

PARECER HOMOLOGADO
Portaria nº 267, publicada no D.O.U. de 17/2/2020, Seção 1, Pág. 22.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Centro de Ensino Grau T Ltda.		UF: PE
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 455/2018, que trata do credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior, a ser instalada no município de Recife, no estado de Pernambuco.		
RELATOR: Marco Antonio Marques da Silva		
e-MEC Nº: 201609560		
PARECER CNE/CES Nº: 508/2019	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 6/6/2019

I – RELATÓRIO

a) Histórico

Trata o processo do credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior, código e-MEC nº 21.928, a ser instalada na Avenida Conde da Boa Vista, nº 1.245, bairro Soledade, no município de Recife, no estado de Pernambuco, CEP 50060-003, mantida pelo Centro de Ensino Grau T Ltda., código e-MEC nº 16.605, pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos, sociedade civil, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) sob o número 24.050.766/0001-49, com sede no município de Recife, no estado de Pernambuco.

O Centro de Ensino Grau T Ltda., nos termos do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, requereu, junto ao Ministério da Educação, por meio do sistema e-MEC, o credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior. O pedido foi protocolado em 20 de outubro de 2016 e tombado sob o número e-MEC 201609560.

Vinculadas ao credenciamento, foram solicitadas as autorizações para o funcionamento dos cursos superiores de Administração, bacharelado (código nº 1372401 - processo nº 201610458) e Engenharia de Produção, bacharelado (código nº 1374094 - processo nº 201610589).

Após despacho saneador satisfatório, o processo foi remetido ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para visita de avaliação *in loco* por comissão de especialistas. A avaliação *in loco* foi realizada no período de 7 a 11 de novembro de 2017, tendo a comissão, no relatório nº 134853, registrado os seguintes conceitos:

Dimensões/Eixos	Conceitos
Dimensão 1 - Eixo 1 - Planejamento e Avaliação Institucional	4
Dimensão 2 - Eixo 2 - Desenvolvimento Institucional	3
Dimensão 3 - Eixo 3 - Políticas Acadêmicas	3
Dimensão 4 - Eixo 4 - Políticas de Gestão	3.2
Dimensão 5 - Eixo 5 - Infraestrutura Física	3.1
Conceito Final	3

Todas as dimensões/eixos foram avaliadas com conceitos iguais ou superiores a 3 (três), tendo sido atribuído à Instituição de Educação Superior (IES) Conceito Institucional

(CI) 3 (três). Além disso, todos os requisitos legais e normativos foram atendidos. Nem a IES e nem a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) impugnaram o resultado da avaliação.

Por sua vez, os cursos superiores de Administração e Engenharia de Produção vinculados ao credenciamento também foram avaliados por comissão de especialistas do Inep e obtiveram, respectivamente, Conceito de Curso (CC) 4 (quatro) e 3 (três), conforme demonstrado a seguir:

Curso/ Grau	Período de realização da avaliação <i>in loco</i>	Dimensão 1-Org. Didático- Pedagógica	Dimensão 2-Corpo Docente	Dimensão 3- Instalações Físicas	Conceito de Curso/ Perfil de Qualidade do curso
Administração, Bacharelado	13/8/2017 a 16/8/2017	Conceito: 3.9	Conceito: 4.4	Conceito: 3.6	Conceito: 4
Engenharia de Produção, Bacharelado	30/7/2017 a 2/8/2017	Conceito: 3.1	Conceito: 3.9	Conceito: 3.2	Conceito: 3

Como se observa, os cursos vinculados ao credenciamento foram avaliados em todas as dimensões com conceitos acima de 3 (três) e a eles foram atribuídos Conceitos de Curso (CC) 4 (quatro) e 3. Todos os requisitos legais e normativos foram atendidos. Não houve impugnação do relatório, nem pela IES, nem pela SERES.

Ocorre, entretanto, que na avaliação para fins de credenciamento, a IES, em mais de 50 (cinquenta) indicadores avaliados nas 10 (dez) dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), recebeu, em 3 indicadores, conceito 2 (dois): 3.10 - Programas de apoio à realização de eventos internos, externos e à produção discente; 5.9 - Biblioteca: infraestrutura física; e 5.16. - Espaços de convivência e de alimentação.

Da mesma forma, ocorreu com o curso de Engenharia de Produção que, no conjunto de indicadores avaliados nas 3 dimensões, recebeu conceito 2 nos indicadores 1.5 – Estrutura Curricular e 2.14 – Produção científica, cultural, artística ou tecnológica.

Essas circunstâncias levaram a SERES, em parecer final, a opinar pelo indeferimento do pedido de credenciamento, tendo sustentando, em suas considerações transcritas *ipsis litteris*, o seguinte:

[...]

3. CONSIDERAÇÕES DA SERES

O ato de credenciamento institucional é um ato regulatório através do qual o Poder Público delega para as Instituições de Ensino Superior - IES a prerrogativa de oferecer cursos superiores regulares frente ao quadro institucional do país, assim como expedir documentos que comprovem a sua conclusão, levando em consideração a proposta educacional de cada IES em que explicita as várias atividades inerentes ao projeto pedagógico.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB estabelece, no seu artigo nº 46, que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”.

Esse artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, os quais conferiram ao Conselho Nacional de Educação - CNE a prerrogativa de deliberar sobre o credenciamento de Instituições de Educação Superior (IES) nas suas diversas formas de organização acadêmica.

A Lei n.º 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), estabelece os princípios nos quais está baseada a avaliação e a define como referencial básico para a regulação:

Art. 2º (...) Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Por sua vez, o Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, conferiu a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES a competência de exarar parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância.

Nesse sentido, verifica-se que o credenciamento de uma nova IES deve ser visto como um ato que compreende vários aspectos que devem implicar uma análise integrada das relações de interdependência do projeto institucional e do projeto para a oferta de curso superior, conforme o caso, atrelado, também, à infraestrutura institucional que se possa evidenciar a qualificação suficiente da Instituição a ser credenciada.

O pedido de credenciamento da FACULDADE GRAU S ENSINO SUPERIOR (GRAU) protocolado, nesta Secretaria, tem, a ele vinculado, dois pedidos de autorização de curso superior: Administração, bacharelado e Engenharia de Produção, bacharelado já submetidos ao fluxo regulatório, e com visitas in loco realizadas por equipes de especialistas do Inep.

A análise do pedido de credenciamento da FACULDADE GRAU S ENSINO SUPERIOR (GRAU) requer uma verificação cuidadosa tendo em vista que embora a avaliação global do credenciamento tenha alcançado conceito suficiente para aprovação, o item 5.9. Biblioteca: infraestrutura física auferiu conceito insatisfatório. Os avaliadores assim ressaltaram:

(...) A biblioteca não possui nenhum tipo de dispositivo de segurança ou restrição para o acesso aos livros pelos estudantes. Existem políticas de manutenção e desenvolvimento do acervo da IES porém não existe um plano de expansão física da biblioteca. Desta forma a infraestrutura física da biblioteca atende de maneira insuficiente em relação às necessidades institucionais.

Nesse contexto, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, determina o indeferimento do credenciamento na hipótese do indicador bibliotecas: infraestrutura obtiver conceito igual ou menor que “2”, in verbis:

Art. 4º O pedido de credenciamento presencial será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório igual ou menor que 2 (dois):

I Plano de Desenvolvimento Institucional PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação;

II salas de aula;

III laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso;

IV bibliotecas: infraestrutura.

Além disso, registra-se, em relação ao curso de Engenharia de Produção, bacharelado, a obtenção de conceito insatisfatório no indicador “1.5 – Estrutura Curricular”. A Comissão, acerca do referido indicador, faz o seguinte relato:

1.5. Estrutura Curricular: (...) A estrutura curricular prevista contempla, de maneira insuficiente, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, acessibilidade pedagógica e atitudinal, compatibilidade da carga horária total e a articulação da teoria com a prática. A comissão avaliadora entende que existem algumas inovações na estrutura curricular, que difere do padrão tradicional, podendo isto ser bom ou ruim, dependendo da forma que for operacionalizado no decorrer do curso. Por exemplo, as disciplinas do "Projeto Integrador Interdisciplinar" e "Estágio Supervisionado" são ofertadas três vezes, isto é, I, II e III. Isto deverá gerar um grande número de orientações e trabalho árduo aos professores nas áreas especializadas do curso. Também vai depender da demanda do mercado e ações de apoio e abertura nas empresas e indústrias da região. Ainda somado as disciplinas de Trabalho de Conclusão de Curso I e II. Também não se localizou a disciplina específica de "Sistemas de produção" (que é padrão e muito importante para o curso). Já no nono semestre encontra-se a disciplina de Resistência dos Materiais, perdida. Também no oitavo existe a disciplina de Certificações, que não é nada comum. A comissão avaliadora construtivamente sugere que o NDE realize uma reflexão da estrutura geral.

A Portaria Normativa nº 20, de 2017, determina o indeferimento de autorização de curso na hipótese do indicador "Estrutura curricular" apresentar conceito insatisfatório, in verbis:

Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I - obtenção de CC igual ou maior que três;

II – obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC; e

III – para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:

a) estrutura curricular; e

b) conteúdos curriculares

(...)

§ 1º O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido (g.n.)

Dessa forma, tendo em vista a fragilidade na estrutura física da biblioteca, bem como na estrutura curricular do curso de Engenharia de Produção, bacharelado, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito, a fim de assegurar a qualidade na oferta do cursos superiores, nos termos dos artigos 4º e 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 22 dezembro de 2017.

Sendo assim, em que pesem os conceitos globais satisfatórios alcançados na avaliação de credenciamento e nos cursos, esta Secretaria conclui que as condições evidenciadas, especialmente no tocante ao conceito insatisfatório na estrutura física da biblioteca, inviabiliza a instalação da IES e o pleno desenvolvimento dos cursos, de modo que, tendo em vista a impossibilidade de assegurar a oferta do ensino superior de qualidade, com corpo docente devidamente habilitado, em instalações plenamente adequadas para tal fim, não é possível acatar o pedido de credenciamento em análise.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a instrução processual e a legislação vigente, esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior é de parecer DESFAVORÁVEL ao credenciamento da FACULDADE GRAU S ENSINO SUPERIOR – GRAU (código: 21928), a ser instalada na Avenida Conde da Boa Vista, nº 1245 – de 1019 até o fim – lado ímpar, bairro Soledade, no município de Recife, no estado de Pernambuco, CEP: 50060-003, mantida pelo CENTRO DE ENSINO GRAU T LTDA (código 16605), com sede no município de Recife, no estado de Pernambuco, submetendo o presente processo à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

Deve-se registrar que esta Secretaria manifesta-se pelo arquivamento dos cursos superiores de Administração, bacharelado (código: 1372401; processo: 201610458), e Engenharia de Produção, bacharelado (código 1374094; processo 201610589).

Como visto, a manifestação opinativa da SERES, desfavorável ao credenciamento, baseou-se em disposições da Portaria Normativa 20, de 21 de dezembro de 2017, norma editada após concluída a instrução, que se deu sob a égide do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa nº 40/2007. Aliás, os pedidos foram efetuados e instruídos com base nesses dois atos normativos, posto que, conforme já assinalado, a Portaria Normativa nº 20 só foi editada em dezembro de 2017.

Na Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), órgão competente para deliberar sobre os pedidos de credenciamento e de cursos vinculados, o processo foi distribuído à relatoria do Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, que proferiu o Parecer CNE/CES 455/2018, de 8 de agosto de 2018, com voto favorável ao credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior, bem como à autorização dos cursos superiores de Engenharia de Produção, bacharelado, e Administração, bacharelado, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

O voto do Conselheiro Relator foi aprovado por unanimidade da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. No parecer supramencionado, o Conselheiro Relator, em suas considerações, sustentou:

[...]

O processo avaliativo considerou a referida proposta de Instituição de Educação Superior (IES) com conceitos adequados ao credenciamento nos eixos avaliados e no conceito final igual a 3 (três).

No entanto, a SERES aplicou na fase decisória pertinente, recente norma estabelecida pela Portaria nº 20, de dezembro de 2017, que elimina a possibilidade de credenciamento de processos que tenham recebido conceito 2 em alguns indicadores, como o de infraestrutura da biblioteca, caso do processo em pauta.

De fato o art. 4 da referida Portaria dispõe o que segue:

Art. 4º O pedido de credenciamento presencial será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório igual ou menor que 2 (dois):

I Plano de Desenvolvimento Institucional PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação;

II salas de aula;

III laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso;

IV bibliotecas: infraestrutura.

Além de impreciso, o artigo elege 4 indicadores em detrimento de outros, tão ou mais relevantes quanto, como seria o caso da titulação ou regime docente ou acervo.

Considere-se, ainda, o fato que o referido instrumento legal foi definido depois do processo avaliativo ter se dado, o que ainda poderia, na visão do relator, ser considerado impróprio, já que informa de maneira errática os critérios adotados aos interessados.

Note-se que a infraestrutura da biblioteca apresentada pela IES poderia corresponder o início das atividades do curso, ficando assim o critério utilizado pelos avaliadores comprometido. No entanto, essa possibilidade só poderia ser considerada a partir de recurso à Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação (CTAA), para o que, imaginamos deveria estar, o recurso, estimulado pela Portaria, que restava inexistente à época adequada a esse procedimento.

A IES e seu projeto receberam, considerando todos os indicadores dos 5 eixos, apenas 3 conceitos 2. Um em infraestrutura da biblioteca, outro em áreas de vivência (considerada em construção) e por fim em organização de eventos. De fato, nos parece que a portaria acaba por converter o êxito quase pleno em fracasso.

Questiona-se a pertinência da aplicação de critério novo a processo velho. Para além de direitos de passagem, os responsáveis pela apresentação do credenciamento não puderam considera-lo. É claro que a nenhuma IES caberia o conceito 2 como algo justificável. Mas, por outro lado, desconsiderar o padrão de incidências de problemas, a hierarquia de indicadores ou, ainda, a motivação para atenção mais plena possível a absolutamente todos os fatores avaliados não se constitui, em nossa visão, uma adequada relação entre a avaliação e a prática regulatória. Essa questão foi superada a favor da IES, uma vez que, em publicação recente, foi revogado o referido disposto da Portaria nº 20/2017, tendo essa tido sido submetida a nova redação, pela publicação no Diário Oficial da União (DOU) da Portaria nº 741, de 2 de agosto de 2018.

Havia, no caso, profunda questão jurídica que trata de direitos a aplicações e ao não prejuízo retroativo.

De todo o que resta e em consideração aos padrões avaliativos vigentes não há como e nem razões para não credenciar a IES, bem como autorizar seus cursos solicitados, de Engenharia de Produção e Administração, ambos bacharelados, que obtiveram conceitos tão ou mais positivos em relação à avaliação do credenciamento.

Como não nos é possível credenciar sem que haja cursos associados, submeteremos ao plenário também a autorização dos cursos julgados, por questões descritas acima, pela SERES.

A deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 455/2018 foi, nos termos da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e do Regimento Interno do CNE, submetida à homologação do Ministro de Estado da Educação.

No entanto, por meio do Ofício nº 760/2019/CHEFIA/GM/GM-MEC, a referida deliberação foi restituída ao Conselho Nacional de Educação para reexame, com fundamento no Parecer nº 00041/2019/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 9 de janeiro de 2019, da Consultoria Jurídica do MEC.

No Parecer nº 00041/2019/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, a Consultoria Jurídica do MEC sustentou a devolução para reexame nas razões da SERES, aquelas produzidas em parecer final do processo regulatório de credenciamento, bem como nas que foram ofertadas na Nota Técnica nº 1/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES, solicitada pela Consultoria Jurídica para subsidiar seu exame quanto à homologação do Parecer CNE/CES nº 455/2018. Da manifestação da Consultoria Jurídica destacamos o que segue, *ipsis litteris*:

[...]

Ato contínuo, os autos foram remetidos a esta Consultoria Jurídica para análise e elaboração de parecer jurídico. Ocorre que, por meio da COTA n. 02507/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 26 de dezembro de 2018, este órgão de assessoramento jurídico, após exame dos autos, verificou que o posicionamento firmado pela CNE "contraria a manifestação da SERES que, por intermédio do Relatório de 15/03/2018, se manifestou desfavoravelmente ao credenciamento da IES e conseqüentemente pelo arquivamento dos cursos pleiteados, a fim de assegurar a qualidade na oferta do cursos superiores, nos termos dos artigos 4º e 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 22 dezembro de 2017, ainda que se tenha alcançado os conceitos globais satisfatórios na avaliação de credenciamento e nos cursos".

Ademais, verificou esta Consultoria que, a despeito do entendimento do CNE de não aplicação da Portaria MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, ao caso dos autos, a exigência nela constante e que fundamenta o indeferimento da SERES, qual seja, exigência do mínimo de 3 (três) em cada uma das dimensões já encontrava previsão no inciso III do art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº 4, de 31 de maio de 2013, aplicável ao caso concreto.

Nessa trilha, sugeriu este órgão, o encaminhamento dos autos à SERES para posicionamento técnico pertinente, notadamente em relação à aplicabilidade Portaria MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017 ou da IN nº 4, de 2013, ao caso em apreço, bem como à recém editada Instrução Normativa nº 1/2018, se for o caso.

Em atendimento à demanda desta Consultoria, a SERES, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES, esclareceu que o tema em pauta, à época do protocolo do processo, era regulamentado pelo Decreto nº 5.773/2006, pela Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 29/12/2010, bem como pela Instrução Normativa nº 4/2013, a qual estabelecia, entre outros, o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino, aplicada, por analogia, aos processos de credenciamento de Instituições de Ensino Superior.

Com efeito, destacou aquela Secretaria, o artigo 9º da indigitada IN, o qual enumerava requisitos mínimos que deveriam ser atendidos pelos pedidos de autorização de curso, dentre os quais se destaca a necessidade de obtenção de conceitos satisfatórios em cada um das três dimensões do CC (inciso III).

Neste contexto, asseverou a SERES, considerando a norma acima referenciada e a motivação para indicação de indeferimento do pleito (conceito abaixo de 3 (três) no indicador "Biblioteca: Estrutura Física"), que não houve mudança substancial dos mandamentos constantes da IN nº 4/2013 para o que está estabelecido no atual instrumento normativo. Sendo assim, entendeu que, em que pese o processo de credenciamento da instituição em referência ter sido protocolado em 20/10/2016, não há reflexos na decisão da SERES.

Contudo, concluiu que, se o Conselho Nacional da Educação, a quem compete a deliberação sobre pedidos de credenciamento, entende que os aspectos considerados frágeis foram superados ou corrigidos, opta por conhecer do parecer e não emitir objeções.

[...]

Ressalte-se que, no cumprimento de sua atribuição, o Conselho Nacional de Educação deve sempre deliberar observando as normas constitucionais e infraconstitucionais sobre a matéria.

Todavia, na espécie, segundo já apontado, o posicionamento firmado pela CNE vai de encontro a manifestação da SERES que, por intermédio do Relatório de 15/03/2018, se manifestou desfavoravelmente ao credenciamento da IES e conseqüentemente pelo arquivamento dos cursos pleiteados, a fim de assegurar a qualidade na oferta do cursos superiores, nos termos dos artigos 4º e 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 22 dezembro de 2017.

[...]

Ora, em pese o CNE em sua deliberação entender não aplicável a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, ao caso dos autos, para fins de indeferimento do pedido da instituição, por ser uma norma posterior ao protocolo do pedido, ressalte-se que, como bem relatado pela SERES na NOTA TÉCNICA Nº 1/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES, a Instrução Normativa nº 4/2013, então vigente e aplicável ao caso, já previa a exigência do mínimo de 3 (três) em cada uma das dimensões no inciso III do seu art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº 4, de 31 de maio de 2013.

Em sendo assim, não obstante a equivocada remissão à Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, não aplicável ao caso dos autos, no Relatório Final da SERES, o fundamento da sua conclusão desfavorável, qual seja, não observância da exigência do mínimo de 3 (três) em cada uma das dimensões, já encontrava previsão no inciso III do art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº 4, de 31 de maio de 2013, plenamente aplicável ao caso concreto.

Por seu turno, especificamente sobre a divergência de entendimentos entre a SERES e o CNE no tocante ao processo de autorização, cabe ao operador do direito fazer a distinção entre os conceitos de discricionariedade administrativa e discricionariedade técnica, questão fundamental para solucionar o conflito em tela.

Tem lugar a discricionariedade administrativa quando a autoridade pode escolher entre duas ou mais alternativas válidas perante o direito, e o faz segundo critérios de conveniência e oportunidade. No caso da discricionariedade técnica, não existe propriamente a liberdade de opção, posto que a decisão tem de conter a solução correta segundo critérios técnicos.

No caso em tela, a partir do conceito indeterminado de “oferta de curso superior com o mínimo de qualidade”, os órgãos técnicos da SERES e do INEP formularam manifestação de acordo com critérios estritamente de natureza técnica, características marcantes das decisões tomadas com base na discricionariedade técnica.

Ademais, cumpre destacar que a Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público. Além disso, a Magna Carta

prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.

À luz deste entendimento, o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional, determinando os instrumentos que balizam a atuação do Ministério da Educação - MEC na sua missão de assegurar o cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo pelo padrão de qualidade adequado da educação brasileira. Com esse fim, editaram-se: a Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996[1]; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004[2]; o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017[3]; a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017[4], que ampliou as regras antes previstas na Instrução Normativas SERES nº 4, de 31 de maio de 2013, dentre outros atos normativos.

Portanto, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios restritos à legalidade. Desse modo, não é cabível ao Administrador apresentar juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, sob pena de ferir a qualidade do ensino superior, a segurança jurídica, e até mesmo a igualdade entre as demais Instituições de Ensino Superior – IES.

Pois bem. É cediço que o art. 2º da Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, estabelece como exigência para eficácia das deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação a homologação pelo Ministro de Estado da Educação[5].

Contudo, o § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE faculta ao Senhor Ministro a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação[6].

Desta sorte, considerando o teor do Parecer Final da SERES, de 15 de março de 2018, e das razões apresentadas na NOTA TÉCNICA Nº 1/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para manifestação e o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE.

Como se vê da transcrição, a consultoria jurídica se baseia integralmente na posição opinativa da SERES, desfavorável ao credenciamento, que foi não acolhida pelo Colegiado. Além disso, na Nota Técnica nº 1/2019, proferida pela SERES para subsidiar a Consultoria Jurídica na sua manifestação sobre a homologação do Parecer CNE/CES 455/2018, se reconhece que as normas vigentes à época do pedido e de sua instrução eram as contidas no Decreto nº 5.773/2006 e na Portaria Normativa MEC nº 40/2007, o que afastaria a aplicação das exigências novas trazidas pela Portaria Normativa 20, de 21 de dezembro de 2017, do pedido de credenciamento.

Assim, inova-se na fundamentação para se alegar agora que naquela época estava em vigor a Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013, que já exigia conceito 3 em cada uma das dimensões avaliadas. Para ficar claro o novo fundamento, trazemos novamente à colação o seguinte trecho da manifestação da Consultoria Jurídica:

[...]

Em sendo assim, não obstante a equivocada remissão à Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, não aplicável ao caso dos autos, no Relatório Final da SERES, o fundamento da sua conclusão desfavorável, qual seja, não observância da exigência do mínimo de 3 (três) em cada uma das dimensões, já encontrava

previsão no inciso III do art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº 4, de 31 de maio de 2013, plenamente aplicável ao caso concreto.

b) Considerações do Relator em sede de reexame

O pedido de credenciamento foi formulado ao MEC em 20 de outubro de 2016 e a respectiva avaliação ocorreu entre 7 e 11 de novembro de 2017 e todas as dimensões/eixos avaliados receberam conceitos superiores a 3, do que resultou no Conceito Institucional (CI) 3 para o conjunto das dimensões avaliadas. Os cursos também foram avaliados em todas as dimensões com conceitos iguais ou superiores a 3, resultando em Conceito de Curso (CC) 4 e 3.

A Portaria Normativa nº 20/2016 somente foi editada em 21 de dezembro de 2017 e o Parecer Final da SERES no processo de credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior foi proferido em 15 de março de 2018, com sustentação desfavorável ao pleito, a partir do disposto no Artigo 4º da referida Portaria Normativa, que contém determinação para indeferimento do pedido de credenciamento, caso seja atribuído a algum dos indicadores de dimensão que menciona, conceito igual ou menor que 2.

A opinião desfavorável da SERES ao credenciamento restou vinculada ao fundamento do Artigo 4º da Portaria Normativa 20/2017. Ocorre, conforme já assinalado, que a norma invocada pela SERES foi editada após o pedido de credenciamento e sua respectiva avaliação. Por essa razão, o Relator do Parecer CNE/CES 455/2018 sustentou que a Portaria Normativa 20/2017 não se aplicava ao caso. Entendo, nesse aspecto, que assiste razão àquele relator.

A regra é a da irretroatividade da norma, ou seja, a norma produz efeito *ex nunc*, para frente, especialmente as normas que encerram conteúdo material que impliquem negar ou limitar direitos. Por sua vez, as normas de conteúdo procedimental, podem ser aplicadas aos processos em andamento, desde que respeitados os atos já praticados. Bem retrata, na esfera administrativa, o princípio da irretroatividade, a regra inscrita no Artigo 24 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A disposição contida no mencionado artigo consagra a irretroatividade, mesmo ante a mudança de interpretação posterior, conforme segue, *ipsis litteris*:

[...]

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

A regra contida no Artigo 4º da Portaria Normativa nº 20/2017 encerra conteúdo material, posto que determina o arquivamento de pedido de credenciamento por indicadores de dimensão que elegeu como determinantes para o desfecho do pleito. Ainda que não fosse assim, ou seja, se fosse norma puramente processual, também não se aplicaria ao pedido de credenciamento em questão, uma vez que já se encontrava encerrada a avaliação, que se deu sob a égide da norma anterior, o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa nº 40/2007, que não continham disposição no mesmo sentido do Artigo 4º da Portaria Normativa nº 20/2017.

A mantenedora da IES a ser credenciada quando apresentou o pedido e quando teve este pedido avaliado, não podia prever que adiante seria editada norma que elegeria determinado indicador como mais importante que o conceito da dimensão e o conceito do conjunto das dimensões.

Assim, entende-se exatamente como o relator do Parecer CNE/CES nº 455/2018, no sentido de afastar o fundamento da manifestação opinativa da SERES, desfavorável ao credenciamento, já que a norma invocada por aquela secretaria, a portaria Normativa nº 20/2017, não seria aplicável ao caso, uma vez que foi editada posteriormente.

Por outro lado, a regra contida no Artigo 4º da Portaria Normativa nº 20/2017, invocada pela SERES, evidencia grave desproporção em relação à diretriz contida na Lei nº 10.861/2004, de 14 de abril de 2004, pois sugere que o conceito de um subitem (indicador) da dimensão/eixo possa se sobrepôr ao conceito da dimensão. A regra da referida Portaria Normativa indica claramente que o conceito de um indicador possui mais relevância do que o conceito da dimensão ou o conceito da avaliação (CI e CC). O conceito de um indicador não pode subordinar o conceito da dimensão ou o conceito da própria avaliação.

A Lei nº 10.861/2004 estabelece que a avaliação de instituições e cursos superiores resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. Significa, pois, que cada dimensão terá um conceito e também o conjunto das dimensões, que retratará o resultado da avaliação. Assim, a norma derivada, no caso a Portaria Normativa 20/2017, não pode inverter e afastar a relevância do conceito da dimensão e da avaliação para tornar determinante e mais importante o conceito de um subitem ou indicador de dimensão. O conceito de um subitem da avaliação não pode ficar acima ou ter mais importância do que o conceito da dimensão ou do que o conceito da própria avaliação.

Há, portanto, uma evidente desproporção na regra contida no Artigo 4º da Portaria Normativa nº 20/2017, que não está abrigada pela Lei nº 10.861/2004. Para a Lei nº 10.861/2004, o resultado da avaliação, referencial para a regulação e supervisão, são os conceitos atribuídos às dimensões e ao conjunto delas. De qualquer forma, a própria SERES e a Consultoria Jurídica do MEC assentiram com o entendimento de que a Portaria Normativa nº 20/2017 não seria aplicável ao processo de credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior, ora em debate:

[...]

Em sendo assim, não obstante a equivocada remissão à Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, não aplicável ao caso dos autos, no Relatório Final da SERES, o fundamento da sua conclusão desfavorável, qual seja, não observância da exigência do mínimo de 3 (três) em cada uma das dimensões, já encontrava previsão no inciso III do art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº 4, de 31 de maio de 2013, plenamente aplicável ao caso concreto.

Importante lembrar, a propósito, que a Portaria MEC nº 741, de 2 de agosto de 2018, alterou o Artigo 29 da Portaria Normativa nº 20/2017, justamente para explicitar que as normas nela contidas somente se aplicariam aos processos protocolados após 15 de dezembro de 2017, data da edição do Decreto nº 9.235/2017, conforme transcrição *ipsis litteris* a seguir:

[...]

Art. 29. Esta Portaria aplica-se aos processos protocolados a partir da data de publicação do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e, no que couber, aos processos em tramitação até a data de publicação do referido Decreto.

Parágrafo único. A SERES editará normativo específico dispondo sobre os critérios para aplicação do padrão decisório aos processos em tramitação referidos no caput. (NR)

Posteriormente, a SERES editou a Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018, evidenciando que os conceitos das dimensões e da avaliação são determinantes para o desfecho do processo de credenciamento, adotando, inclusive, critério que admite conceito 2,5 (dois vírgula cinco) em dimensão ou avaliação, mediante a instauração de diligência para justificativa o referido conceito, conforme transcrição *ipsis litteris* abaixo:

[...]

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

I - obtenção de CI igual ou maior que três;

II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos ou dimensões do CI; e

III - atendimento a todos os requisitos legais.

§ 1º A SERES poderá considerar atendido o critério contido no inciso II deste artigo na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,5, desde que, em diligência, a IES apresente elementos probatórios capazes de demonstrar o saneamento das fragilidades apontadas no relatório de avaliação.

§ 2º A SERES poderá considerar atendido o critério contido no inciso III do caput, desde que, em diligência, a IES apresente elementos probatórios capazes de demonstrar o saneamento dos requisitos legais apontados como não atendidos no relatório de avaliação.

Não obstante essas constatações, o Parecer CNE/CES nº 455/2018, ainda assim, foi devolvido para reexame, tendo em vista a mudança de fundamentação da SERES para a opinião desfavorável ao credenciamento. Sem adentrar no debate sobre a possibilidade e a legalidade da mudança de fundamento na manifestação desfavorável da SERES, posto que a esta altura essa discussão se revelaria estéril, o fato é que, para justificar a devolução do Parecer CNE/CES nº 455/2018 para reexame, mudou-se o fundamento da opinião desfavorável, alegando-se no pedido de reexame que a manifestação desfavorável estava, na verdade, fundada na Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013, que continha exigência de conceito mínimo 3 em cada uma das dimensões avaliadas, conforme transcrição *ipsis litteris* a seguir:

[...]

Em sendo assim, não obstante a equivocada remissão à Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, não aplicável ao caso dos autos, no Relatório Final da SERES, o fundamento da sua conclusão desfavorável, qual seja, não observância da exigência do mínimo de 3 (três) em cada uma das dimensões, já encontrava previsão no inciso III do art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº 4, de 31 de maio de 2013, plenamente aplicável ao caso concreto.

O Artigo 9º da Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013, estabelece o padrão decisório das autorizações de cursos, conforme excerto transcrito a seguir, *ipsis litteris*:

[...]

Art. 9º O pedido de autorização de curso deverá atender, no mínimo e cumulativamente, os seguintes requisitos, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas infligidas no âmbito da supervisão:

I - IES com IGC e CI mais recente igual ou maior que 3 (três), quando houver;

II - conceito de Curso (CC) igual ou maior que 3 (três);

III - conceitos satisfatórios em cada uma das três dimensões do CC; e

IV - atendimento a todos os requisitos legais e normativos.

Trata-se, então, de mais um lamentável equívoco. Essa disposição também não serve para fundamentar o reexame ou a manifestação desfavorável da SERES ao credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior, posto que, tanto no credenciamento quanto nas autorizações vinculadas, os resultados das avaliações apontam conceitos iguais ou superiores a 3 em todas as dimensões e eixos, tendo a IES obtido CI 3 e os cursos CC 4 e 3. Significa, que se fosse aplicada a regra da IN nº 4/2013, o que se admite para argumentar, os resultados das avaliações do credenciamento e dos cursos vinculados estariam contemplados, pois nessas avaliações a IES e os cursos obtiveram conceito 3 em todas as dimensões avaliadas.

Tanto o credenciamento, quanto as autorizações vinculadas, atenderam às exigências vigentes à época, de modo que o pedido de credenciamento deve ser acolhido, assim como das autorizações de cursos vinculados, não havendo qualquer fundamento que autorize, em sede de reexame, a modificação da deliberação unânime da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, contida no Parecer CNE/CES nº 455/2018, que deve ser mantido integralmente, por seus próprios fundamentos.

Importante lembrar aqui, mais uma vez, que a manifestação opinativa da SERES em processos regulatórios de credenciamento não vincula a deliberação deste Colegiado nem o livre convencimento dos conselheiros. O Conselho Nacional de Educação e os seus integrantes devem nortear suas deliberações, não apenas exclusivamente pelos resultados das avaliações ou pelas disposições normativas literais, mas também na formação do convencimento, devem atentar para os demais elementos de instrução, internos e externos ao processo, observando-se os fins sociais e as exigências do bem comum, de modo que a deliberação seja o resultado da ponderação de todos os elementos envolvidos.

A atuação do conselheiro e a formação do livre convencimento não estão vinculados aos resultados literais da avaliação ou à opinião da SERES. Deve seguir a orientação contida no Artigo 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que dispõe o seguinte sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “*Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*”.

Assim, diante das considerações expostas neste Relatório, dos elementos de informação e instrução do processo, bem como dos resultados das avaliações do credenciamento e dos cursos vinculados, que apontam conceitos superiores a três em todos os eixos e dimensões avaliadas, entendo que a deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 455/2018 deve ser mantida em todos os seus termos, de modo que o pedido de credenciamento institucional deve ser acolhido, e os cursos vinculados autorizados. Dessa forma, submeto à Câmara de Educação Superior o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção integral do Parecer CNE/CES nº 455/2018, aprovado em 8 de agosto de 2018, favorável ao credenciamento da Faculdade Grau S Ensino Superior, a ser instalada na Avenida Conde da Boa Vista, nº 1.245, bairro Soledade, no município de Recife, no estado de Pernambuco, mantida pelo Centro de Ensino Grau T

Ltda., com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 3 (três) anos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017, quanto a exigência avaliativa prevista no Decreto nº 9.235/2017, a partir da oferta dos cursos superiores de Administração, bacharelado e Engenharia de Produção, bacharelado, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Brasília (DF), 6 de junho de 2019.

Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva – Relator

Conselheiro Antonio Carbonari Netto – Relator *ad hoc*

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 6 de junho de 2019.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente