de modo tempestivo, pois que protocolizada no MEC em 9/8/2011 face ao ato publicado em 12/7/2011 e a notificação expedida em 19/7/2011. O pedido, portanto, merece acolhimento com exame de mérito.

#### **Alegações da recorrente**

Em suas alegações a Universidade Luterana do Brasil apresenta os seguintes elementos (faço resumo do que consta às fls. 2113 a 2155, no vol. IX do processo nº 23000.016005/2008-15, usando citações e grifos) contra a medida cautelar de suspensão da entrada de novos estudantes:

- A ULBRA foi criada em 1964 e credenciada em 1988; foi credenciada para a oferta de cursos a distância por meio da Portaria nº 839, de 3/4/2006, com o prazo de 3 (três) anos. Nesta Portaria consta que, para ofertar cursos de ensino superior, poderia *estabelecer parcerias com instituições para a realização de momentos presenciais, ofertando seus cursos a distância em polos em outras unidades da federação.*
- Desde o início do ano de 2008, portanto, antes de o Ministério da Educação expedir o Ofício-Circular nº 17/2008/SEED/MEC, em 5/6/2008 (enviado às IES então credenciadas para EAD, em face de normatização superveniente aos respectivos credenciamentos), a ULBRA manteve contínuo contato com a SEED e, após a sucessão de 2011, com a CGSEAD/SERES, sempre no sentido de *bom esclarecimento e entendimento [e] atendimento das indicações do Ministério da Educação.* Neste mesmo sentido é que recorre apresentando

esclarecimentos a cada item da Nota Técnica nº 86/2011, que embasou o ato contestado.

- *Os procedimentos administrativos indicados para correção ou ajustes (...) foram e estão sendo cumpridos pela ULBRA.*
- *[...] os alunos a distância da ULBRA não foram prejudicados em seus itinerários formativos e percursos de aprendizagem durante o período em que a Universidade esteve em etapas e procedimentos de negociação ou sob Supervisão pelo Ministério da Educação. Portanto, inexiste na ULBRA o alegado risco iminente em prejuízo para os alunos que vierem a ingressar na Instituição para estudar na modalidade a distância.*
- *O descrédenciamento voluntário de parte da rede de polos de apoio presencial da ULBRA (de 297 unidades para 81) foi medida construída pela Instituição junto aos gestores da SEED/MEC e da atual DRSEAD/SERES/MEC [...] é, portanto um fator qualificador do cumprimento pela Instituição das orientações recebidas.*
- *Acerca de instaurar processo administrativo para aplicação de penalidades à ULBRA com alegação de não cumprimento das ações previstas no TSD 4/2009, (...) o entendimento da ULBRA, considerando tanto as análises feitas por comissões verificadoras designadas pelo MEC – e que apontam para uma evolução constante da Instituição em direção ao cumprimento de medidas determinadas pelo TSD [-], bem como pela atual implementação do Plano Geral de Reestruturação da Educação a Distância – é de que estão postas de maneira suficiente as condições para que a Instituição logre a finalização do TSD firmado. E, ato contínuo ao encerramento do Termo de Saneamento, a consequente abertura de processo de Recredenciamento da Instituição para a atuação em cursos superiores a distância, tendo como abrangência os 81 polos remanescentes.*
- *Ainda que os procedimentos adotados anteriormente pela ULBRA na operação de locais de suporte logístico e de apoio aos estudantes fossem úteis para os alunos, o entendimento final por parte do MEC foi o de não permitir atividades de novos ingressantes nos referidos locais, uma vez que foram considerados em desacordo com a política do Ministério da Educação, a deliberação conclusiva da Instituição foi a de atender ao preconizado pela SEED/MEC ... Tanto assim que no TSD ... constam nos tópicos 2.2.2 a 2.2.6 o não ingresso de novos alunos naqueles locais mencionados, com a garantia de atendimento até a conclusão dos cursos para os alunos até então matriculados.*
- ***Status Atual sobre desativação de locais considerados irregulares: Cumprido.** A ULBRA interrompeu totalmente o atendimento para novos alunos nos referidos locais. No entanto, este fato de cumprimento não está registrado pela Nota Técnica 86/2011, mas tão somente a condição pretérita ao TSD 4/2009, e que ao MEC configurava irregularidade.*
- ***Status Atual sobre o acesso do MEC aos materiais didáticos: Cumprido.** (...) providenciou ajustes e mesmo a reelaboração de materiais didáticos em direção à melhoria da qualidade tanto em aspectos de conteúdos e atividades de aprendizagem quanto em aspectos de formatação e distribuição, quer para livros didáticos impressos, quer para atividades e conteúdos online e também para produção de vídeo-aulas, alcançando em 2011 padrões internacionais de qualidade.*
- ***Em relação aos tópicos 9, 10, 11, 12 e 13 da Nota Técnica 86/2011, (...) evidenciam que os procedimentos administrativos e de interlocução***

*institucional entre a Instituição e o MEC foram conduzidos com responsabilidade por ambas as partes. Tanto assim que chegaram à elaboração e pactuação de um TSD, em processo similar ao que ocorreu com as principais Instituições que lideravam a oferta de cursos a distância no Brasil naquele período. Os registros feitos nos tópicos 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 [NR: como adiante registra, também, nos tópicos 29 e 30] da Nota Técnica 86/2011, apontam para sucessivos entendimentos de aproximação e de convergência entre a Instituição e a SEED/MEC em que o Órgão Regulador reconhece avanços e esforços da ULBRA para o atendimento das exigências apresentadas. O reconhecimento é pacífico ante o esforço e implementações feitas pela ULBRA. Tanto que através do Ofício 1882/2011 da CGS/DRESEAD/SEED/MEC foi solicitado que a Instituição apresentasse um Plano Geral de Reestruturação do projeto EAD (PGRPEAD) (...) encaminhado ao MEC em 11 de maio de 2011, e [que] encontra-se em vigência e implementação pela Instituição, comprovando desta forma o cumprimento pela ULBRA dos entendimentos feitos com a SEED/MEC.*

- **no Capítulo II – RELATORIO da Nota Técnica 86/2011** (...) elementos suficientes para conduzir à finalização do procedimento de supervisão e início do processo de Recredenciamento para a modalidade de educação a distância.
  - 2.1.2 – Adequação dos cursos às DCN: Cumprido, e em processo contínuo de aprovação e homologação nos colegiados.
  - 2.1.3 – Adequação dos materiais didáticos impressos ao conteúdo necessário para a formação em nível superior: Cumprido.
  - 2.1.4 – Instituir Conselho Editorial para os livros da EA: Cumprido.
  - 2.1.12 – Adequação do Ambiente Virtual de Aprendizagem: Cumprido.
  - 2.1.13 – Garantia de interação de alunos com professores especialistas na sede, via web: Cumprido.
  - 2.3 – Reestruturação dos Polos de Apoio Presencial de acordo com as exigências do MEC para o patamar mínimo de Nota 3: Cumprido.
  - 2.3.1 – Assumir a responsabilidade da operação acadêmica nos polos, independente de parcerias ou convênios com terceiros: Cumprido.
  - 2.3.3 – Adequação de biblioteca para os polos: Cumprido. Somente no ano de 2011 foram adquiridos e enviados para os polos mais de 400 mil exemplares entregues a alunos, além de mais de 11.000 exemplares incorporados às biblioteca.
- **Em relação ao tópico 24 da Nota Técnica 86/2011**, [a visita de especialistas] ocorreu nas datas de 18 e 19 de fevereiro de 2010. Já se passaram um ano e cinco meses [NR: agora, seriam 27 meses]. Neste interregno a ULBRA implementou não apenas pontos destacados no TSD 4/2009 como também o Plano Geral de Reestruturação da EAD, entregue em maio de 2011.
- **Com efeito, muitos dos quesitos apontados como parcialmente cumpridos pelos avaliadores à época já foram cumpridos até a data presente.** Segue análise dos itens no tópico 25 da NT 86/2011, com registro a cada um: **Cumprido integralmente.**
- **As observações feitas pela Comissão Verificadora em 10 a 12 de maio de 2010 (...) já foram atendidas** quando da implementação do Plano Geral de Reestruturação, assim a ULBRA considera “cumpridos” cada um e todos os quatro itens indicados.
- **Em relação ao que indica o tópico 28 da Nota Técnica 86/2011**, de que a ULBRA deveria apresentar o controle dos riscos jurídicos e financeiros da operação EAD, e que atentasse para as aquisições necessárias para o perfeito



*funcionamento dos polos, é fulcral esclarecer que a ULBRA apresentou à SEED e à atual DRSEAD o conjunto de providências administrativas e judiciais que foram tomadas, e, ainda, o Plano de Reestruturação Financeira da Instituição, onde é vital a manutenção das operações já saneadas de educação a distância. Cumprido.*

- *O tópico 31 da Nota Técnica 86/2011 faz referência aos quesitos 2.1.6 e 2.1.7 do TSD 4/2009, ambos relacionados à relação entre discentes e o número de profissionais dedicados a EAD [docentes equivalentes na escala de 1 para 140; discentes em relação a tutores e professores na escala de 1 para 45], observa que tais métricas foram modificadas pelo MEC com a colaboração da CONAES e do INEP, sendo que hoje os cursos de graduação podem ter 1 para 150 e 1 para 50, sem a exigência de 40 horas equivalentes.*
- *Já o tópico 32 da Nota Técnica 86/2011 trata exatamente de avaliar o cumprimento da ULBRA em relação aos quesitos 2.1. e 2.1.7 do TSD. A vista dos avaliadores ocorreu na metade do ano de 2010 (...) E, mesmo naquela quadra, os avaliadores consideraram que a ULBRA tinha atendido plenamente um dos quesitos e parcialmente às exigências do outro, como se reporta a partir da própria redação da Nota Técnica 86/2011. [...] No entanto, a ULBRA já implementou grande parte das ações do Plano Geral de Reestruturação, e como as métricas apostas em 2009 no TSD já foram modificadas pela CONAES e pelo INEP, a condição atual de operações da ULBRA na EAD, em agosto de 2011, é de atendimento pleno às exigências atuais. Cumprido.*
- *O tópico 33 da Nota Técnica trata do quesito 2.1.10 do TSD 4/2009, referente ao cronograma de adequação do corpo social da ULBRA na EAD. (...) reconhecidos, à época, como parcialmente atendidos pela Comissão (...) a condição de operações da ULBRA na EAD foi já reestruturada, e atende plenamente ao solicitado no TSD e diante das exigências do Novo Instrumento de Avaliação de Cursos baixado pelo INEP/CONAES/MEC. Cumprido.*
- *O tópico 34 da Nota Técnica 86/2011 reproduz trechos do TSD 4/2009, em especial os quesitos 2.1.15 [e subitens 1 a 3]; mas, no tópico 35 da NT estão reproduzidos trechos do relato da comissão de verificação em relação aos quesitos listados no tópico 34. Porém, ainda que no relato da comissão verificadora estejam presentes diversos pontos que apontam para o pleno atendimento ou para o atendimento parcial dos quesitos avaliados, a redação do tópico 35 desconsidera tais aspectos de indicativos do real movimento da ULBRA em direção ao atendimento (...) Importa esclarecer que os próprios avaliadores reconhecem na ULBRA a determinação de total assunção dos polos, reiterando que apenas onde ocorria demanda judicial o processo não estava concluído. A redação, portanto, deveria ser de aprovação à ULBRA, e não de repreensão, como faz supor o tópico 35. E, como a ULBRA providenciou de modo voluntário a desativação de tais polos, o quesito modifica a condição para avaliação neste aspecto e também na questão de que nos polos ainda não estariam disponíveis as estruturas de atendimento aos alunos. Como reiterado, ante o período de mais de um ano após a avaliação e o tempo presente, tais aspectos foram já solucionados pela Instituição. Cumprido.*
- *Quanto à contratação de coordenadores de polo, a comissão reconhece e registra que o processo estava em marcha assim como o plano de tutoria elaborado pela Instituição para atender no AVA e em sala de aula no polo.*

Importa esclarecer que o plano de tutoria foi implementado no Plano Geral de Reestruturação da EAD. **Cumprido.**

- Sobre o tópico 36 da NT, relativo ao quesito 2.3. do TSD 4/2009, cujo foco é o da reestruturação e qualificação de polos de apoio presencial, o relato da comissão verificadora reproduzido, ainda que datado de um ano e dois meses atrás, reconhece já naquela época o progressivo movimento da ULBRA em direção à plena regularidade de operações, como se observa: **Cumprido.**
  - Verificou-se que a Instituição delineou processo sistemático de acompanhamento e verificação das condições estruturais de seus polos
  - Constatou-se que a ULBRA desfez todas as negociações existentes com agentes e intermediários nas interlocuções com os polos
  - A comissão apurou que a Instituição efetuou a compra de computadores e acervo de livros em benefício dos polos. Inclusive, firmou contrato para uso de obras armazenadas na biblioteca virtual da Pearson.
- A redação do tópico 37 da Nota Técnica não dá acolhida ao relatório da comissão verificadora reproduzido no tópico 36 da mesma Nota Técnica. Pois, se os avaliadores reconheceram que os polos foram reestruturados, e que restavam apenas parcialmente providências já encaminhadas para serem concluídas, e, ainda, que no Plano Geral de Reestruturação a própria ULBRA solicitou o descredenciamento de polos que não teriam condições de permanecer em operação ante as exigências do MEC, a conclusão conseguinte aos atos, fatos e relatos perante o Ministério da Educação é de que a ULBRA **cumpriu efetivamente** com os propósitos do TSD 4/2009.
- O tópico número 38 da Nota Técnica 86/2011, e que dá por concluído o Capítulo III – Da Verificação do Cumprimento do TSD, não considera em sua redação todo um corolário de evidências de atendimento progressivo e suficiente da ULBRA aos quesitos do TSD 4/2009 e do Plano Geral de Reestruturação (...) a redação de conclusão do tópico 38 desconsidera tais pontos. E, portanto, a ULBRA solicita a revisão completa do tópico 38, em especial no argumento último utilizado, que foi o da inadequação de polos, condição que já está totalmente revista pela Instituição. **Status atual da adequação de polos: Cumprido.**
- Sobre as denúncias recebidas após o término do TSD, reproduzidas nos tópicos 40e 41 da NT, a ULBRA considera todas as intercorrências de natureza sanável, e já resolvidas pela ULBRA.
  - Materiais didáticos: a ULBRA internalizou a criação e edição, com processo de contínuo aperfeiçoamento;
  - Aspectos pedagógicos: (...) a ULBRA já demandou todas as ações corretivas e encontra-se em pleno e atualizado atendimento de seus alunos, quer em assuntos de secretaria acadêmica, de coordenação de curso, de tutoria a distância, de tutoria presencial e de coordenação de polos.
  - Desta forma não ocorreu prejuízo para a aprendizagem dos alunos, o que em evidências apuradas pelos exames do INEP/MEC tem sido a marca de qualidade da ULBRA. **Status atual em relação aos problemas listados: Solucionados.**
- Incorre a redação do **tópico 42** da Nota Técnica 86/2011 em concluir de modo não adequado de que as condições de operação técnica, administrativa e pedagógica da ULBRA não estariam em conformidade ante as exigências do TSD. No entanto, e reiterando as evidências listadas tanto pelas comissões

*verificadoras quanto pelas comprovações documentais posteriores apresentadas pela ULBRA, e pela implementação do Plano Geral de Reestruturação, solicita a Instituição a revisão do tópico 42, nos mesmos termos utilizados nesta contra-argumentação para a revisão do tópico 38 já citado.*

- *Sobre a oferta de EAD em locais irregulares, considera a ULBRA que a inclusão do tema na Nota Técnica 86/2011 é totalmente extemporânea. [...] retoma fatos e conteúdos que já tinham sido objeto de análise e de pactuação entre a ULBRA e o MEC quando da assinatura do TSD 4/2009. Assim sendo, ficam analisados os tópicos 44, 45 e 46, bem como 47, 48 e 49, com matéria já vencida e que fora objeto da pactuação inicial por ocasião do TSD.*
- ***Da inexistência de Pedido de Credenciamento para EAD:** O tópico 53 que integra a Nota Técnica reporta indevidamente que a ULBRA não teria observado o prazo devido para solicitar o Recredenciamento para a Modalidade da Educação a Distância, e que, portanto, estaria sujeita a penalidades como apontado no parágrafo 2º do Art. 33 da Portaria MEC 40/2007. [...] a ULBRA providenciou em tempo hábil e de maneira antecipada protocolo 20076250, com pedido de Recredenciamento com os dados dos cursos a distância e também dos cursos presenciais na Instituição em 24/10/2007, ainda dentro, portanto, da vigência de três anos conferida pela Portaria MEC 893/2006, de 3 de abril de 2006, que Credenciou a ULBRA para EAD. No entanto, conforme os registros da Instituição, no ano de 2008 o Sistema e-MEC foi reconfigurado, passando o processo de Recredenciamento para EAD e para o Ensino Presencial configurarem ações em separado. ... O referido processo foi sustado pelo Ministério da Educação em 03/10/2008 por fatos alheios à deliberação da ULBRA (...) No entanto, novamente desapareceu do Sistema E-MEC. Quando isto foi percebido, (...) a Instituição questionou os operadores do E-MEC, sendo por estes informada de que o processo tinha sido excluído do sistema a pedido da SEED (...) desta forma e de boa fé cuidava a Instituição de alimentar o sistema com os dados necessários para os procedimentos de Recredenciamento, quando solicitada (...) A orientação do então Secretário da SEED, portanto, apontava para que a ULBRA ficasse à espera dos processos a serem deflagrados pela SEED. A plena ciência e concordância da SEED/MEC sobre este aspecto é tácita ante os fatos de que a ULBRA seguiu regularmente com operações por Educação a Distância durante todo o período de 2008, precedente à assinatura do TSD 4/2009; permaneceu em atividades regulares durante a vigência do mesmo; e segue em operações regulares e com acompanhamento pelo MEC durante o período de negociações que se conclui com o envio e implementação do Plano Geral de Reestruturação da EAD. Durante todo este período a Instituição atuou e vem atuando sob Supervisão, sem que fosse advertida em qualquer momento de que não estaria devidamente habilitada (...) Recredenciamento não é ato unilateral da Instituição, pois carece de autorização prévia do MEC para habilitar botão ou link específico para tanto.*
- ***Da realização de parcerias irregulares.** O tópico 54 da NT retoma quesitos constantes já no TSD 4/2009 em relação ao rompimento da Instituição com ex-agentes ou parceiros, seja pela via administrativa ou pela via judicial. No tópico 55 a Nota Técnica descreve exatamente uma das parcerias que está em desfazimento pela ULBRA, e pelo caminho necessário da via judicial (...) já de ciência do MEC, em informação dada pela própria ULBRA ao longo da execução do TSD 4/2009 (...) os fatos aludidos pela entidade perante o MEC*

*são matéria vencida no TSD, como a desativação de POP – Pontos Operacionais de Presencialidade, ou SEI – Salas de Estudo e Integração. [...] outra empresa denominada Fator, sendo que ambos estão em demanda para desativação pela ULBRA. Tais fatos apenas corroboram que a ULBRA não firmou nenhum novo contrato desta natureza após entendimentos com o MEC, e que vem cumprindo efetivamente o TSD 4/2009 ...*

- ***Da proposta de Reestruturação apresentada pela ULBRA.*** Nos tópicos 66 a 70 a Nota Técnica registra corretamente que a ULBRA apresentou concordância com o designado pela antiga SEED e pela atual DRSEAD para reduzir a abrangência de operações. Desta forma, a ULBRA apresentou proposição para deixar de ter 279 polos e reduzir para apenas 81 polos. ...
  - *Concorda ainda a INSTITUIÇÃO com a observação feita nos tópicos 68 e 69 da Nota Técnica de não incluir atendimento na cidade de Colniza (MT), reduzindo a relação de polos remanescentes para 81 (oitenta e uma) unidades.*
  - *No entanto, o tópico 74 da Nota Técnica, questiona o fato de a ULBRA estar produzindo inovação para a entrega de material didático em via digitalizada (...) [esta via] foi contemplada de maneira oficial pelo Ministério de Educação desde o mês de maio de 2011, quando da publicação pelo INEP e pela CONAES dos novos Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação.*
  - *Nos tópicos finais da Análise, de número 75 e 76, a Nota Técnica aponta como sendo de funcionamento irregular a criação de Escritórios de Apoio pela ULBRA para dar suporte às ações de EAD, e aplica a estes escritórios administrativos o conceito de Polos de Apoio Presencial. Esclarece a ULBRA que a redação do Plano Geral de Reestruturação de EAD não trata os referidos escritórios como instâncias de ação didático-pedagógica ou de atendimento de alunos, como se caracterizam os Polos de Apoio Presencial. Consistem tão somente em instâncias administrativas próprias e internas à Instituição, sem atendimento na forma de polos. E, sendo necessário, compromete-se a Instituição a proceder tal ajuste de esclarecimento na redação do Plano Geral de Reestruturação.*
- ***Sobre as Conclusões e Encaminhamentos:*** O tópico 77 da Nota Técnica não considera adequadamente os avanços e investimentos da ULBRA na convergência com o proposto, com o acordado e com o efetivamente cumprido por parte da Instituição perante a SEED/MEC e a atual DRSEAD/SERES/MEC. E, ainda, infere que a Instituição não teria condições de superar fragilidades ou deficiências que pudessem vir a comprometer a necessária qualidade na oferta e atendimento de alunos em cursos a distância. O entendimento da Instituição é diverso da abordagem feita no tópico 77, e diante do já exposto nesta contra-argumentação, solicita a revisão do tópico 77.
- Ainda, a ULBRA reitera o **cumprimento de todos os dispositivos constitucionais e legais, bem como os normativos; e que as avaliações promovidas no âmbito do SINAES apontam a ULBRA em 1º lugar em todas as avaliações entre as instituições privadas ofertantes de Educação a Distância no Brasil.** Exemplifica com quadro de ENADE, IDD e CPC de cursos a distância, destacando duplo Conceito 5 (cinco) no ENADE de Ciências Sociais (licenciatura e bacharelado), Conceito 4 (quatro) em Serviço Social, Letras e Gestão Financeira; o IDD 5 (cinco) em Letras e IDD 4 (quatro)

em Administração, Gestão de Recursos Humanos e Pedagogia, sendo que Ciências Sociais, Letras e Pedagogia alcançaram Conceito 5 (cinco) no CPC – os dados são de 2007 a 2009.

- *O entendimento da ULBRA é de que o tópico 80 da Nota Técnica não registra adequadamente a evolução da Instituição na adequação dos processos e procedimentos, conforme a orientação e determinação da SEED/MEC (...) apresenta contestação a cada um deles.*
- *Em relação ao tópico 81 da Nota Técnica, quando o mesmo alega que no intuito de preservar o interesse dos alunos propõe medida cautelar contra a Instituição para sustar o ingresso de novos cursistas, a ULBRA pede a retificação (...) e fundamenta retomando o já exposto. Assim, solicita a ULBRA a revisão dos tópicos 82, 83 e 84, com a retirada de proposição de medida cautelar de sustação de novas entradas, nos cursos de graduação e pós-graduação lato sensu, com a reversão para a indicação de finalização do TSD 4/2009 e início de procedimento de Recredenciamento da IES para atuação por EAD.*
- *Solicita a ULBRA revisão do tópico 85 da Nota Técnica, contemplando a Instituição com a continuidade da oferta dos cursos de graduação a distância para novos ingressantes apenas nos polos que serão mantidos como credenciados.*
- *Revisão do tópico 86 da Nota Técnica, conduzindo para a conclusão do TSD 4/2009 e abertura de processo de Recredenciamento da ULBRA para a oferta de Educação a Distância, considerando como nova área de abrangência os 81 polos já referidos.*
- *Registra a ULBRA concordância com o disposto no tópico 87 da Nota Técnica no sentido de que permaneçam credenciados e em operação os 81 (oitenta e um) polos remanescentes e listados pela Instituição.*
- *Solicita a ULBRA revisão dos tópicos 88 e 89, permitindo que os alunos matriculados nos 193 polos que serão desativados possam concluir os cursos em que foram matriculados, com a extinção de ingresso de novos alunos nestes polos, como já acontecia há 4 (quatro) semestres (...) e a revisão do tópico 90-a, devido à qualidade do ensino já demonstrada; e a revisão do tópico 90-b, conduzindo ao fim do TSD 4/2009 e ao processo de Recredenciamento da ULBRA, considerando como área de abrangência para novos ingressos os 81 polos já referenciados.*

### **As razões do ato contestado**

Embora as alegações da recorrente, que acabo de resumir, permitam identificar todos os elementos arrolados na Nota Técnica nº 86/2011, por conseguinte sendo assim já conhecida a motivação para a decisão prolatada pelo Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, em 11 de julho de 2011, considerei útil à compreensão da análise e voto - que escrevo a seguir - uma nova retomada dessas, de modo sintético, com citações – para ser mais fiel - e grifos meus – para salientar o que vai à análise.

➤ A origem do procedimento de supervisão, instaurado em junho de 2008, foram informações recebidas sobre (então supostas) irregularidades em convênios e parcerias e oferecimento de atividades em polos não credenciados.

➤ Decorreram 12 meses desde a instauração do procedimento de supervisão e a assinatura do TSD. Durante esse tempo, esta Secretaria encaminhou verificações, recebeu manifestações de especialistas, confirmou as irregularidades, concedeu prazos para manifestação da Universidade e, em que pese não ter a IES

cumprido alguns prazos, foi concedida a oportunidade de defesa e de correção de deficiências. Tudo, vale ressaltar, ao abrigo da legislação e com a expectativa de que o cenário de oferta de EAD pela ULBRA se coadunaria com o padrão de qualidade exigido pelo MEC.

➤ É importante mais uma vez chamar a atenção para os prazos concedidos aos pedidos da Universidade e sua dificuldade em cumpri-los, além da demora em se manifestar quando a questão lhe era apresentada. Por outro lado, fica também evidente que a atuação deste Ministério foi pautada na razoabilidade, na expectativa de atuação satisfatória e de boa fé por parte da Universidade, visando a solução mais adequada possível para a situação precária das condições de oferta de educação na modalidade a distância.

➤ Após toda a instrução processual, na qual se consumiu mais de dois anos, não se pode considerar críveis as alegações da ULBRA de que agora, após a aplicação de medidas cautelares e da instauração de processo administrativo para a aplicação de penalidades, o quadro de deficiência narrado pelos avaliadores estaria superado. Ora, a IES não observou um TSD que pactuou, não cumpriu com suas obrigações no prazo previsto no TSD. Reitere-se que, em todas as oportunidades em que os especialistas visitaram a IES, constataram irregularidades e deficiências que comprometiam as condições de oferta de educação na modalidade a distância.

➤ Demais disso, faz-se oportuno fazer referência à proposta de reestruturação apresentada pela ULBRA. No item 7.2 do referido documento, é prevista a existência, em sua nova estrutura, de “escritórios regionais”. Confira-se a sua redação:

7.2 Na busca de aproximação com os polos e buscando eficiência no acompanhamento e supervisão das diretrizes pedagógicas e administrativas da ULBRA, **serão implementados escritórios regionais com a estrutura de pessoal necessária para o bom desempenho acadêmico dos alunos.** (grifos da NT)

*É de se ressaltar que tal previsão consta da proposta de reestruturação apresentada em maio de 2011 e que a ULBRA pretende implantar, além dos polos de apoio presencial, trazendo novamente estruturas paralelas que configuraram as irregularidades do início do procedimento de supervisão. Ou seja, são unidades, ou instalações, que ela pretende manter à revelia do ato autorizativo deste Ministério. Para se evitar ociosa repetição, pede-se vênha para remeter à Nota Técnica nº 86/2011, mais especificamente ao tópico no qual este tema foi cuidadosamente analisado. Assim, mais uma vez, constata-se que a ULBRA incorreria em irregularidade em sua atuação.*

Com efeito, foi importante consultar a Nota Técnica nº 86/2011/CGRSEAD/SERES/MEC, que fundamentou a medida cautelar e demais providências adotadas por meio do Despacho nº 57/2011 e da Portaria nº 256/2011, para compreender mais das razões expandidas e que aqui cito conforme o Art. 2º da referida Portaria e também apontados como os motivos que embasaram a aplicação da medida cautelar, tanto na conclusão da Nota Técnica nº 86/2011 como à fl. 2 da Nota Técnica nº 23/2012, no Processo em epígrafe:

- I – deficiências na oferta da modalidade de educação a distância pela instituição;*
- II – o não cumprimento do Termo de Saneamento de Deficiências na Modalidade de Educação a Distância, firmado em 1º de julho de 2009;*

- III – oferta de educação a distância em locais irregulares;*
- IV – ausência de pedido de credenciamento para oferta de educação na modalidade a distância;*
- V – realização de parcerias irregulares.*

#### **IV – APRECIÇÃO**

Como foro recursal, concentro-me na apreciação do que foi objetivamente pedido e, fazendo as ponderações das contrarrazões com as razões, trato de apontar minhas **conclusões e propostas de solução** para este impasse e a progressiva elevação da qualidade na educação superior à distância realizada pela ULBRA como da administração desta matéria realizada pelas instâncias estatais pertinentemente aqui envolvidas. Por isso, proponho que a presente apreciação também seja considerada como objetiva justificativa do voto que ao final será consignado.

Destarte, saliento que por método optei por tecer o Histórico e a Análise (eminente descritiva) que embasam esta Apreciação utilizando mormente citações extraídas das peças referidas, de uma parte o Recurso da ULBRA e de outra as justificativas da SERES, todos contidas nos autos dos Processos de nº 23001.016005/2012-15 e de nº 23000.016005/2008-15.

#### **Das principais medidas tomadas e questionadas**

Com efeito, a contestação da ULBRA tem por objeto duas medidas. Uma registrada no Despacho do Secretário nº 57/2011:

- (i) a aplicação de medida cautelar à Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, com fulcro no art. 48, § 3º, do Decreto nº 5.774/2006, c/c art. 45 da Lei nº 9.784/99, para a suspensão de quaisquer processos seletivos ou de transferência para ingresso de novos estudantes, nos cursos superiores na modalidade a distância, incluindo graduações e pós-graduações lato sensu, a partir da data deste despacho;*

e a outra no Art. 1º da Portaria Nº 256, da mesma data, o 11 de julho de 2011:

*Art. 1º Instaurar processo administrativo para aplicação de penalidades à Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, a partir deste ato denominada Representada, mantida pela Comunidade Evangélica [de] (sic) São Paulo – CELSP, em continuidade ao processo nº 23000.016005/2008-15.*

Importa, ainda, de pronto indicar que o Despacho nº 57/2011 contém igualmente uma ou outra medida, que é a abertura de procedimento de supervisão específico para o desc credenciamento de 193 (cento e noventa e três) polos de apoio presencial da ULBRA, constantes do anexo da Nota Técnica referida, de acordo com a solicitação da instituição. Sendo esta medida, como citado, a pedido da Instituição, logicamente não foi contestada. Aliás, por isso mesmo, esta é uma das justificativas principais de sua defesa.

#### **Delimitando o problema**

Depois de examinar cada uma das 2.341 folhas que compõem os 10 (dez) volumes anexados ao processo em epígrafe, além do seu já avantajado volume principal, concluí ser necessário delimitar o problema em causa e o fiz nos seguintes termos:

- ✓ Antecedentes:
  - O ato de credenciamento da ULBRA para a oferta de cursos de ensino superior indicava *podendo estabelecer parcerias com instituições para realização de momentos presenciais, ofertando seus cursos a distância em outras unidades da federação* (Portaria MEC nº 839/2006).
  - O Ministério da Educação estabelece, posteriormente, o credenciamento por polo de apoio presencial; e, a partir de 2008, toma medidas de supervisão para o reordenamento da oferta de EAD pelas IES credenciadas para tal, inclusive a ULBRA.
  - Fica, assim, em 5/6/2008, instaurado um processo de supervisão sobre a ULBRA em razão de então supostas irregularidades em convênios e parcerias e oferecimento de atividades em polos não credenciados. Em 4/7/2008, a SEED determinou a interrupção dos processos seletivos em cursos para locais de oferta considerados irregulares. Realizadas as verificações, durante cerca de um ano, resultaram confirmadas irregularidades [nas condições de oferta de educação na modalidade a distância], notadamente atividades em locais não credenciados e problemas na produção e distribuição de materiais, com consequentes insuficiências no atendimento de alunos.
  
- ✓ Fato relevante 1: *Em bom entendimento* (como frisa o Recurso) e com a expectativa de que o cenário de oferta de EAD pela ULBRA se coadunaria com o padrão de qualidade exigido pelo MEC (como frisam as Notas Técnicas), ambas instituições acordam por estabelecer o Termo de Saneamento de Deficiências nº 4/2009, com o prazo de 12 meses (até 3/7/2010). Houve regular comunicação entre a ULBRA e a SEED durante este período, inclusive com relatórios, verificações de acompanhamento *in loco* e encaminhamento das recomendações dos especialistas designados pela SEED sobre diversos aspectos pedagógicos, administrativos e tecnológicos. Em 1º de julho de 2010, ou seja, quase na data de conclusão do prazo para a realização das ações consignadas no TSD, a comissão de especialistas elaborou relatório final circunstanciado sobre as condições do cumprimento do TSD, item a item.
  
- ✓ Fato relevante 2: *Em reunião realizada em dezembro de 2010, alegando ser este* [NR: a precária situação financeira da ULBRA, ocasionada por diversas irregularidades administrativas comandadas por gestores já afastados e devidamente incriminados] *um fato superveniente e alheio à capacidade da instituição em adimplir seus compromissos acadêmicos na modalidade de EAD, originalmente previstos no TSD*, a ULBRA propõe e a SEED acolhe a entrega de um Plano Geral de Reestruturação do Projeto EAD (PGRPEAD), até abril 2011. Este foi efetivamente elaborado depositado em 11/5/2011 e apresenta o aprofundamento de medidas saneadoras e qualificadoras de condicionantes pedagógicos, administrativos e financeiros, além de inovações tecnológicas e a redução dos polos de apoio presencial (POP) para 81.
  
- ✓ Conclusão 1:
  - Considero que, com base nos relatórios da Instituição e da comissão de especialistas, bem como nas correspondências e reuniões conjuntas levadas a efeito, as quais culminaram com a proposta de elaboração do PGRPEAD para contratualizar a continuidade do processo de ajustes e qualificação das



atividades de educação a distância sob responsabilidade da ULBRA, em dezembro de 2010, a SEED tacitamente reconheceu mérito nos esforços empreendidos por esta, durante o período de vigência do TSD (de 3/7/2009 a 3/7/2010) e na sua continuidade, desprezando a conveniência de emitir Nota Técnica sobre o cumprimento daquele TSD.

- Assim sendo, reconheço o cabimento da Nota Técnica nº 86/2011, emitida na data de 11/7/2011, por tempestiva em razão da apreciação que faz sobre o Plano Geral de Reestruturação do Projeto de Educação a Distância que fora apresentado pela ULBRA, exatamente 60 (sessenta) dias antes; e considero, portanto, que a análise do cumprimento do TSD (item III.1) seja retomada neste interim apenas como histórico de contextualização para a apreciação do objeto central, o PGRPEAD. Da mesma forma, vejo como justificada a análise de denúncias recebidas após o término do TSD (item III.2). Em consequência, foi aberta oportunidade à ULBRA para interpor o recurso em tela.
- ✓ Fato relevante 3: O Termo de Ajuste de Conduta, mediado pelo MPF-1ª Região, suspende os efeitos do Despacho nº 143/2011–SERES/MEC, que promovia prematuro descredenciamento de polos de atendimento presencial. Fica garantido o direito à conclusão do curso para todos os estudantes da ULBRA que atenderam ao recadastramento e à rematrícula, em plenas condições de legalidade e qualidade; como com ampla informação sobre este processo e também sobre oportunidades de transferência.
- ✓ Conclusão: Esta medida (o TAC), provocada por demanda de estudantes em Mandado de Segurança Coletivo, coincide com o sentido da solicitação de *permissão para estender as atividades nos polos descredenciados pelo tempo mínimo necessário à integralização da carga horária dos cursos em andamento*, como propusera a ULBRA no Ofício nº 141/2011, em 11 de novembro passado. Ficou, assim, evidenciada falta de razoabilidade da forma e circunstâncias prolatadas no *procedimento de supervisão específico para o descredenciamento de 193 (cento e noventa e três) polos de apoio presencial da ULBRA, constantes do anexo da Nota Técnica referida, de acordo com a solicitação da instituição.*

### **Dos pontos recorridos e ainda pertinentes: razões e contrarrazões**

Considero principal neste parecer apreciar o mérito da medida cautelar aplicada, por meio do Despacho nº 57/2011, *para a suspensão de quaisquer processos seletivos ou de transferência para ingresso de novos estudantes, nos cursos superiores na modalidade a distância, incluindo graduações e pós-graduações* lato sensu. Neste sentido, poderia valer-me de algumas questões para organizar as razões e contrarrazões apresentadas por uma e outra parte. Mas creio que basta tão somente uma: -Porque? Ou seja, qual(is) o(s) motivo(s) para vedar a atuação da ULBRA em cursos a distância?

Das peças que considere centrais do problema em causa, como já delimitado neste Parecer, mantendo no plano secundário os elementos que julguei superados de oportunidade de recurso [como a intempestiva declaração de *não cumprimento, por parte da ULBRA, do Termo de Saneamento de Deficiências na Modalidade de Educação a Distância, firmado em 1º de julho de 2009, ainda que se tenha concedido o prazo máximo para saneamento, que é de 12 (doze) meses* – na Portaria 256, de 11/7/2011, art. 2º –II], extraio o que precisava ser objeto de análise de mérito:

1. *As deficiências na oferta da modalidade de educação a distância;*

2. *A oferta de educação a distância em locais irregulares;*
3. *A ausência de pedido de credenciamento para a oferta de educação na modalidade a distância;*
4. *A realização de parceria irregular.*

Para tal análise, em momento de síntese e conclusão, trago os seguintes pontos:

- ✓ Contexto institucional geral: A ULBRA é uma universidade de grande porte que apresenta IGC igual a 4 (quatro) e IGC Contínuo de 301 (trezentos e um) (nos registros mais atuais, referentes a 2010, está em 6º lugar dentre as melhores universidades privadas do Brasil), não obstante ter enfrentado uma grave crise de gestão administrativa e financeira, justamente à época do início do processo em tela. Porém, como de amplo conhecimento, esta crise está em vias de superação graças a uma radical reestruturação institucional efetuada por esforço da mantenedora e interno, com amplo apoio de diversos órgãos públicos. Do próprio processo em exame consta um dossiê do Ministério Público (RS) que informa sobre o estado do saneamento da instituição e dos processos de penalização dos anteriores dirigentes, etc.
- ✓ Cumprimento do TSD: Como fartamente informado em etapas anteriores deste Parecer, a ULBRA reconheceu e colaborou ativamente para a regularização dos problemas apontados pelo Ministério da Educação relativamente à gestão de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância. Em bom entendimento com a SEED firmou um Termo de Saneamento de Deficiências, cumpriu-o com acompanhamento desta e de uma comissão de especialistas oficialmente designados; e continuou, em frequente contato com a SEED e em sucessão com a CGSEAD da SERES, a reestruturar e qualificar seu Projeto de EAD, com substanciais investimentos técnico-pedagógicos e administrativo-financeiros.
- ✓ Rede credenciamento para EAD: Como demonstrado pela ULBRA, o protocolo do processo de avaliação externa para fins de credenciamento da instituição foi feito no e-MEC com o nº 20076250, em 24/10/2007, incluindo a oferta de cursos presenciais e a distância, dentro do prazo de vigência do credenciamento para EAD, conferido na Portaria MEC 893/2006. Em 2008, o sistema e-MEC foi alterado pelo MEC e a ULBRA, após inquirir sobre o fato e obter algumas informações, continuou a alimentar a plataforma com os dados institucionais, disponível para a continuidade do processo de avaliação. Entrementes, correu o processo de supervisão que, s.m.j. justificaria, naquele interim, o sobrestamento do processo de credenciamento. Contudo, em 12/12/2011, de acordo com orientação recebida em reunião com a CGSEAD/SERES, a ULBRA insere novo pedido de credenciamento para EAD, com o e-MEC nº 201114596.
- ✓ Qualidade dos cursos EAD: A ULBRA mantém-se com atividades de avaliação institucional internas e externas, de acordo com o SINAES, que incluem os cursos a distância. Especificamente sobre a qualidade dos cursos de graduação na modalidade a distância, obteve o melhor resultado de desempenho no ENADE (2010), dentre todas as instituições credenciadas para EAD, tendo: Ciências Sociais (licenciatura e bacharelado) com nota 5 (cinco); Letras, Serviço Social e Gestão Financeira com nota 4 (quatro); e Administração, Pedagogia e Gestão de Recursos Humanos com nota 3 (três) (destaque em O Estado de São Paulo, 23/3/2012).

À vista do exposto e do que li nos autos, considero que os problemas focais apontados nas notas técnicas como justificativos das medidas cautelares e de penalidades aplicadas à ULBRA pela SERES tenham sido superados, sejam *as deficiências na oferta da modalidade*

*de educação a distância, a oferta de educação a distância e locais irregulares, a ausência de pedido de credenciamento para a oferta de educação na modalidade a distância;[e] a realização de parceria irregular.*

Sobremaneira, fico com a noção de que o processo de supervisão foi deveras exitoso, cumprindo com eficácia o Ministério da Educação – por meio da SEED e, a seguir, da SERES – sua responsabilidade de investigar e atuar pela correção dos rumos nas irregularidades constatadas. No caso, estas eram principalmente relativas à gestão da EAD em locais não credenciados e com a intervenção de terceiros, com eventuais problemas no suprimento de materiais e retorno aos estudantes.

Considero também que, no geral, saneadas as deficiências que foram objeto do TSD, não haja mais razão para medida cautelar ou penalidade. Ainda mais em face do histórico de resultados francamente positivos no ENADE e nos CPC dos cursos a distância e presenciais, bem como do saneamento administrativo-financeiro da instituição (juntado à fl. 37), que desfazem os motivos alegados para os riscos na continuidade da oferta de cursos a distância, por *periculum in mora*. No mesmo sentido, corroboram as providências específicas, de reestruturação administrativa, pedagógica e tecnológica, em plena execução, conforme o Plano apresentado em 2011; e o pedido protocolado no e-MEC para que seja procedida a avaliação externa para fins de credenciamento institucional na modalidade a distância, com apenas 81 (oitenta e um) polos de atendimento presencial.

Assim sendo, encaminho o voto a seguir enunciado para que seja dada oportunidade à Universidade Luterana do Brasil relativamente a:

- ✓ Atendimento aos compromissos estabelecidos no Termo de Ajuste de Conduta firmado juntamente com o MEC/SERES, com a finalidade de permitir a conclusão de curso aos alunos recadastrados e (re)matriculados nos polos antes credenciados, expedindo os diplomas pertinentes.
- ✓ Aditamento do Plano Geral de Reestruturação do Projeto de EAD, de modo a explicitar que (i) exclui o polo de atendimento presencial no Município de Colniza (MT), (ii) a forma prevista entregar os materiais de ensino-aprendizagem aos alunos da EAD é compatível com os critérios atualmente adotados pelo INEP e CONAED.
- ✓ Realização do processo de credenciamento para a modalidade a distância, conforme protocolado no e-MEC 201114596, com os 81 (oitenta e um) polos; e, na devida ocasião, dos processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos, conforme protocolados (com a necessária atualização, em face do Plano de Reestruturação e demais correções de qualificação pedagógica, tecnológica e de pessoal).
- ✓ Retomada do fluxo de matrículas, com novos processos seletivos, nos cursos e 81 (oitenta e um) polos constantes do Plano Geral de Reestruturação e no Processo de Credenciamento para EAD.

#### **IV – VOTO DA RELATORA**

Nos termos do artigo 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando os atos do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, do Ministério da Educação, expressos no item “(i)” do Despacho nº 57, de 11 de julho de 2011, publicado no DOU de 12/7/2011, que aplica medida cautelar de suspensão de quaisquer processos seletivos ou de transferência para ingresso de novos estudantes, nos cursos superiores de graduação e pós-graduação *lato sensu*, oferecidos

na modalidade a distância, e na Portaria nº 256/2012, que instaurou o processo administrativo para a aplicação de penalidades, bem como o que mais estiver disposto secundariamente, no mesmo sentido. Ao mesmo tempo, recomendo a manutenção do procedimento de supervisão específico para o descredenciamento de 193 (cento e noventa e três) polos de apoio presencial da ULBRA e a continuidade do processo de credenciamento para a oferta de cursos na modalidade EAD, protocolado no e-MEC 201114596, ambos de acordo com a solicitação da Universidade Luterana do Brasil, instalada à Rua Farroupilha, nº 8.001, bairro Canoas, no Município de Canoas, no Estado do Rio Grande do Sul, mantida pela Comunidade Evangélica Luterana São Paulo, com sede no mesmo Município e Estado.

Por oportuno, ainda recomendo que a SERES examine a oportunidade de encerramento do processo de supervisão instaurado sob o nº 23000.016005/2008-15, por terem sido superados os motivos de sua deflagração.

Brasília (DF), 6 de junho de 2012.

Conselheira Maria Beatriz Luce – Relatora

#### **V – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto da Relatora.  
Sala das Sessões, em 6 de junho de 2012.

Conselheiro Paulo Speller – Presidente

Conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia – Vice-Presidente