

PARECER HOMOLOGADO
Portaria nº 411, publicada no D.O.U. de 20/4/2020, Seção 1, Pág. 58.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil Ltda.		UF: SC
ASSUNTO: Descredenciamento voluntário do Instituto Superior de Educação Avantis, com sede no município de Balneário Camboriú, no estado de Santa Catarina.		
RELATOR: Antonio Carbonari Netto		
PROCESSO Nº: 23000.013810/2011-92		
PARECER CNE/CES Nº: 847/2019	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 4/9/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se do pedido de descredenciamento voluntário do Instituto Superior de Educação Avantis, código 1989, com sede no município de Balneário Camboriú, no estado de Santa Catarina. A Instituição de Educação Superior (IES) é mantida pela Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil Ltda., código 1303.

As seguintes informações, extraídas da Nota Técnica nº 120/2018, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), transcritas *ipsis litteris*, contextualizam a análise do descredenciamento voluntário da IES:

[...]

I – RELATÓRIO

1. A Instituição interessada solicitou o seu descredenciamento no âmbito do processo em epígrafe, quando a mesma já não possuía matrículas e efetiva oferta de aulas nos seus cursos de graduação. A posterior mudança na legislação enquadrou a situação de inatividade como conduta irregular, se decorridos mais que vinte e quatro meses sem a protocolização do respectivo pedido para o descredenciamento voluntário. A presente Nota Técnica analisa a hipótese de enquadramento da Instituição, considerando a aplicabilidade da norma penal no tempo, consoante o princípio tempus regit actum, que no direito brasileiro não permite a norma posterior retroagir para penalizar ou asseverar a pena.

II – ANÁLISE II.I – QUALIFICAÇÃO

2. A instituição INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO AVANTIS (cód. 1989) é mantida pela entidade SOCIEDADE AVANTIS DE ENSINO E ESCOLA DE AVIACAO CIVIL LTDA (cód. 1303). Está sediada no Município de Balneário Camboriú/SC, tendo como último Ato Autorizativo a Portaria MEC nº 2.425, de 3 de setembro de 2003, publicada no Diário Oficial da União em 8 de setembro de 2003, referente ao seu credenciamento.

II.II – HISTÓRICO

3. A Instituição apresentou pedido de descredenciamento voluntário (DOC SEI nº 0151357) em 28 de setembro de 2011. Após procedimento prévio de análise administrativa do pedido, a Coordenação Geral de Credenciamento de Instituições de Educação Superior (CGCIES/DIREG/SERES/MEC) afastou a análise de mérito em

razão da ausência de matrículas e oferta efetiva de aulas, num determinado curso ou na totalidade dos cursos da Instituição, por período superior a vinte e quatro meses. Essa situação configurada passou a constituir irregularidade a partir da nova ordem normativa editada pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, nos termos dos seus arts. 59 a 61.

4. Assim, conforme o Memorando nº 585/2018-CGCIES/DIREG/SERES/MEC (DOC SEI 1287661), a demanda foi encaminhada a esta Coordenação-Geral de Supervisão Estratégica (CGSE/DISUP/SERES/MEC). Inicialmente, o entendimento seria pelo não acolhimento do descredenciamento voluntário, mas, pela instauração de Processo Administrativo de Supervisão, nos termos do art. 61 do Decreto nº 9.235, de 2017, com base no art. 5º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

5. Entretanto, para uniformizar o entendimento quanto à aplicação da norma no tempo, principalmente nos pedidos de descredenciamento voluntários anteriores à vigência do Decreto nº 9.235, de 2017, foi solicitado parecer à Coordenação-Geral de Legislação e Normas de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CGLNRS/DPRSERES/MEC). Por sua vez, a CGLNRS/DPR/SERES/MEC, por intermédio do Gabinete desta SERES/MEC, apresentou questionamento à Consultoria Jurídica junto a este Ministério da Educação (CONJUR/MEC), com vistas à garantia de efetividade, legalidade e razoabilidade na aplicação das inovações trazidas pelo Decreto nº 9.235, de 2017, nas análises dos processos relacionados à regulação e supervisão da educação superior.

6. Em resposta, a CONJUR/MEC ponderou as considerações apresentadas pela SERES/MEC e emitiu o Parecer nº 00403/2018-CONJUR-MEC/CGU/AGU (DOC SEI nº 1094157), aprovado pelos Despacho nº 00943/2018-CONJUR-MEC/CGU/AGU (DOC SEI nº 109416) e Despacho nº 00945/2018-CONJURMEC/CGU/AGU (DOC SEI nº 1094176). Ato contínuo, por intermédio do Memorando nº 720/2018CGLNRS/DPR/SERES/MEC, datado de 15 de maio de 2018, foram informados a esta CGSE/DISUP/SERES/MEC os entendimentos respectivos referentes à aplicação no tempo do Decreto nº 9.235, de 2017.

II.III – MÉRITO

7. O primeiro conceito de caducidade do ato autorizativo caracterizava-se pela ausência da oferta efetiva de aulas, cuja regra prevista no art. 68 do antigo Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, estipulava o prazo de doze meses para o início do funcionamento de um curso. Caso não fosse iniciada a oferta, ficaria exaurida a validade do ato autorizativo e a única consequência à época seria a restrição temporal para apresentar nova solicitação relativa ao mesmo curso. Se uma instituição fosse credenciada e não iniciasse a oferta de nenhum dos seus cursos autorizados, o seu ato de credenciamento seria também angido pela caducidade.

8. O Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016, alterou o art. 68 do Decreto nº 5.773, de 2006, ampliando o prazo de doze para vinte e quatro meses, contado da data de publicação do ato autorizativo, para que se iniciasse o funcionamento de um curso autorizado. Essa alteração manteve a restrição temporal, alterada para dois anos para apresentar nova solicitação relativa ao mesmo curso, mas passou a considerar como caducidade a interrupção da oferta efetiva de aulas pelo mesmo prazo.

9. Ainda, e mais importante, por essa alteração introduzida no art. 68 do Decreto nº 5.773, de 2006, ficou estabelecido que a interrupção da oferta efetiva de aulas de todos os cursos pelo prazo de vinte e quatro meses ensejava a cassação do ato de credenciamento da Instituição de Educação Superior. Por sua vez, o Decreto nº

9.235, de 2017, entrou em vigor na data de 18 de dezembro de 2017, revogando o Decreto nº 5.773, de 2006. Esse novo decreto, nos termos dos seus arts. 59 a 62 e 72, inciso III, trouxe a ausência ou a interrupção da oferta efetiva de aulas por período superior a vinte e quatro meses tipificada como conduta irregular, passível de aplicação das penalidades previstas no ordenamento jurídico-educacional.

10. Utilizando a concepção da norma penal no tempo, entende-se que a inovação legal estabelecida enquadra-se na definição de *novatio legis in pejus*, porque as situações de não funcionamento da Instituição ofertante passaram a ser expressamente previstas como irregularidade administrativa, evidenciando uma norma material mais severa que a anterior. Assim, aos pedidos de descredenciamento voluntário protocolados antes da publicação do novo marco regulatório não se aplicaria o Decreto nº 9.235, de 2017. No mesmo sentido, o Parecer nº 00403/2018/CONJURMEC/CGU/AGU consolida:

[...] 69. Em direito penal, não há infração ou sanção penal sem lei anterior, isto é, sem lei prévia. Esse desdobramento do princípio da legalidade traduz a ideia da anterioridade penal, segundo o qual a para a aplicação da lei penal, exige-se lei anterior ao fato, tipificando o crime e prevendo a sua sanção.

70. A mesma lógica, a meu ver, deve ser importada para o direito administrativo sancionatório, e, em sendo assim, via de regra, aplica-se a norma sancionatória vigente ao tempo da prática do fato que ensejou a sua aplicação, de acordo com o princípio do *tempus regit actum*. Quer-se dizer que a norma sancionatória produzirá efeitos, em regra, no período da sua vigência, de acordo com a lei vigente na época do fato.

71. No entanto, imperioso destacar que Lei Maior, a despeito da regra de irretroatividade da lei, em seu art. 5º, XL, prescreve uma hipótese que autoriza aplicação retroativa da lei, qual seja, quando a lei nova seja benéfica ao acusado.

72. Desta sorte, tem-se que a mesma lógica deve ser aplicada aos processos administrativos sancionatórios, qual seja, da vedação da retroatividade da norma que prescreve penalidade, salvo para beneficiar o administrado.

[...]73. Pois bem. O pedido de descredenciamento voluntário, como o próprio nome revela, é uma liberalidade conferida pela Administração às instituições de ensino que não tenham mais, por algum motivo, interesse na oferta do ensino superior.

74. Na prática, sob a ótica do Decreto nº 5.773, de 2006, atualmente revogado pelo Decreto nº 9.235, de 2017, o instrumento era utilizado pelas instituições que, por algum motivo, não desejassem mais ofertar esse nível de ensino, ou mesmo em situações em que, deferidos os pedidos de credenciamento e autorização de curso, as instituições não conseguiram, em tempo hábil, considerando o prazo assinalado no art. 68 daquele normativo, iniciar a sua oferta.

75. Neste contexto, as instituições protocolavam o pedido de descredenciamento voluntário para verem desconstituídos os seus instrumentos autorizativos que foram atingidos pela caducidade, ou para interromper o período de caducidade do ato, visto que, na dinâmica apresentada no Decreto nº 5.773, de 2006, havia uma "quarentena" a ser cumprida pela instituição configurada a caducidade do ato autorizativo, isto é,

os interessados só poderiam apresentar nova solicitação relativa ao mesmo pedido após decorridos dois anos contados do ato que encerrar o processo.

76. Com o advento do Decreto nº 9.235, de 2017, que revogou o Decreto nº 5.773, de 2006, o fato que ensejava a caducidade do ato autorizativo, qual seja, a ausência ou a interrupção da oferta efetiva de aulas, por período superior a vinte e quatro meses, foi tipificado como uma irregularidade administrativa que enseja a abertura de processo administrativo de supervisão, o qual pode resultar na cassação imediata do ato autorizativo do curso, conforme preceitua o art. 60 do novel decreto.

77. Assim, tem-se que o fato -ausência ou a interrupção da oferta efetiva de aulas- que sob a égide do marco regulatório anterior apenas acarretava a caducidade do ato e estabelecia uma "quarentena" a ser cumprida pela instituição para renovação do pedido, passou a ser tipificada como conduta administrativa irregular a ensejar a instauração de abertura de processo administrativo de supervisão.

78. Desta sorte, considerando o princípio da anterioridade penal passível de aplicação aos processos administrativos sancionatórios, considerando que a instauração de processo de supervisão é prejudicial à instituição, entende-se que não se pode conferir aos processos de descredenciamento voluntário que tenham por fundamento a não oferta do ensino superior no prazo fixado no art. 68 do Decreto nº 5.773, de 2006, ora revogado, o mesmo tratamento a ser conferido aos casos previsto no art. 60 do Decreto nº 9.235, 2017, devendo, portanto, seguirem fluxos distintos: os processos de descredenciamento voluntário protocolados antes do advento do Decreto nº 9.235, de 2017, devem ser processados, observadas as normas vigentes no seu protocolo, quando o fato que lhe deu origem (ausência de oferta efetiva de aulas) não configurava irregularidade administrativa; e nos casos de ausência ou a interrupção da oferta efetiva de aulas, por período superior a vinte e quatro meses, após o advento do Decreto nº 9.235, de 2017, por se tratar de irregularidade administrativa, deve ser instaurado processo administrativo de supervisão, conforme preceitua o art. 60 do novel decreto.

[...] 80. Acrescente-se, apenas que, nos processos de descredenciamento voluntário protocolados antes do novel decreto, por se tratar de uma manifestação de vontade da instituição, ela deveria indicar a quem caberá a responsabilidade pelo seu acervo, e na ausência, dever-se-á instaurar um prazo para fazê-lo. [g.n]

11. Evidente que o pedido de descredenciamento voluntário está vinculado a um rol de documentos elencados no art. 77 da Portaria Normativa MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017. Entretanto, pelas razões apresentadas, compreende-se que não há materialidade de conduta irregular por parte da Instituição interessada, em relação à ausência ou à interrupção da oferta efetiva de aulas por período superior a vinte e quatro meses. Em consequência, sugere-se que o pedido de descredenciamento voluntário seja remetido para deliberação por parte do CNE, nos termos do art. 6º, inciso II, Decreto nº 9.235, de 2017, e ulteriores trâmites até a publicação da Portaria de aditamento ao ato autorizativo da Instituição, com indicação da guarda e gestão do acervo acadêmico sob responsabilidade da Mantenedora, nos termos do art. 58, do Decreto nº 9.235, de 2017.

12. Em atenção ao princípio da legalidade, evidencia-se o respeito ao devido processo legal administrativo, à ampla defesa e ao contraditório, sendo oportuno

destacar que em momento algum houve cerceamento ao direito da Instituição para manifestar-se nos autos. Todas as informações, dados e relatórios constantes do processo foram levados em consideração na análise por parte desta SERES/MEC. Dessa forma, naquilo que se refere às ações de supervisão da educação superior, foram cumpridas as determinações contidas no Decreto nº 9.235, de 2017.

III – CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, esta Coordenação-Geral de Supervisão Estratégica sugere que esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, com fundamento expresso no art. 68, III, do Decreto nº 9.235, de 2017, determine em relação à Instituição INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO AVANTIS (cód. 1989) é mantida pela entidade SOCIEDADE AVANTIS DE ENSINO E ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL LTDA (cód. 1303), sediada no Município de Balneário Camboriú/SC:

1. A remessa do pedido de seu descredenciamento voluntário para deliberação do CNE.

2. A efetivação dos ulteriores trâmites por parte da Diretoria de Regulação da Educação Superior desta SERES/MEC, no caso de deferimento por parte do CNE, até a publicação da Portaria de aditamento ao seu ato autorizativo, indicando a guarda e gestão do acervo acadêmico sob responsabilidade da Mantenedora, nos termos do art. 58, do Decreto nº 9.235, de 2017.

3. A intimação do responsável legal pela Mantenedora para as providências relacionadas ao acervo acadêmico e à certificação de alunos remanescentes.

2. Considerações do Relator

Diante do exposto, acompanho o entendimento da SERES e acolho o pedido de descredenciamento da IES.

II – VOTO DO RELATOR

Voto pelo descredenciamento, a pedido, do Instituto Superior de Educação Avantis, com sede na Avenida Marginal Leste, nº 3.600, bairro dos Estados, no município de Balneário Camboriú, no estado de Santa Catarina, mantido pela Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil Ltda., com sede no mesmo município e estado, para fins de aditamento do ato autorizativo originário, nos termos do artigo 58 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, publicado em 18 de dezembro de 2017.

Voto, também, no sentido de que a Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil Ltda., providencie o recolhimento dos arquivos e registros acadêmicos do Instituto Superior de Educação Avantis, que ficará, também, responsável pela expedição de quaisquer documentos necessários a comprovar ou resguardar os registros acadêmicos.

Brasília (DF), 4 de setembro de 2019.

Conselheiro Antonio Carbonari Netto – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2019.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente