



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil S.A.		UF: SC
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 801/2019, que tratou do credenciamento da Faculdade Avantis de Florianópolis (Avantis), a ser instalada no município de Florianópolis, no estado de Santa Catarina.		
RELATOR: Marco Antonio Marques da Silva		
e-MEC Nº: 201807568		
PARECER CNE/CES Nº: 68/2020	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 29/1/2020

I – RELATÓRIO

a) Histórico

Trata-se do reexame do Parecer CNE/CES nº 801/2019, aprovado por unanimidade na sessão realizada em 3 de setembro de 2019, com relatoria do Conselheiro Maurício Eliseu Costa Romão, favorável ao credenciamento da Faculdade Avantis de Florianópolis (Avantis), código e-MEC nº 23342, mantida pela Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil S.A., código e-MEC nº 1303, a ser instalada no município de Florianópolis, no estado de Santa Catarina, a partir da oferta dos cursos de Direito, bacharelado, Nutrição, bacharelado, e Odontologia, bacharelado.

O pedido de credenciamento foi protocolado no sistema e-MEC em 5 de abril de 2018 e tombado sob o número 201807568.

Vinculadas ao credenciamento foram solicitadas as autorizações para os seguintes cursos superiores: Direito, bacharelado (código: 1438861 - e-MEC nº 201807569); Nutrição, bacharelado (código: 1438863 - e-MEC nº 201807570); e Odontologia, bacharelado (código: 1438865 - e-MEC nº 201807571).

Após o cumprimento da fase do Despacho Saneador, o processo de credenciamento foi remetido ao Inep para avaliação.

A visita de avaliação foi realizada no período de 3 a 7 de fevereiro de 2019 e os resultados registrados no relatório de código nº 148876:

Dimensões	EixosConceitos
Dimensão 2 – Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	4,33
Dimensão 3 – Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	5
Dimensão 4 – Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	4
Dimensão 5 – Eixo 4 – Políticas de Gestão	5
Dimensão 6 – Eixo 5 – Infraestrutura	4
Conceito Final Contínuo:	4,53
Conceito Final Faixa:	5

A avaliação não foi impugnada nem pela IES, nem pela SERES.

Os cursos vinculados também foram avaliados por comissão de especialistas designadas pelo Inep, cujos resultados foram os seguintes:

Processo e-MEC	Curso/Grau	Período de realização da avaliação <i>in loco</i>	Dimensão 1 -Org. Didático-Pedagógica	Dimensão 2 - Corpo Docente	Dimensão 3 – Infraestrutura	CONCEITO FINAL
201807569	Direito, bacharelado	12/12/2018 a 15/12/2018	Conceito: 4,36	Conceito: 4,75	Conceito: 4,88	Conceito: 5
201807570	Nutrição, bacharelado	12/12/2018 a 15/12/2018	Conceito: 5,0	Conceito: 5,0	Conceito: 4,73	Conceito: 5
201807571	Odontologia, bacharelado	12/12/2018 a 15/12/2018	Conceito: 4,69	Conceito: 4,75	Conceito: 4,33	Conceito: 5

Em Parecer Final de 23 de agosto de 2019, apesar dos excelentes resultados da avaliação do credenciamento e dos cursos vinculados, a SERES emitiu pronunciamento opinativo com sugestão de indeferimento do credenciamento. Sustentou a SERES que, nos Indicadores 5.2 – Salas de Aula e 5.9 – Biblioteca, da Dimensão 6/Eixo 5 – Infraestrutura, a IES não obteve conceitos suficientes, ou seja, igual ou maior que 3, de modo que isso resultaria, nos termos dos incisos II e IV, do art. 4º da PN 20 nº 20/2017, no indeferimento do credenciamento.

A sugestão da SERES, conforme já assinalado, não foi acolhida pela Câmara de Educação Superior do CNE, que, ao aprovar o Parecer CNE/CES 801/2019, emitiu deliberação favorável ao credenciamento da IES e à autorização dos cursos vinculados. O Conselheiro e Relator do processo sustentou o seguinte:

Levando-se em conta que a IES obteve na sua avaliação institucional conceito 5 (cinco). Considerando ainda que os três cursos solicitados juntos com o pedido de credenciamento para autorização de funcionamento tiveram todos os três conceitos 5 (cinco), o Parecer Final da SERES, é pelo indeferimento do pleito da IES:

[...]

A análise do pedido de credenciamento da FACULDADE AVANTIS DE FLORIANÓPOLIS requer uma verificação cuidadosa, tendo em vista que, embora a avaliação institucional tenha alcançado conceito suficiente para aprovação, os itens 6.2. Salas de aula e 6.9. Bibliotecas: infraestrutura receberam conceito aquém do mínimo de qualidade, os quais resultam no indeferimento do pleito, nos termos dos incisos II e IV, do art. 4º, da PN 20 nº 20/2017.

E finaliza:

[...]

Conforme exposto, em que pesem os conceitos satisfatórios alcançados na avaliação de credenciamento, conclui-se que as condições evidenciadas nas salas de aulas e na infraestrutura da biblioteca inviabilizaram a instalação da IES e o pleno desenvolvimento dos cursos. Assim sendo, esta Secretaria posiciona-se desfavoravelmente ao pleito, para assegurar a oferta do ensino superior de qualidade, com corpo docente devidamente habilitado, em instalações plenamente adequadas para tal fim. (Grifo nosso)

*Destarte, considerando que o processo de credenciamento encontra-se em desconformidade com o disposto no Decreto nº 9.235/2017, bem como com as Portarias Normativas nº 20/2017 e 23/2017, e fundamentando-se, principalmente, nos resultados obtidos nas avaliações *in loco*, esta Secretaria manifesta-se desfavorável aos pedidos.*

O surpreendente indeferimento de baseia precipuamente no artigo 4º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, aludida no Parecer Final do órgão regulador:

Art. 4º O pedido de credenciamento presencial será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria Normativa, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório menor que 3 (três): (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2 de agosto de 2018)

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.

No caso, a SERES considerou que as salas de aula e a infraestrutura da biblioteca não estavam condizentes com o exigido para pleno funcionamento dos cursos pleiteados.

Ora, há algo paradoxal neste Parecer. Como é que a IES obtém o maior conceito institucional possível, dentre os requisitos do MEC, para ofertar cursos de qualidade, conceito este que envolve questões infraestruturais e, ainda assim, as salas de aula e a estrutura da biblioteca são reprovadas? E reprovadas a ponto de a SERES se posicionar desfavoravelmente ao credenciamento da IES!

Como que os três cursos solicitados, quando do pedido de credenciamento institucional, tiveram conceitos máximos possíveis na avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), conceitos estes que compreendem avaliação da infraestrutura dos cursos e, não obstante, a SERES se manifesta desfavorável aos pleitos, justamente nos quesitos de infraestrutura, salas de aula e biblioteca, a ponto de solicitar o arquivamento dos pedidos de autorização?

Ademais, os problemas de infraestrutura apontados podem ser corrigidos em relativamente curto espaço de tempo, não sendo, no nosso entender, motivos determinantes de inviabilização do pleito da IES, mormente quando se está diante de avaliações de nota máxima 5 (cinco), tanto para a instituição, quanto para os cursos que ela pretende oferecer.

Diante do exposto, considerando a instrução processual e a legislação vigente, este Relator entende que este processo deve ser analisado globalmente, principalmente à luz dos elevados conceitos obtidos pela IES e pelos cursos correspondentes, e que, neste contexto, estão presentes todos os requisitos indispensáveis de qualidade exigidos pelos normativos do MEC.

Portanto, este Relator acolhe o pedido de credenciamento da FACULDADE AVANTIS DE FLORIANÓPOLIS, que será instalada na Rodovia Virgílio Várzea, nº 587, bairro Monte Verde, no município de Florianópolis, no estado de Santa Catarina, mantida pela SOCIEDADE AVANTIS DE ENSINO E ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL S.A., com sede no município de Balneário Camboriú, no estado de Santa Catarina.

Deve-se registrar ainda que este Relator manifesta-se favoravelmente à autorização dos cursos superiores de graduação de Direito, bacharelado; Nutrição, bacharelado; e Odontologia, bacharelado, pleiteados quando do pedido de credenciamento institucional.

Submetida à homologação ministerial, conforme determina a Lei nº 9.131/1995, a deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 801/2019 foi devolvida para reexame por meio do Ofício nº 78/2020/CHEFIA/GM/GM-MEC, nos termos do permissivo expresso no art. 18, § 3º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação.

As razões que motivaram o pedido de reexame da matéria estão consignadas na Nota Técnica nº 144/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES e no Parecer nº 01862/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU da Assessoria Jurídica do Ministério.

Na Nota Técnica nº 144/2019, a SERES reitera a posição opinativa sustentada anteriormente no seu Parecer Final, ou seja, que o Parecer CNE/CES nº 801/2019 não deve ser homologado em decorrência da aplicação do padrão decisório estabelecido pelos incisos II e IV do art. 4º da PN 20 nº 20/2017, ante os conceitos insuficientes registrados na avaliação para os Indicadores 5.2 – Salas de Aula e 5.9 – Biblioteca, da Dimensão 6/Eixo 5 – Infraestrutura.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica do MEC, no Parecer nº 01862/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, defendeu o reexame, em síntese, pela prevalência do princípio da legalidade, considerando que a manifestação opinativa da SERES estava coerente com os comandos normativos da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, relativamente ao padrão decisório por ela estabelecido. Destacamos adiante parte das considerações lançadas no pronunciamento da Assessoria Jurídica do MEC:

(...)

Ocorre que a reforma das decisões da SERES, tomadas com base nas avaliações do INEP e amparadas no regramento educacional, merecem ser efetivadas com base em fundamentação robusta, sólida e contextualizada do CNE, ancorada em normativo vigente, quiçá até baseada em números, dados do IBGE, ou de algum instituto de pesquisa reconhecido, de forma a comprovar com fatos e dados o contexto social da região, dos profissionais e estudantes envolvidos, para se demonstrar a razão pela qual merece prosperar a reforma da decisão, ainda que seja, por exemplo, pelo atendimento pela recorrente, dos requisitos mínimos exigidos. Nesse passo, a contextualização social é necessária, desde que acompanhada das devidas diligências e esforços para a instituição alcançar um patamar mínimo necessário ao oferecimento de um bom curso, que proporcione a segurança, o desenvolvimento e o crescimento intelectual e pessoal dos alunos. (Grifos nossos).

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 mínimos de natureza técnica, verificadas ao tempo da avaliação.

Repise-se, conforme entendimento da SERES, expresso na Nota Técnica nº 144/2019/CGCIES/DIREG/SERES/SERES, a análise técnica observou o padrão decisório pertinente ao processo em tela, conforme legislação vigente, não cabendo, neste momento, fazer discussões fora do alcance de competência da SERES, entendendo pelo indeferimento do pedido de credenciamento da IES lastreado no normativo vigente.(...)

*Destarte, 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 **que deverão ser emanados em estrita observância às normas postas vigentes, em razão do princípio da legalidade** que deve pautar toda e qualquer atuação do Poder Público. 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.*

Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, mas entende-se possível que

fundamentadamente aponte a superação pela recorrente das deficiências anteriormente apontadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES.

Ressalte-se, ainda, que, os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. Isto é, não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, exercício de razoabilidade.

Não obstante, é possível ao CNE fundamentadamente aponte a superação pela recorrente das deficiências anteriormente apontadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES, o que ainda não ocorreu no presente caso.

b) Considerações do Relator em sede de reexame

Trata-se, no mérito, como já assinalado, do pedido de credenciamento da Faculdade Avantis de Florianópolis, a ser instalada no município de Florianópolis, no estado de Santa Catarina, bem como da autorização dos cursos vinculados.

A avaliação apontou uma proposta de IES de excelente potencial de qualidade, haja vista que a ela foi atribuído o conceito institucional máximo 5. Além disso, em todas as dimensões/eixos avaliados, a IES obteve conceitos iguais ou superiores a 4.

Da mesma forma, os cursos vinculados, também avaliados pelo Inep, obtiveram conceitos de curso máximo 5, além de conceitos superiores a 4 nas dimensões avaliadas. Esse panorama de resultados avaliativos permite denotar que a IES e os cursos vinculados atendem aos requisitos de padrão qualidade estabelecidos pela Lei nº 10.861/2004.

A Lei nº 10.861/2004 estabelece que a avaliação de instituições e de 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 final da avaliação.

A Lei nº 10.861/2004 também estabelece que o resultado da avaliação será o referencial para a regulação, ou seja, que os conceitos atribuídos às dimensões e ao conjunto delas serão determinantes para os processos regulatórios de credenciamento e de autorização de cursos.

A norma derivada, contida na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, adotou padrão decisório que evidencia desproporção com os comandos da Lei nº 10.861/2004, ao inverter e afastar a relevância do conceito da dimensão e da avaliação para tornar determinante e mais importante o conceito atribuído a um subitem ou indicador integrante da dimensão. O conceito de um subitem da avaliação, por conseguinte, não pode ficar acima ou ter maior importância do que o conceito da dimensão ao qual ele se integra ou ao conceito da própria avaliação.

Há, portanto, uma evidente desproporção na regra contida no art. 4º da Portaria Normativa nº 20/2017, invocada pela SERES para sustentar sua opinião desfavorável ao credenciamento. O comando do art. 4º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, *data venia*, não está em consonância com a orientação da Lei nº 10.861/2004, notadamente no caso em análise, uma vez que a IES e os cursos obtiveram excelentes conceitos nas dimensões avaliadas, que resultaram em conceito máximo para a avaliação final.

Aliás, no caso em exame, a desproporção também alcança o campo material. Isto porque, na avaliação do credenciamento, foram atribuídos conceitos insuficientes aos Indicadores 5.2 – Salas de Aula e 5.9 – Biblioteca, da Dimensão 6/Eixo 5 – Infraestrutura, no entanto, na avaliação dos três cursos vinculados, em especial na Dimensão Infraestrutura, foram atribuídos conceitos suficientes nos indicadores correlacionados, inclusive, no indicador específico 3. 4 - Salas de Aula, o conceito foi 5 para o curso de Direito e 4 para os cursos de Nutrição e Odontologia.

Essa correlação evidencia uma desproporção material desarrazoada, especialmente porque, nos processos de credenciamento com cursos vinculados, os insumos da Dimensão Infraestrutura estão inevitavelmente imbricados.

Além disso, quanto aos indicadores 5.2 e 5.9 da avaliação institucional, que foram considerados frágeis, a IES apresentou esclarecimentos e documentos comprobatórios, constantes do processo SEI nº 23001.000032/2020-52, que revelam a adoção de medidas com o propósito de superar as possíveis deficiências apontadas.

Por outro lado, a deliberação contida no Parecer CNE/CES 801/2019 não caracteriza qualquer inobservância ao princípio da legalidade. Ao contrário, do ponto de vista da legalidade formal e da hierarquia das normas, o que se pode notar ao cotejar a Lei nº 10.861/2004 com a Portaria Normativa MEC nº 20/2017, é que a deliberação acha-se plenamente conformada à legalidade estrita, posto que em perfeita consonância com as disposições da Lei do SINAES nº 10.861/2004.

Ademais, o papel do Conselho Nacional de Educação e de seus Conselheiros, *maxime* nos processos de sua competência originária, não é o de carimbar ou mesmo referendar as opiniões ou sugestões da SERES, mas o de examinar os autos em toda a sua extensão instrutiva, analisando e ponderando os aspectos legais e os fatos, para estabelecer, dessa forma, a leitura equilibrada e contextualizada do processo, com o propósito de encontrar solução que atenda as exigências do bem comum e seja adequada ao interesse público no campo educacional, sem se limitar à aplicação literal de normas infralegais ou de valores jurídicos abstratos.

Importante lembrar aqui, mais uma vez, que a manifestação opinativa da SERES, em processos regulatórios de credenciamento, não se vincula à deliberação deste Colegiado, nem ao convencimento dos Conselheiros quanto aos elementos do processo.

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, no que diz respeito à formação do convencimento, pelos demais elementos de instrução, internos e externos ao processo, observando 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 seu livre convencimento, repise-se, não estão vinculados aos resultados literais da avaliação ou à opinião da SERES. Deve seguir, no entanto, a orientação contida no artigo 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942: “*Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*”. Essa mesma Lei, em seu art. 20, veda a decisão ou a deliberação com base exclusivamente em valores jurídicos abstratos, sendo imperativo, portanto, considerar todos os elementos do processo, fáticos e jurídicos, bem como as consequências práticas da decisão.

Assim, diante das considerações aqui expostas, dos elementos de informação e instrução do processo, bem como dos resultados das avaliações do credenciamento e dos cursos vinculados, que apontam conceitos finais igual a 5 e conceitos superiores a 4 em todas as dimensões avaliadas, entendo que a deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 801/2019 deve ser mantida em todos os seus termos, com o acolhimento do pedido de credenciamento institucional e de autorização dos cursos vinculados.

Dessa forma, submeto à Câmara de Educação Superior o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 801/2019 e manifesto-me favorável ao credenciamento da Faculdade Avantis de Florianópolis (Avantis), a ser instalada na Rodovia Virgílio Várzea, nº 587, Floripa Shopping – área 2, Saco Grande, bairro Monte Verde, no município de Florianópolis, no estado de Santa Catarina, mantida pela Sociedade Avantis de Ensino e Escola de Aviação Civil S.A., com sede no município de Balneário Camboriú, no estado de Santa Catarina, observando-se tanto o prazo de 5 (cinco) 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 do curso superior de Direito, bacharelado, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Brasília (DF), 29 de janeiro de 2020.

Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente