



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Faculdade Nova Geração Ltda.		UF: SP
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 796/2018, que trata do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 506, de 17 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 19 de julho de 2018, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, pleiteado pela Faculdade de Ensino Paschoal Dantas, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo.		
RELATOR: Sergio de Almeida Bruni		
e-MEC Nº: 201508551		
PARECER CNE/CES Nº: 284/2020	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 21/5/2020

I – RELATÓRIO

O presente parecer trata do pedido de reexame do Parecer CNE/CES nº 796/2018, que trata do recurso em face de decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), que, por meio da Portaria nº 506, de 17 de julho de 2018, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 19 de julho de 2018, indeferiu o pedido de autorização para o funcionamento do curso de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade de Ensino Paschoal Dantas, com sede na Rua Frei Inocêncio, nº 40, no bairro Jardim São Gabriel, no município de São Paulo, no estado de São Paulo, protocolado no sistema e-MEC sob o nº 201508551, em 20 de novembro de 2015.

Em seu parecer, a SERES manifestou-se desfavorável à autorização do referido curso superior da Instituição de Educação Superior (IES), tendo em vista as fragilidades apontadas na avaliação in loco pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), conforme transcrição abaixo:

[...]

3. CONSIDERAÇÕES DA SERES

Convém destacar que a análise da proposta em pauta demanda uma verificação cuidadosa tendo em vista que embora a avaliação global do curso tenha alcançado conceito suficiente para aprovação, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes, principalmente na dimensão 3.

As principais fragilidades apontadas pela Comissão dizem respeito à infraestrutura. Dessas, destacam-se: a) a insuficiência dos gabinetes de trabalho para professores Tempo Integral - TI); b) a inadequação do espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos e da sala de professores; c) a insuficiência do acesso dos alunos a equipamentos de informática; e d) a inexistência dos periódicos especializados.

As insuficiências apontadas pelos avaliadores culminaram com a atribuição do conceito 2,6 à Dimensão 3, inferiores ao mínimo estabelecido pela Portaria nº 20, de 21 de dezembro de 2017, para a aprovação do curso.

Sendo assim, tendo em vista as fragilidades supracitadas e considerando o art. 13 da Portaria nº 20/2017, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o Decreto nº 5.773, de 09/05/2006, e suas alterações, a Portaria Normativa MEC nº 40, de 12/12/2007, republicada em 29/12/2010, e a Instrução Normativa SERES/MEC nº 4, de 31/05/2013, republicada em 29/07/2013, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de PEDAGOGIA, LICENCIATURA, pleiteado pela FACULDADE DE ENSINO PASCHOAL DANTAS, código 21485, mantida pela FACULDADE NOVA GERACAO LTDA., com sede no município de São Paulo, no Estado de São Paulo.

Tempestivamente, a IES protocolou recurso ao Conselho Nacional de Educação (CNE), pugnando pela reforma da decisão da SERES, tendo como justificativa o cumprimento de todos os requisitos da legislação vigente à época do seu pedido.

Submetido ao CNE, sua Câmara de Educação Superior, em sessão realizada em 5 de dezembro de 2018, aprovou, por maioria, o Parecer CNE/CES nº 796/2018, de relatoria do Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi, dando provimento ao recurso para, no mérito, autorizar o funcionamento do curso superior de Pedagogia, conforme transcrição *in verbis*:

[...]

Considerações do Relator

O processo é de 2015 e foi, portanto, avaliado a partir de sua instrução à época. O processo avaliativo foi realizado indicando uma boa qualidade na dimensão docente (4,1). Nas outras dimensões obteve o Conceito 2,9, praticamente inserida no mínimo na dimensão ou organização didático-pedagógico e 2,6 na infraestrutura. Deve-se destacar, no entanto, que nesta dimensão foram as seguintes.: “3.1. Gabinetes de trabalho para professores Tempo Integral – TI, 3.2. Espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos, 3.3. Sala de professores, 3.5. Acesso dos alunos a equipamentos de informática e 3.8. Periódicos especializados.”

Não há, assim, nenhuma menção à biblioteca. Desde o ponto de vista de uma perspectiva global, a avaliação percorreu limites mínimos e, no caso da dimensão 3, abaixo do mínimo. No entanto, deve-se considerar o êxito na dimensão docente, capaz, sim, de resgatar o conjunto de itens em que o projeto precisa melhorar ou recuperar-se, caso seja aprovado.

Há, ainda, um aspecto regulatório fundante na justificativa da SERES em considerar a proposta como insatisfatória.

Trata-se do disposto na Portaria 20/2017. Em que pese a reorientação completa dada a cláusula do tempo de validade da referida Portaria, carece de cabimento sua citação no atual relatório da SERES como fator de influência. O processo, de 2015, foi assim indicado a referência do marco legal: “tendo em vista o Decreto nº 5.773, de 09/05/2006, e suas alterações, a Portaria Normativa MEC nº 40, de 12/12/2007, republicada em 29/12/2010, e a Instrução Normativa SERES/MEC nº 4, de 31/05/2013, republicada em 29/07/2013, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de PEDAGOGIA, LICENCIATURA.”

Não se pode, assim, indicar, como na conclusão da SERES, o impedimento causado pela Portaria 20/2017.

Por outro lado, a proposta expressa uma mobilização capaz de ser, em curto prazo, revista ou reavaliada. Não se pode admitir que a avaliação não deva propor caminhos construtivos aos encaminhamentos de programas de qualidade.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, expressa na Portaria SERES nº 506, de 17 de julho de 2018, para autorizar o funcionamento do curso de Pedagogia, licenciatura, a ser oferecido pela Faculdade de Ensino Paschoal Dantas, com sede na Rua Frei Inocêncio, nº 40. Bairro Jardim São Gabriel, no município de São Paulo, no estado de São Paulo, mantida pela Faculdade Nova Geração Ltda., com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo, com 160 (cento e sessenta) vagas totais anuais.

Seguindo o curso, o processo foi remetido a Consultoria Jurídica (CONJUR) que após análise e manifestação prévia à homologação ministerial emitiu o PARECER nº 00790/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, transcrito abaixo:

[...]

II- FUNDAMENTAÇÃO

7. Inicialmente, vale consignar que as definições ora apresentadas na deliberação do CNE se encontram claramente situadas na esfera discricionária de conveniência e oportunidade da Administração, e que a análise desta CONJUR, no presente momento, cinge-se à verificação da conformação jurídico-formal da deliberação do CNE com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional.

8. Na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 6º, VI, do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação e julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos nas hipóteses previstas neste Decreto, in verbis:

Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:

(...)

VI - julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto; e

(...)

*9. Consoante anteriormente explicitado, a SERES indeferiu o pedido de autorização para o funcionamento do curso de Pedagogia da IES, em razão das **fragilidades** apontadas na avaliação feita pelo INEP. Em suas razões, a SERES apontou as deficiências que motivaram o indeferimento do pedido nos seguintes termos:*

3. CONSIDERAÇÕES DA SERES

Convém destacar que a análise da proposta em pauta demanda uma verificação cuidadosa tendo em vista que embora a avaliação global do curso tenha alcançado conceito suficiente para aprovação, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes, principalmente na dimensão 3.

As principais fragilidades apontadas pela Comissão dizem respeito à infraestrutura. Dessas, destacam-se: a) a insuficiência dos gabinetes de trabalho para professores Tempo Integral - TI); b) a inadequação do espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos e da sala de professores; c) a insuficiência do acesso dos alunos a equipamentos de informática; e d) a inexistência dos periódicos especializados.

As insuficiências apontadas pelos avaliadores culminaram com a atribuição do conceito 2,6 à Dimensão 3, inferiores ao mínimo estabelecido pela Portaria nº 20, de 21 de dezembro de 2017, para a aprovação do curso. Sendo assim, tendo em vista as fragilidades supracitadas e considerando o art. 13 da Portaria nº 20/2017, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito. (Grifou-se)

10. Após a IES apresentar recurso em face da decisão da SERES, o CNE exarou o Parecer nº 796/2018, tendo, por maioria, dado-lhe provimento. Em suas considerações, o CNE explicitou que, não obstante a dimensão 3 ter sido fixada abaixo do mínimo legal, é possível que a recorrente em curto prazo supere as deficiências apontadas, o que em seu conjunto atende aos limites mínimos para a oferta do curso. Convém transcrever o exceto de suas considerações:

O processo é de 2015 e foi, portanto, avaliado a partir de sua instrução à época. O processo avaliativo foi realizado indicando uma boa qualidade na dimensão docente (4,1). Nas outras dimensões obteve o Conceito 2,9, praticamente inserida no mínimo na dimensão ou organização didático-pedagógico e 2,6 na infraestrutura. Deve-se destacar, no entanto, que nesta dimensão foram as seguintes.: “3.1. Gabinetes de trabalho para professores Tempo Integral – TI, 3.2. Espaço de trabalho para coordenação do curso e serviços acadêmicos, 3.3. Sala de professores, 3.5. Acesso dos alunos a equipamentos de informática e 3.8. Periódicos especializados.”

Não há, assim, nenhuma menção à biblioteca. Desde o ponto de vista de uma perspectiva global, a avaliação percorreu limites mínimos e, no caso da dimensão 3, abaixo do mínimo. No entanto, deve-se considerar o êxito na dimensão docente, capaz, sim, de resgatar o conjunto de itens em que o projeto precisa melhorar ou recuperar-se, caso seja aprovado.

Há, ainda, um aspecto regulatório fundante na justificativa da SERES em considerar a proposta como insatisfatória.

Trata-se do disposto na Portaria 20/2017. Em que pese a reorientação completa dada a cláusula do tempo de validade da referida Portaria, carece de cabimento sua citação no atual relatório da SERES como fator de influência. O processo, de 2015, foi assim indicado a referência do marco legal: “tendo em vista o Decreto nº 5.773, de 09/05/2006, e suas alterações, a Portaria Normativa MEC nº 40, de 12/12/2007, republicada em 29/12/2010, e a Instrução Normativa SERES/MEC nº 4, de 31/05/2013, republicada em 29/07/2013, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de PEDAGOGIA, LICENCIATURA.”

Não se pode, assim, indicar, como na conclusão da SERES, o impedimento causado pela Portaria 20/2017.

Por outro lado, a proposta expressa uma mobilização capaz de ser, em curto prazo, revista ou reavaliada. Não se pode admitir que a avaliação não deva propor caminhos construtivos aos encaminhamentos de programas de qualidade.

11. Nesse contexto, impõe explicitar que, no cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável, atentando-se à regularidade da instrução e ao respeito do mérito do pedido.

12. Sobre a divergência de entendimentos entre a SERES e o CNE nos processos para concessão de atos autorizativos, nota-se a ocorrência do seguinte contexto fático: depois da avaliação feita pelo INEP - constatando fragilidades que inviabilizam a concessão do ato -, e a emissão do Parecer Final desfavorável da SERES, a IES apresenta recurso ao CNE, tendo em muitas vezes suprido as deficiências anteriormente apontadas, em razão do período de tempo entre a decisão da SERES e a análise do recurso pelo CNE.

13. Nesse contexto, o CNE, como último órgão a acompanhar a situação da IES, acaba percebendo que a instituição possui condições para ter deferido o pedido pleiteado. Inclusive, em diversos casos, o CNE empreende diligências junto à IES a fim de subsidiar sua decisão e acaba percebendo condições favoráveis para a concessão do ato autorizativo.

14. Diante da indigitada constatação fática, o CNE tem flexibilizado determinados resultados obtidos nas avaliações do INEP ao perceber que houve mudança nas condições de ensino da interessada, mesmo que, tecnicamente, este não seja o momento para que a instituição demonstre sua capacidade de ensino para a oferta de um curso ou para seu próprio funcionamento.

15. Desta sorte, tendo o CNE a missão legal de aprimorar e consolidar a educação nacional de qualidade, sendo órgão apto a decidir questões de mérito técnico- educacional, pode este, em sede recursal, entender pela viabilidade da concessão do ato autorizativo que inicialmente não atendia aos requisitos legais, mas desde que pelas circunstâncias do caso concreto se constate o atendimento dos requisitos legais.

16. A legislação (leis, decretos, instruções normativas, portarias etc.) exige uma série de requisitos para a concessão de um ato autorizativo que, uma vez verificados, permitem ao órgão competente “autorizar” o funcionamento de uma instituição ou de um curso, o que faz, portanto, que o ato autorizativo seja classificado como um ato administrativo vinculado [1].

17. Com efeito, considera-se possível a reforma de decisão de indeferimento da SERES, devido deficiências apontadas pelo INEP em sua avaliação, tendo em vista as considerações de mérito técnico/administrativo exarado pelo CNE, circunstanciadas em suporte fático que pressupõe o atendimento pela instituição dos requisitos exigidos. Porém, ressalte-se, deve haver fundamentação específica pelo

CNE, de forma a demonstrar o atendimento, pela recorrente, dos requisitos mínimos exigidos nas normas regentes do processo administrativo.

18. Isso porque o CNE deve balizar suas decisões em critérios de natureza estritamente técnicos estabelecidos na legislação, os quais devem nortear todas as manifestações e decisões de todos os órgãos responsáveis pela prática dos atos no processo de credenciamento de instituição e autorização de cursos, em observância ao princípio da legalidade administrativa.

19. 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, verificadas ao tempo da avaliação.

20. Quadra destacar que o operador do direito deve fazer a distinção entre os conceitos de discricionariedade administrativa e discricionariedade técnica, questão fundamental para guiar eventual conflito em casos desse jaez.

21. 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.**

22. Ademais, assevera-se 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.

23. 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 [2], a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004[3]; o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017[4]; e a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017[5], dentre outros atos normativos.

24. 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.

25. Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, a margem da legislação posta, 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.

26. 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[6].

27. 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[7].

28. Portanto, considerando o teor das manifestações técnicas dispostas no relatório de avaliação do INEP e no Parecer Final da SERES de 17 de julho de 2018, bem como das conclusões firmadas na presente manifestação, 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.

III- CONCLUSÃO

29. 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 796/2018, na forma do ofício em anexo.

À consideração superior.

Considerações do Relator

De acordo com os elementos colhidos no presente processo (e-MEC 201508551 e SEI 00732.001307/2019-81), teço as seguintes considerações:

O Parecer CNE/CES nº 796/2018, de 5 de dezembro de 2018, favorável ao pedido de autorização do curso de Pedagogia, licenciatura, pleiteado pela Faculdade de Ensino Paschoal Dantas, foi relatado pelo Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi e aprovado, por maioria, com apenas uma abstenção, pela Câmara de Educação Superior.

Em seu parecer, o relator, de forma pertinente, ponderou sobre a prudência de se considerar que o processo é de 2015 e foi, portanto, avaliado a partir de sua instrução à época. O relator considerou também uma questão relevante em relação à avaliação do pleito da IES, que é a boa qualidade da dimensão docente e sua consequente capacidade de superar as fragilidades apontadas na avaliação, conforme segue, *ipsis litteris*:

[...]

O processo avaliativo foi realizado indicando uma boa qualidade na dimensão docente (4,1). Nas outras dimensões obteve o Conceito 2,9, praticamente inserida no mínimo na dimensão ou organização didático-pedagógico e 2,6 na infraestrutura.

[...]

*No entanto, **deve-se considerar o êxito na dimensão docente, capaz, sim, de resgatar o conjunto de itens em que o projeto precisa melhorar ou recuperar-se, caso seja aprovado.*** (grifo nosso)

Além disso, a SERES fundamenta seu parecer baseando-se no padrão decisório da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, sem considerar o fato de o processo ter sido protocolado em 20 de novembro de 2015, como elucidou o Conselheiro em seu parecer:

[...]

Há, ainda, um aspecto regulatório fundante na justificativa da SERES em considerar a proposta como insatisfatória.

*Trata-se do disposto na Portaria. **Em que pese a reorientação completa dada a clausula do tempo de validade da referida Portaria, carece de cabimento sua citação no atual relatório da SERES como fator de influência.** O processo, de 2015, foi assim indicado a referência do marco legal: “tendo em vista o Decreto nº 5.773, de 09/05/2006, e suas alterações, a Portaria Normativa MEC nº 40, de 12/12/2007, republicada em 29/12/2010, e a Instrução Normativa SERES/MEC nº 4, de 31/05/2013, republicada em 29/07/2013, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de PEDAGOGIA, LICENCIATURA.”* (grifo nosso)

Não se pode, assim, indicar, como na conclusão da SERES, o impedimento causado pela Portaria 20/2017. (grifo nosso)

No caso concreto, a discricionariedade técnica tem que ser ponderada, uma vez que não se trata de liberdade de opção, mas sim de entender que as facetas pertinentes à oferta de cursos superiores devem ser analisadas em conjunto, de forma a serem identificados potenciais de qualidade que sirvam ao interesse público.

Diante do exposto, passo ao voto.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 796/2018, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 506/2018, e manifesto-me favorável ao funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser oferecido pela Faculdade de Ensino Paschoal Dantas, com sede na Rua Frei Inocência, nº 40. Bairro Jardim São Gabriel, no município de São Paulo, no estado de São Paulo, mantida pela Faculdade Nova Geração Ltda., com sede no mesmo município e estado, com 160 (cento e sessenta) vagas totais anuais.

Brasília (DF), 21 de maio de 2020.

Conselheiro Sergio de Almeida Bruni – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 21 de maio de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice-Presidente