

PARECER NÃO HOMOLOGADO
Cf. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 24/4/2020, Seção 1, Pág.181.

PARECER HOMOLOGADO
Portaria nº 881, publicada no D.O.U. de 26/10/2020, Seção 1, Pág. 57.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: UNISM - Instituto de Educação Santa Maria Ltda. - ME		UF: RS
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 988/2019, que tratou do credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM), a ser instalada no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul.		
RELATOR: Robson Maia Lins		
e-MEC Nº: 201800945		
PARECER CNE/CES Nº: 89/2020	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 19/2/2020

I – RELATÓRIO

Trata-se do credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM), a ser instalada no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul.

Em 6 de novembro de 2019, a Câmara de Educação Superior apreciou a matéria em comento e aprovou, por unanimidade, o Parecer CNE/CES nº 988/2019, da lavra do Conselheiro Joaquim José Soares Neto, nos seguintes termos:

5. Considerações do Relator

O presente processo apresenta um panorama de grande contradição. A Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM) solicita o credenciamento com IES com base na oferta de um único curso, a saber, curso superior de Direito, bacharelado.

Como mostram os Quadros a seguir, enquanto a avaliação institucional obteve conceito final na faixa 4 (quatro), com todos os Eixos, à exceção do Eixo 5, pontuados acima de 4 (quatro), o curso de bacharelado em Direito obteve conceito final 3 (três), com todas as Dimensões pontuadas abaixo de 3 (três).

Quadro 1 – Resultado da Avaliação Institucional

<i>Dimensões/Eixos</i>	<i>Conceitos</i>
<i>Dimensão 2 – Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional</i>	<i>5,00</i>
<i>Dimensão 3 – Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional</i>	<i>4,40</i>
<i>Dimensão 4 – Eixo 3 – Políticas Acadêmicas</i>	<i>4,70</i>
<i>Dimensão 5 – Eixo 4 – Políticas de Gestão</i>	<i>4,20</i>
<i>Dimensão 6 – Eixo 5 – Infraestrutura</i>	<i>3,77</i>
Conceito Final Contínuo: 4,35	
Conceito Final Faixa: 4	

Quadro 2 – Resultado da Avaliação do Curso

<i>Processo e-MEC</i>	<i>Curso/Grau</i>	<i>Período de realização da avaliação in loco</i>	<i>Dimensão 1 – Org. Didático-Pedagógica</i>	<i>Dimensão 2 – Corpo Docente</i>	<i>Dimensão 3 – Infraestrutura</i>	<i>CONCEITO FINAL</i>
201801347	<i>Direito, bacharelado</i>	<i>3/10/2018 a 6/10/2018</i>	<i>Conceito: 2,93</i>	<i>Conceito: 2,75</i>	<i>Conceito: 2,13</i>	<i>Conceito: 3</i>

Para atingir uma decisão plausível, partirei dos seguintes pressupostos:

1 – Análise dos documentos da IES para verificar se estão em conformidade com a legislação vigente;

2 – Verificação se o conceito final da IES está dentro da faixa requerida pelas normas; e

3 – Verificação se o conceito final do curso está dentro da faixa requerida pelas normas.

Realizando tais análise e verificações, constata-se que em relação ao quesito 1, a SERES explicita que: “O Processo de credenciamento foi submetido às análises técnicas dos documentos apresentados: Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, Regimento, documentos fiscais, parafiscais, contábeis e ato constitutivo da mantenedora, concluindo-se pelo atendimento “satisfatório” das exigências de instrução processual estabelecidas para a fase de Despacho Saneador pelo Decreto n. 9.235/2017 e a Portaria Normativa MEC n. 23/2017”. (Grifo nosso)

Em relação ao item 2, o Quadro 1 acima mostra que a IES obteve conceito final faixa 4 (quatro); e, finalmente, na verificação do item 3, o Quadro 2 apresenta que o curso obteve conceito final 3 (três).

Conclui-se que apesar de o curso superior de Direito, bacharelado, ter obtido conceitos parciais abaixo de 3 (três), o quadro geral das avaliações aponta no sentido da aprovação do credenciamento da IES e da autorização do curso, sem, no entanto, ressaltar que a Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM) deve estudar em detalhes os apontamentos realizados pela comissão de avaliação in loco para a autorização do curso de Direito.

Tendo como base o exposto acima, encaminho meu voto favorável ao credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM), com a autorização do único curso pleiteado de Direito, bacharelado.

II – VOTO DO RELATOR

Voto favoravelmente ao credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM) a ser instalada na Rua Doutor Bozano, nº 478, bairro Bonfim, no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, mantida pelo UNISM – Instituto de Educação Santa Maria Ltda. – ME, com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) 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), 6 de novembro de 2019.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

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

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente

No dia 5 de dezembro de 2019, o Parecer CNE/CES nº 988/2019 foi encaminhado para homologação do Ministro de Estado da Educação, sendo restituído ao Conselho Nacional de Educação para reexame, em razão das considerações posteriores constantes do Parecer nº 00053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, *in verbis*:

NUP: 00732.003749/2019-62

INTERESSADOS: FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS DE SANTA MARIA (UNISM)

ASSUNTOS: Homologação do Parecer CNE/CES nº 988/2019. Atos Administrativos

I – Exame quanto a viabilidade de Homologação do Parecer CNE/CES nº 988/2019.

II – Credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria, a partir da oferta do curso superior de Direito, bacharelado.

III – Matéria disciplinada pela Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 e pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

IV – Necessidade de reexame pelo CNE. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

Senhora Consultoria Jurídica,

I- DO RELATÓRIO

Trata-se de homologação do Parecer CNE/CES nº 988/2019, que trata de pedido de credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM) a ser instalada no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, mantida pelo UNISM – Instituto de Educação Santa Maria Ltda. – ME, a partir da oferta do curso superior de Direito, bacharelado (e-MEC nº 201801347), com sede no mesmo município e estado, em trâmite pelo sistema e-MEC sob o nº 201800945.

Em sede de Parecer Final, elaborado em 04/10/2019, a SERES se manifestou pelo indeferimento do pedido de autorização do curso superior de Direito, bacharelado, em razão dos conceitos insatisfatórios nas dimensões relacionadas com a Organização Didático-Pedagógica (Conceito 2,93), Corpo Docente (Conceito 2,75) e Infraestrutura (Conceito 2,13).

Nessa oportunidade, a SERES assinalou que o padrão decisório mencionado para autorização do curso de Direito deve obter o conceito de Curso de no mínimo 4 (quatro) e o Curso em questão obteve Conceito de Curso igual a 3 (três). Em razão

disso, a SERES indeferiu o pedido de credenciamento, pois o curso de Direito era o único vinculado ao pedido institucional.

Após, os autos foram remetidos ao Conselho Nacional de Educação (CNE), que exarou o Parecer CNE/CES nº 988/2019, pelo deferimento do pedido da IES, reformando a decisão da SERES para deferir a autorização para a oferta do curso superior e, conseqüentemente, o credenciamento. Em suas razões, o CNE explicitou que apesar dos conceitos parciais insuficientes, o Conceito Final de curso da IES foi 3 (três), o que recomenda o deferimento do pedido.

Após encaminhamento desta Consultoria, os autos retornaram à SERES para exame das considerações apresentadas pelo CNE, tendo sido elaborada a Nota Técnica nº 3/2020/CGCIES/DIREG/SERES, de 10 de janeiro de 2020. Em suas razões a SERES enfatizou que sua conclusão de indeferimento do pedido está baseada no padrão decisório normatizado pela Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, republicada em 03 de setembro de 2018, não havendo qualquer erro de direito nos fundamentos denegatórios.

Desta forma, retornam os autos a esta Consultoria Jurídica, para manifestação no tocante à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 988/2019.

É o relatório. Passo a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre registrar que a Constituição de 1988 trouxe previsão específica de funções essenciais à Justiça, no Título IV, Capítulo IV, contemplando, na Seção II, a denominada advocacia pública. A Advocacia-Geral da União (AGU), como função essencial à justiça, é responsável por desempenhar a advocacia de Estado. Essa essencialidade à justiça deve ser entendida no sentido mais amplo que se possa atribuir à expressão, estando compreendidas no conceito de essencialidade todas as atividades de orientação, fiscalização e controle necessárias à defesa de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico.

O art. 131 da Constituição, ao destacar a AGU, destacou como sua competência, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

Nesse diapasão o art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, estabeleceu, no que tange à atividade de consultoria ao Poder Executivo junto aos ministérios, a competência das Consultorias Jurídica para assistir a autoridade assessorada no controle interno da constitucionalidade e legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados.

Essa competência das consultorias jurídicas — de controle preventivo de legalidade — é uma relevante atribuição de advocacia de Estado, que visa garantir a observância, por autoridades integrantes do Poder Executivo, dos princípios constitucionais e das disposições normativas na prática.

É importante destacar que esse controle interno da legalidade, que se concretiza na análise de atos normativos, de consultas, de programas, políticas e ações públicas por esta Consultoria cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do

administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme didaticamente enuncia o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

Em suma, a Constituição Federal reservou à Advocacia de Estado papel de intérprete constitucional das normas e princípios constantes da Constituição e das diversas leis e normas infralegais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico dos Poderes da República, sempre com vistas à proteção dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais.

Feitas essas considerações, observa-se que na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 6º, I e II, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação e deliberar sobre pedidos de credenciamento e recredenciamento de IES e de autorização de curso, in verbis:

Art. 6º Compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

II - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos;

(...)

No cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável, em relação à regularidade da instrução e a respeito do mérito do pedido.

Na hipótese, após manifestação da secretaria competente desfavorável ao credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM), a partir da oferta do curso superior de Direito, bacharelado, o CNE decidiu, por unanimidade, pelo credenciamento da IES, conforme Parecer CNE/CES nº 988/2019.

Em relação as deficiências para a oferta do curso de direito, o CNE asseverou que apesar dos conceitos parciais insuficientes o Conceito Final de curso da IES foi 3 (três), o que, no aspecto geral, aponta-se para o deferimento do pedido. São suas as considerações:

Considerações do Relator

O presente processo apresenta um panorama de grande contradição. A Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM) solicita o credenciamento com IES com base na oferta de um único curso, a saber, curso superior de Direito, bacharelado. Como mostram os Quadros a seguir, enquanto a avaliação institucional obteve conceito final na faixa 4 (quatro), com todos os Eixos, à exceção do Eixo 5, pontuados acima de 4 (quatro), o curso de bacharelado em Direito obteve conceito final 3 (três), com todas as Dimensões pontuadas abaixo de 3 (três).

(...)

Para atingir uma decisão plausível, partirei dos seguintes pressupostos: 1 – Análise dos documentos da IES para verificar se estão em conformidade com a legislação vigente; 2 – Verificação se o conceito final da IES está dentro da faixa requerida pelas normas; e 3 – Verificação se o conceito final do curso está dentro da faixa requerida pelas normas.

Realizando tais análise e verificações, constata-se que em relação ao quesito 1, a SERES explicita que: “O Processo de credenciamento foi submetido às análises técnicas dos documentos apresentados: Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, Regimento, documentos fiscais, parafiscais, contábeis e ato constitutivo da mantenedora, concluindo-se pelo atendimento “satisfatório” das exigências de instrução processual estabelecidas para a fase de Despacho Saneador pelo Decreto n. 9.235/2017 e a Portaria Normativa MEC n. 23/2017”.

Em relação ao item 2, o Quadro 1 acima mostra que a IES obteve conceito final faixa 4 (quatro); e, finalmente, na verificação do item 3, o Quadro 2 apresenta que o curso obteve conceito final 3 (três).

Conclui-se que apesar de o curso superior de Direito, bacharelado, ter obtido conceitos parciais abaixo de 3 (três), o quadro geral das avaliações aponta no sentido da aprovação do credenciamento da IES e da autorização do curso, sem, no entanto, ressaltar que a Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM) deve estudar em detalhes os apontamentos realizados pela comissão de avaliação in loco para a autorização do curso de Direito.

De volta a esta pasta, SERES novamente apreciou a situação em debate, tendo mantido o posicionamento pela manutenção das penalidades aplicadas. Em sua manifestação explicitou que a conclusão de indeferimento do pedido está baseada no padrão decisório normatizado da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, republicada em 03 de setembro de 2018, não havendo qualquer erro de direito nos fundamentos denegatórios. (grifo nosso)

Pois bem. Cumpre tecer breves considerações sobre a atribuição dos conceitos de avaliação. A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, estabelece que a avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (art. 4º, § 2º). Igualmente, dispõe o indigitado art. 4º que a avaliação dos cursos tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

Tal avaliação é feita por técnicos selecionados com base nos critérios estabelecidos consoante as disposições da Portaria Normativa MEC nº 840, de 24 de agosto de 2018. Esta Portaria também enfatiza todo o regramento para a formulação dos conceitos de avaliação in loco, estabelecendo critérios para o Conceito Institucional – CI (considera as dez dimensões avaliativas definidas no art. 3º, incisos I a X da Lei nº 10.861, de 2004) e o Conceito de Curso – CC (considera três dimensões - organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas) – art. 20, § 2º.

Ao pedido da Faculdade aplica-se a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, que, inspirada nos ditames da indigitada Lei nº 10.861, de 2004, exige expressamente conceitos satisfatórios em cada uma das três dimensões do CC (art. 9º), além de exigir conceito igual ou maior que três em determinados indicadores de dimensões, a saber:

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;

IV - para os cursos EaD, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:

a) estrutura curricular;

b) conteúdos curriculares; (Grifou-se)

Além do mais, quando se trata da oferta de curso superior de direito, o §4º do art. 13 da indigitada Portaria nº 20, de 2017, exige que o curso a ser autorizado tenha Conceito no mínimo igual a 4 (quatro). (grifo nosso)

Do exame dos autos vê-se que o único curso a ser ofertado pela IES (Direito) obteve conceitos insatisfatórios na Organização Didático-Pedagógica (Conceito 2,93), Corpo Docente (Conceito 2,75) e Infraestrutura (Conceito 2,13), tendo, inclusive, logrado Conceito final de curso igual a 3 (três), o que contraria diretamente os incisos I e II e o § 4º, do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017.

Das considerações da SERES no Parecer Final de 04 de outubro de 2019 pode-se destacar:

O pedido de credenciamento da FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS DE SANTA MARIA - UNISM, protocolado nesta Secretaria, tem, a ele vinculado, 1 (um) pedido de autorização de curso superior de graduação: Direito, bacharelado. Tanto o pedido de credenciamento quanto o pedido de autorização de curso foram submetidos ao fluxo regulatório e tiveram visitas in loco realizadas por equipes de especialistas do Inep. Convém salientar que a análise da proposta de credenciamento requer um exame global e interrelacionado com a avaliação do processo de autorização de curso. Ressalte-se que a instituição interessada não impugnou os relatórios de Avaliação do Inep.

A análise do pedido de credenciamento da FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS DE SANTA MARIA – UNISM requer uma verificação cuidadosa, tendo em vista que, embora a avaliação institucional tenha alcançado conceito suficiente para aprovação, o único curso solicitado, após CTAA, obteve conceito final 3 (três), todavia não atende as exigências estabelecidas nos termos do art. 13, da Portaria Normativa nº 20/2017, republicada no DOU de 03 de setembro de 2018(...) (grifo nosso)

Conforme exposto, em que pesem os conceitos satisfatórios alcançados na avaliação de credenciamento, conclui-se que o Curso não alcançou conceitos suficientes nas dimensões 2 e 3 avaliadas. Ademais, conforme determina o padrão decisório mencionado para autorização do curso de Direito, o conceito de Curso deverá ser no mínimo 4 (quatro) e o Curso em questão obteve Conceito de Curso igual a 3 (três).

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.

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.

Nesse contexto, a despeito das conclusões firmadas pelo CNE, entende-se 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. (grifo nosso)

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 no Parecer Final de 04 de outubro de 2019 e na Nota Técnica nº 3/2020, a análise técnica observou o padrão decisório normatizado pela Portaria Normativa nº 20, de 2017, republicada em 2018, não havendo qualquer erro de direito nos fundamentos denegatórios, entendendo pelo indeferimento do pedido de credenciamento da IES.

Outrossim, não é demais lembrar 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 de qualidade 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.

Acrescente-se ainda que, no âmbito do sistema federal de ensino, o MEC exerce a função de órgão regulador, detendo, por conseguinte, competência para expedição das normas para o exercício da sua função, conforme previsão do artigo 4º, V do Decreto nº 9.235, de 2017.

A prestação de serviços educacionais é livre à iniciativa privada, sendo necessário e imprescindível o cumprimento das normas gerais de educação nacional, bem como prévia autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, como enuncia o art. 209, incisos I e II, da Constituição da República. Vejamos o texto literal da norma constitucional:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;*
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

Por sua vez, na esfera infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reproduziu o mandamento constitucional supramencionado, e acrescentou, como requisito para a oferta do ensino pela iniciativa privada, a capacidade de autofinanciamento.

De outro giro, a LDB, em seu art. 9º, IX, conferiu à União a competência para autorizar, reconhecer e credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino, o qual, nos termos do art. 16 do referenciado diploma legal, compreende:

- I - As instituições de ensino mantidas pela União;*
- II- As instituições de educação criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
- III- Os órgãos federais de educação”*

Nesta esteira, pode-se extrair a seguinte ilação: nos termos da legislação em vigor, a oferta de cursos superiores pelas instituições integrantes do sistema federal de ensino depende de prévio ato autorizativo do Ministério da Educação (MEC), a quem também caberá a sua avaliação quanto à prestação desse relevante serviço, bem como a expedição de normas para a regulação do sistema federal de ensino.

Estabelecidas as premissas normativas que conferem a competência institucional desta Pasta Ministerial, é fundamental também trazer à baila razões teleológicas pelas quais o Estado exerce a regulação e supervisão das instituições de ensino superior privadas.

Isto porque, é cristalino que o Estado Brasileiro tem como função primordial a efetivação dos direitos fundamentais expostos em linhas gerais pela Constituição Federal.

É nesse sentido que as atividades de regulação, fiscalização e supervisão exercidas pelo Estado sobre as entidades, públicas ou privadas, de ensino superior, possuem o escopo maior de proporcionar a efetivação do direito fundamental à educação de qualidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205 da CF).

Não por outro motivo, a Carta Federal estabelece no já citado art. 209, I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como, a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Destarte, as limitações e os balizamentos existentes na atuação da iniciativa privada nessa seara decorre da necessidade precípua de preservar a qualidade do ensino ofertado, e, conseqüentemente, tutelar os interesses de toda a coletividade, porquanto educação é direito de todos, e tem como o objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, consoante o disposto no art. 205 da Constituição Federal.

Assim, o MEC, no exercício da regulação do ensino superior, atua perante as instituições de ensino integrantes do sistema de ensino federal como verdadeiro Poder Concedente do serviço público educacional do qual é titular, isto é, o MEC, observadas as condições e requisitos estabelecidos em norma específica pelo Poder Público, autoriza à instituição interessada a execução direta de tal serviço.

Ademais, o MEC, enquanto Poder Regulador do serviço educacional, atua investido de verdadeiro poder de polícia administrativo, cujos contornos se encontram delineados nos exatos termos definidos na lei que rege a matéria, pelo que, logicamente, sua atuação não pode ser concretizada sem previsão normativa para tanto, sob pena de ocorrer manifesta violação do princípio da legalidade, que é de observância cogente pela Administração Pública.

Desta forma, constata-se que o poder-dever de regular as instituições integrantes do sistema federal de ensino, seja mediante a emissão de atos autorizativos, seja por meio de expedição de atos normativos, é atribuição deste Ministério da Educação que não admite em nenhuma hipótese renúncia.

Assim, o MEC, no exercício da regulação do ensino superior, atua perante as instituições de ensino integrantes do sistema de ensino federal como verdadeiro Poder Concedente do serviço público educacional do qual é titular, isto é, o MEC, observadas as condições e requisitos estabelecidos em norma específica emanada, autoriza à instituição interessada a execução direta de tal serviço.

Destarte, é incontestado 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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

Ressalta-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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

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, litteris:

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Assim, tendo em vista as considerações acima exaradas e os resultados avaliativos obtidos pela recorrente, com amparo no Parecer Final da SERES, tendo em vista que face à norma expressa posta não é cabível a utilização do princípio da razoabilidade, considerando a necessidade de observância do princípio da legalidade pela Administração em toda a sua atuação, tem-se que, diante da não superação das deficiências apontadas, da não alteração fática do quadro e da inobservância pela instituição dos requisitos previstos na norma vigente para obtenção do ato autorizativo pleiteado, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, manifestando-se quanto à superação das deficiências pela recorrente, com base em eventuais diligências realizadas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES.

Por fim, cumpre apenas explicitar a natureza meramente opinativa dos pareceres jurídicos em casos desse jaez, não havendo nenhuma exigência legal que o gestor público vincule-se às conclusões aqui exaradas. Com efeito, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sob o caso concreto, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.

III- CONCLUSÃO

Ante todo exposto, com fulcro no art. 18, § 3º do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que proceda à devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 801/2019, na forma do ofício em anexo.

*À consideração de Vossa Senhoria.
Brasília, 22 de janeiro de 2020.*

BRUNO TORRES GUEDES

Advogado da União

DESPACHO n. 00124/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.003749/2019-62

INTERESSADOS: Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria - UNISM/UNISM - Instituto de Educação Santa Maria Ltda - ME

ASSUNTOS: Homologação do Parecer CNE/CES nº 988/2019. Credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria, a partir da oferta do curso superior de Direito, bacharelado. Reexame.

Aprovo o PARECER nº 00053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Bruno Torres Guedes, Advogado da União da Coordenação-Geral para Assuntos Finalísticos desta Consultoria Jurídica.

Ao Setor de Apoio Administrativo para adoção dos registros eletrônicos pertinentes.

Após, encaminhem-se os autos, via SEI, ao Gabinete do Ministro – GM/MEC, para assinatura do ato que segue devidamente chancelado, conforme sugerido.

Brasília, 22 de janeiro de 2020.

HAMANDA RAFAELA L. F. VIDAL DE NEGREIROS
Advogada da União
Consultora Jurídica

Considerações do Relator

Os termos inseridos no Parecer CNE/CES nº 988/2019, objeto do presente reexame, observam os aspectos formais e materiais, estando, portanto, em plena consonância com os preceitos legais e constitucionais relativos à matéria.

Conforme dispõe o art. 6º, II, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, esta Câmara de Educação Superior é a unidade administrativa competente para deliberar sobre os pedidos de credenciamento e autorização de oferta de cursos vinculados ao credenciamento.

No que tange à competência da SERES/MEC em relação aos processos regulatórios de credenciamento, os limites de suas prerrogativas estão descritas no art. 24, III, do Decreto nº 10.195: “**emitir parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância**”. (Grifo nosso).

Ainda nesta seara, convém salientar que a Portaria Normativa MEC nº 23/2017, norma onde se encontra descrito o fluxo dos processos regulatórios, expressa em seu art. 8º que o parecer da SERES/MEC tem caráter sugestivo e antecedente à decisão da CES/CNE, instância esta, como demonstrado, compreendida como originária para deliberar sobre o credenciamento de instituições de educação superior.

Ademais, é cediço que a Lei nº 10.861/2004, em dispositivo colacionado no Parágrafo único do art. 2º, revela-nos que os resultados da avaliação aferidos no âmbito do SINAES constituem o **referencial básico** dos processos de regulação e supervisão. Não obstante, encontra-se esculpida no art. 19, § 2º, do Decreto nº 9.235/2017, regra que aduz literalmente: “**A avaliação externa in loco, realizada pelo Inep, institucional e dos cursos será realizada por comissão única de avaliadores**”. (Grifo nosso).

Em suma, não encontro no arcabouço legal qualquer enunciado que vincule a deliberação da Câmara de Educação Superior aos subsídios contidos no parecer emitido pela SERES/MEC. Do mesmo modo, em que pese o mandamento inserido na Lei do SINAES impor maior carga valorativa aos elementos extraídos do processo avaliativo na tomada de decisão regulatória, em momento algum percebo a intenção do legislador em restringir a análise regulatória à avaliação.

Ora, os postulados aqui elencados deixam evidente a relevância dos resultados avaliativos para a decisão do CNE, bem como para a SERES/MEC, que, em sua análise, envolve ainda questões de regularidade documental, fiscal, consonância pedagógica e de relevância social, todas essas valoradas em seu padrão decisório de caráter opinativo.

Com efeito, o credenciamento de uma instituição de educação superior envolve várias esferas administrativas inseridas no tripé regulação/avaliação/supervisão. Todas, sem exceção, devem pautar suas decisões na legislação educacional, como bem realçou o Parecer nº 00053/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, acima transcrito.

Nesta esteira, ao analisar os fundamentos contidos no Parecer CNE/CES nº 988/2019, infere-se que o eminente Conselheiro Joaquim José Soares Netto motivou sua decisão ancorado em uma percepção sistêmica do cenário apresentado pelos relatórios de avaliação institucional e do curso vinculado.

Em contrapartida, percebo vícios procedimentais no âmbito da esfera de competência das instâncias avaliativa e regulatória capazes de desestabilizar o processo decisório. Conforme demonstrado acima, o art. 19, § 4º, do Decreto nº 9.235/2017, é loquaz ao determinar que a avaliação externa *in loco* institucional e dos cursos vinculados deve ser realizada por comissão única de avaliadores. Esta regra é expressa, portanto, de caráter

obrigatório e de eficácia imediata. Visa, sobretudo, mitigar contradições avaliativas como a do caso em tela, na qual nos deparamos com relatórios preenchidos de modo tão dispare que nos permite imaginar que talvez estejamos tratando de instituições diferentes ou, em outra perspectiva, que o projeto de curso e seus elementos formam um corpo estranho em relação à instituição à qual está conectado.

Neste diapasão, mesmo diante dos reflexivos argumentos da CONJUR/MEC, peço vênia para afirmar que este Colegiado aplica, no caso concreto, a legislação de forma correta. Busca suprir, desse modo, a carência de uma avaliação holística e conexa entre instituição e curso vinculado, método avaliativo adequado e normativamente exigido ao tratarmos do credenciamento de uma IES.

De fato, demonstra-se acima que o não cumprimento da legislação de forma efetiva parte de outras instâncias. Ao não proceder com a avaliação externa *in loco* nos termos determinados pelo art. 19, § 4º, do Decreto nº 9.235/2017, o órgão avaliativo induz a decisão regulatória a uma conclusão seccionada, pois desprovida de todos os elementos necessários para o delineamento do cenário global da IES.

Em síntese, entendo que o Parecer CNE/CES nº 988/219 não merece reparo e, em consequência, posiciono-me pela manutenção do voto deliberado originariamente por esta Câmara.

É este o parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, sintetizado no voto abaixo exarado.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 988/2019 e manifesto-me favorável ao credenciamento da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria (UNISM), a ser instalada na Rua Doutor Bozano, nº 478 até 810 - lado par, bairro Bonfim, no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, mantida pelo UNISM - Instituto de Educação Santa Maria Ltda.- ME, com sede no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) 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), 19 de fevereiro de 2020.

Conselheiro Robson Maia Lins – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente