



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Instituto para o Desenvolvimento da Educação e da Cidadania		UF: PR
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria SERES nº 466, de 9 de setembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 10 de setembro de 2013, indeferiu o pedido de autorização do curso de Administração (bacharelado), na modalidade a distância, do Instituto Superior de Educação do Paraná (INSEP), com sede no Município de Maringá, Estado do Paraná.		
RELATOR: Erasto Fortes Mendonça		
PROCESSO Nº: 23001.000166/2013-44		
PARECER CNE/CES Nº: 206/2014	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 9/10/2014

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria SERES nº 466, de 9 de setembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 10 de setembro de 2013, indeferiu o pedido de autorização do curso de Administração (bacharelado), na modalidade a distância, do Instituto Superior de Educação do Paraná (INSEP), com sede no Município de Maringá, Estado do Paraná.

1. Do recurso:

O recurso, ao situar os fatos, considera que o indeferimento do pleito de autorização para oferta do curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância, deu-se “*em razão da não avaliação de dois polos (Tamandaré e Foz do Iguaçu). Apesar da avaliação satisfatória do polo de Maringá-PR, que concentra 80% das vagas do curso (1.200 das 1.500 vagas totais)*”. A recorrente informa, ainda, que atua exclusivamente na oferta de Educação Superior na modalidade a distância desde o ano de 2004, tendo sido recredenciada para essa finalidade por meio da Portaria nº 135/2013, e que possui somente o curso de Pedagogia (licenciatura) reconhecido “*não obstante seu longo tempo de atuação e qualidade*”. Alega que isso ocorre porque os pedidos de autorização para oferta de cursos, inclusive o de Administração (bacharelado), objeto do presente recurso, “*seguiram de maneira muito devagar (sic)*”. Essa situação teria colocado a instituição em risco, “*já que é extremamente difícil manter a qualidade de uma instituição de Ensino com apenas um curso*”. Informa, ainda, que o pedido de autorização para oferta do curso de Administração (bacharelado) foi objeto de diferentes processos em face de alterações normativas. O primeiro processo foi protocolado no ano de 2006, recebendo o nº 20060015189. O segundo pedido recebeu o nº 2010100161, após a instituição ser informada de que deveria preencher novos formulários no sentido de incluir dados dos polos de apoio presencial, sendo então protocolizado novo pedido sob o nº 201012212. O curso teria sido recomendado pelo Conselho Regional de Administração, em atendimento às exigências da Portaria Normativa nº 23/2010. A avaliação

por comissão instituída pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ocorreu, conforme informação presente da peça recursal, no mês de agosto de 2012, tendo recebido o conceito 3 (três).

Considera a recorrente que, embora o último pedido seja do ano de 2010, a instituição preparou-se para a oferta do curso desde o ano de 2006, quando foi protocolizado o primeiro processo, razão pela qual, considerando a morosidade no andamento do processo, ingressou com ação judicial,

tendo sido deferido pedido de antecipação de tutela, determinando ao Sr. Secretário que decidisse o processo em 30 dias. A decisão foi cumprida somente em 09 de novembro e, para a surpresa do Recorrente, a decisão foi pelo indeferimento do pedido. Nos documentos juntados ao processo, verificou-se que dois motivos foram determinantes para a decisão da secretaria: 1. A alegação de que a IES não possuía qualidade satisfatória; 2. A necessidade de avaliação dos outros dois polos vinculados ao pedido de autorização.

O recurso transcreve trechos de considerações positivas feitas pela Comissão de Avaliação *in loco* em relação às três dimensões avaliadas, Organização Didático-Pedagógica, Corpo Docente e Tutorial e Infraestrutura, queixando-se de que a Nota Técnica SERES/MEC nº 544/2013, que subsidiou o indeferimento do pedido de autorização de funcionamento do curso pretendido, coloca em dúvida a sua qualidade porque *“pincelou alguns indicadores desfavoráveis presentes no relatório do INEP”*.

Lembra que a SERES concluiu pelo indeferimento do pleito do INSEP considerando a existência de fragilidades nas três dimensões avaliadas e que somente o polo de apoio presencial, localizado na sede da instituição, foi submetido à avaliação *in loco*. Insiste a peça recursal, citando a Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que, *“além do curso ser efetivamente de qualidade, como demonstram os documentos que acompanham este Recurso, a legislação educacional proíbe que indicadores sejam utilizados de maneira isolada para avaliar instituições”*.

A respeito da realização da avaliação *in loco* ter sido realizada apenas no polo de apoio presencial situado na sede, objeta o recurso afirmando que *“a Recorrente esclarece que se preparou para ser avaliado (sic) em todos os polos”* e que *“os polos de Tamandaré e Foz do Iguaçu não foram avaliados por decisão ou erro da própria SERES, e não da Recorrente, que sempre se mostrou favorável às avaliações”*, razão pela qual *“os polos aguardam a avaliação desde dezembro de 2011”*.

Advoga a instituição, em seu recurso, que ela está recredenciada para oferta de EAD na sede e nos três polos em questão por meio da Portaria MEC nº 135, de 27 de fevereiro de 2013, *“não sendo necessária qualquer outra visita in loco, especialmente quando o processo de autorização atrasou bastante e já se encontra em fase na qual não cabe a imposição desse tipo de avaliação”*. Citando a Instrução Normativa SERES/MEC nº 1, de 14 de janeiro de 2013, que dispõe sobre procedimentos do fluxo dos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade a distância, entende que *“não é imprescindível a avaliação de todos os polos”*. Como o citado instrumento prevê o sorteio para realização de visitas por amostragem dos polos de apoio presencial, sendo os processos de diferentes cursos agrupados em um processo-base, a recorrente entende que *“este processo de recredenciamento (um processo ainda mais detalhado que autorizações ou reconhecimento de cursos) poderia ser considerado o ‘processo-base’[...]”*.

Apela, ainda que, *“como argumento derradeiro ao direito da Recorrente, há a possibilidade de se autorizar a oferta do curso de administração apenas no polo avaliado,*

que concentra 80% das vagas pretendidas. Ora, não havendo nenhum empecilho legal para a autorização exclusiva no polo avaliado, em Maringá, essa seria a decisão mais razoável”.

Por fim, pede que o recurso seja recebido e conhecido para, no mérito, manifestar-se a Câmara de Educação Superior favoravelmente à oferta do curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância, exclusivamente no polo avaliado, o da sede, no Município de Maringá, com 1.200 (mil e duzentas) vagas totais anuais. Alternativamente, pede que sejam autorizadas as mesmas atividades nos polos já credenciados, com fundamento na Instrução Normativa MEC nº 1/2013.

Em 24 de outubro de 2013, a Secretaria Executiva do CNE encaminhou a peça recursal à SERES/MEC para sua manifestação nos termos da Lei nº 9.784/1999, e, em 8 de novembro de 2013, a SERES encaminhou o recurso ao CNE para apreciação, tendo em vista a manutenção do indeferimento.

2. Do indeferimento do pedido de autorização de funcionamento do Curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância:

Para melhor compreensão do processo e análise do recurso, considero fundamental recuperar os elementos do processo que redundou no indeferimento do pedido de autorização de funcionamento do curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância.

A Nota Técnica nº 554/2013 – COREAD/DIREG/SERES/MEC, de 9 de setembro de 2013, que embasou a decisão de indeferimento do pleito do INSEP, historia o credenciamento do Instituto Superior de Educação do Paraná (INSEP), pela Portaria MEC nº 2.694, de 2 de setembro de 2004, exclusivamente para oferta de cursos na modalidade a distância, como possibilitava o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) antes da vigência do Decreto nº 5.622, de 20 de dezembro de 2005, que regulamentou o citado artigo, estabelecendo que “*o ato de credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas*”. Após a emissão desse decreto, o MEC, por meio da então Secretaria de Educação a Distância (SEED), passou a orientar as instituições credenciadas exclusivamente para oferta de cursos a distância que ingressassem com pedidos de autorização para oferta de cursos presenciais, para fins de adequação à nova normativa legal. A Nota Técnica informa que a SEED “*entendia que, por não possuir credenciamento para oferta de ensino superior na modalidade presencial, o credenciamento para oferta na modalidade EAD estaria em desacordo com a normativa legal estabelecida pelo Decreto nº 5.622/2005*”. Apesar disso, “*o processo de Recredenciamento foi concluído pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, unicamente em cumprimento da Ação Ordinária nº 5002311-47.2012.404.7003/PR*”. Nessa ação, a sentença judicial determinou ao MEC que proferisse “*decisão final no processo de recredenciamento n. 200806974 no prazo de 30 (trinta) dias, sem exigir o credenciamento presencial como requisito para o recredenciamento do autor na modalidade de educação à (sic) distância*” (grifei). Foi, então, publicada a Portaria MEC nº 135, de 27 de fevereiro de 2013, recredenciando *sub judice* a instituição nos seguintes termos:

PORTARIA Nº 135, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2013

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, na Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 e no Parecer nº 264/2012, da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, conforme consta do Processo e-MEC nº 200806974, e diante da conformidade do Regimento da

Instituição e de seu respectivo Plano de Desenvolvimento Institucional com a legislação aplicável, resolve:

Art. 1º Fica recredenciado, sub judice, o Instituto Superior de Educação do Paraná para a oferta de educação superior na modalidade a distância, com sede na Rua dos Gerânios, nº 1.893, Bairro Borba Gato, no Município de Maringá, Estado do Paraná, mantido pelo Instituto para o Desenvolvimento da Educação e da Cidadania, com sede no Município de Maringá, no Estado do Paraná, pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos

Parágrafo único. As atividades presenciais serão realizadas nos seguintes polos de apoio presencial.

Polo Endereço Sede Rua dos Gerânios 1893, Borba Gato-Maringá/PR

Foz do Iguaçu Av. República Argentina 2567, Centro-Foz do Iguaçu/PR

Polo Tamandaré Rua Antonio Batista de Siqueira 347, Centro-Almirante Tamandaré/PR

Art. 2º Nos termos do art. 10, § 7º do Decreto nº 5.773, de 2006, os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte.

*Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.
ALOIZIO MERCADANTE OLIVA”*

Por não ter havido, ainda, até a data da elaboração da Nota Técnica, decisão final de mérito com trânsito em julgado, “o MEC entende que este ato regulatório vigora em caráter precário”.

A SERES pontuou as exigências estabelecidas pela lei que instituiu o SINAES e pela Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação, bem como a Portaria Normativa nº 40/2007, reeditada em 29 de dezembro de 2010, que dispõe sobre os procedimentos que devem ser adotados, dentre outros, para os pedidos de autorização de funcionamento de cursos. Em relação à possibilidade de avaliação *in loco* por amostragem, lembra a SERES que essa excepcionalidade só pode ser aplicada nos processos de **reconhecimento** de cursos na modalidade a distância. A esse respeito, cita o Parecer CONJUR nº 1.052, de 9 de agosto de 2013, que pontua que

na atual conjuntura normativa da regulação da educação superior na modalidade a distância, a avaliação por amostragem tão-somente (sic) é admitida nos processos de reconhecimento de cursos e na oferta de cursos em regime de parceria, não sendo admitida, portanto, para os processos de autorização de cursos naquela modalidade, por ausência de previsão normativa que a autorize.

Considerou, ainda, que “durante a análise processual por parte da SEED, somente o endereço da sede da instituição foi submetido à avaliação *in loco*, **procedimento irregular**, que gera subsídios insuficientes para a conclusão regular do processo” (grifei). Entendendo que os elementos disponíveis no processo não satisfaziam os critérios legais mínimos para sua conclusão, a SERES fez o reencaminhamento ao Inep para avaliação dos polos de apoio presencial não visitados. No entanto, registrou que,

diante da notificação sobre a decisão judicial em tela, no entanto, cabe a esta Coordenação-Geral, no cumprimento de seu teor, com vistas à conclusão do processo, decidir sobre o pleito do INSEP, no âmbito do Processo nº 201012212, com base nos elementos de que dispõe.

A seguir, a Nota Técnica assinala elementos do Relatório nº 96.009, produzido pela Comissão de Avaliação *in loco*, sublinhando que, apesar de ter sido obtido o conceito 3 (três) nas três dimensões e no Conceito Final, *“foram atribuídos conceitos insatisfatórios em indicadores de valor determinante, os quais contribuem para a composição das dimensões”*. Nesse sentido, são listados os seguintes conceitos insuficientes:

Na dimensão 1 (um) – Organização didático-pedagógica:

1.2 – Políticas institucionais no âmbito do curso / conceito 2 (dois) / quando o projeto do curso prevê formas insuficientes de interação ou a opção tecnológica não atende o perfil dos estudantes potenciais.

1.11 – Apoio ao discente / conceito 2 (dois) / quando os materiais educacionais apresentam mecanismos insatisfatórios de autoavaliação pelo estudante.

1.15 – Material didático institucional / conceito 2 (dois) / quando o material didático impresso é inadequado ao projeto pedagógico do curso.

1.18 – Número de vagas / conceito 1 (um) / quando o número de vagas proposto para o curso está dimensionado insuficientemente em relação ao corpo docente e à tutoria.

Na dimensão 2 (dois) – Corpo docente e tutorial:

2.3 – Experiência do coordenador do curso / conceito 1 (um) / quando o coordenador do curso não apresenta experiência profissional na área do curso.

2.8 – Titulação do corpo docente do curso / conceito 2 (dois) / quando menos de 75% (setenta e cinco por cento) de todos os professores previstos têm formação específica nos conteúdos que serão ministrados.

2.17 – Experiência do corpo de tutores em educação a distância / conceito 1 (um) / quando menos de 30% (trinta por cento) dos tutores previstos para a primeira metade do curso possuem qualificação específica em educação a distância ou experiência mínima de 1 (um) ano em EAD.

Na dimensão 3 (três) – Infraestrutura:

3.3 – Sala de professores / conceito 2 (dois) quando as instalações estão equipadas insuficientemente ou atendem insuficientemente requisitos de dimensão, limpeza, iluminação, acústica, ventilação, conservação e comodidade necessária à atividade proposta.

Em conclusão, considerando: a) a obrigatoriedade de cumprimento da decisão judicial; b) que a instituição não protocolizou no sistema e-MEC nenhum pleito de autorização de curso presencial; c) a precariedade do ato de credenciamento institucional que se mantém *sub judice*; d) a inaplicabilidade da utilização de avaliação *in loco* por amostragem para o processo em comento; e) que o processo objeto da decisão judicial é integralizado com vínculo de três polos de apoio presencial; f) que somente o polo sede foi avaliado; e g) que os resultados decorrentes da avaliação realizada demonstram fragilidades nas três dimensões,

a Coordenação-Geral de Regulação da Educação Superior a Distância, por inexistência de outra conclusão regular e legal para

*este processo, decide pela suspensão das avaliações dos polos de apoio por parte do INEP e conclusão do Processo e-MEC nº 201013312, com **indeferimento** da Autorização do curso de Bacharelado em Administração a distância, do Instituto Superior de Educação do Paraná – INSEP.*

A Nota Técnica foi aprovada pela diretora de Regulação da Educação Superior e pelo secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, tendo sido publicado o indeferimento do pleito de autorização para funcionamento do curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância por meio da Portaria MEC nº 166, de 9 de setembro de 2013.

É o relatório.

3. Considerações do relator:

O recurso recebido no CNE foi originalmente distribuído para análise do conselheiro Benno Sander em 4 de dezembro de 2013 e, em face de seu falecimento, ocorrido em 30 de abril de 2014, foi redistribuído a este relator em 8 de maio de 2014.

Em 27 de maio de 2014, entendendo que a ausência de decisão pela CES/CNE, até aquele momento, sobre o recurso impetrado intensificava o atraso na decisão final do presente processo, os procuradores do Instituto para o Desenvolvimento da Educação e da Cidadania, mantenedor do INSEP, ingressaram com uma Ação Ordinária com Antecipação de Tutela junto à Justiça Federal da Seção Judiciária do Paraná, Subseção Maringá. Trata-se do Processo Judicial nº 5009012-53.2014.404.7003, por meio do qual, em síntese, são requeridas:

- 1. Antecipação dos efeitos da tutela, sem a oitiva da Ré, determinando que o CNE decida, no prazo de 30 dias, o processo de autorização de curso superior de Administração da IES mantida pelo Autor;*
- 2. **Determinação expressa de que o julgamento deve satisfazer as regras básicas do processo administrativo com a observância das garantias do advogado, especialmente em relação a:** a) Notificação prévia do procurador da parte, com antecedência mínima de 3 dias, nos termos dos Art. 26 e 28, da Lei 9.784/1999; b) direito do advogado do Autor poder manifestar-se “pela ordem”, conforme dispõe o Art. 7º, X, XI e XII da Lei 8.906/94;*
- 3. Que o senhor Conselheiro se abstenha de considerar: a) a necessidade de avaliação dos polos de Tamandaré e Foz do Iguaçu, vez que o recurso requer autorização somente no polo de Maringá-PR; b) a necessidade de credenciamento presencial da IES; c) o resultado da avaliação in loco do polo de Maringá (sede), uma vez que ela foi, nos termos legais, plenamente satisfatória;*
- 4. Alternativamente, caso V. Exa. entenda ser imprescindível receber informações da Ré antes da apreciação do pedido de antecipação de tutela, que o prazo para tanto não exceda 10 dias;*
- 5. Seja estipulada multa diária de R\$ 10.000,00 para o caso do descumprimento da obrigação acima.*

Em 20 de junho de 2014, o meritíssimo juiz Federal Marcos Cesar Romeira Moraes, em despacho proferido no âmbito da citada Ação Ordinária, intimou a União – Advocacia-

Geral da União (AGU) – a prestar informações, no prazo de 10 (dez) dias, “*inclusive se há data prevista para o CNE decidir acerca do recurso interposto pela parte autora ou se é possível desde já fixá-la, tendo em vista esta demanda judicial, cientificando-a de que serão as informações consideradas para a apreciação do pedido de antecipação de tutela*”.

Em 5 de agosto de 2014, o mesmo juiz Federal exarou decisão por meio da qual deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela “*para determinar a (sic) parte ré que analise e decida o recurso interposto pela parte autora, registrado no sistema e-MEC nº 201013312, no prazo de até 60 (sessenta) dias. A parte ré deverá informar nos autos a data do julgamento, com antecedência mínima de 10 (dez) dias*”.

Importante ressaltar que a Secretaria Executiva do CNE, atendendo consulta da Advocacia-Geral da União (AGU), manifestou-se, por meio do Ofício nº 430/2014/SE/CNE/MEC, de 27 de agosto de 2014, informando que o CNE não contava, naquela data, com quórum mínimo para votação e aprovação de pareceres submetidos à Câmara de Educação Superior, consoante o art. 28 do Regimento Interno do CNE, tendo em vista que é aguardada, desde 7 de junho de 2014, a publicação no Diário Oficial da União de Decreto Presidencial de recomposição do Colegiado nos termos do Decreto nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999.

No entanto, na data em que a informação foi prestada pela Secretaria Executiva do CNE, já havia sido exarada a decisão do meritíssimo juiz Federal, em 5 de agosto de 2014, deferindo parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela para determinar que o recurso interposto ao CNE seja decidido no prazo de 60 (sessenta) dias, devendo ser informada, nos autos, a data do julgamento com antecedência mínima de 10 (dez) dias.

Ressalto que o processo, como já visto, foi distribuído a este relator em 8 de maio de 2014, no âmbito da reunião ordinária do mês de maio. Em tese, a análise do recurso poderia ter sido apresentada à consideração da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação para a devida deliberação na reunião ordinária do mês de junho de 2014. No entanto, naquela ocasião, 5 (cinco) conselheiros desta Câmara terminaram o seu mandato. Somando-se esse fato à vaga deixada pelo falecimento do conselheiro Benno Sander, relator inicial do presente processo, apenas 6 (seis) dos 12 (doze) membros da CES permaneceram com mandatos. Dessa maneira, uma vez que não houve, naquela ocasião, a nomeação de novos conselheiros pela excelentíssima presidenta da República, a CES não detinha o quórum exigido de 7 (sete) conselheiros para apreciação e deliberação dos pareceres submetidos à sua apreciação, consoante o que reza o art. 28 do Regimento Interno do CNE:

“Art. 28 - O quórum para votação nas sessões do Conselho Pleno e das Câmaras, (sic) será o da maioria simples dos seus membros.”

Esse fato, no entanto, não é aqui trazido com a pretensão de legitimar a excessiva demora na tramitação do pleito original, qual seja, a autorização para funcionamento de novo curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância. Como demonstrado no processo, desde 19 de dezembro de 2006, esse pedido foi devidamente protocolizado em obediência às normativas vigentes à época. Como já relatado, as mudanças ocorridas nos marcos regulatórios concernentes ao pleito obrigaram a instauração de três processos (20060015189, 2010100161 e 2010013312). O primeiro, passando pela fase documental e avaliativa, tramitou por 48 (quarenta e oito) meses; o segundo, cobrindo apenas a parte documental, tramitou por 12 (doze) meses e o terceiro, cobrindo desde a fase documental até o recurso ao CNE, tramitou por 44 (quarenta e quatro) meses.

No mérito, passo a analisar os pedidos formais da recorrente ao CNE, apresentados nos seguintes termos:

[...] seja recebido e conhecido este recurso para que, no mérito, o mesmo (sic) receba provimento, manifestando-se a Câmara de Educação Superior favoravelmente à autorização para o funcionamento do curso de Administração exclusivamente no polo avaliado – Maringá – com 1.200 vagas totais anuais, na modalidade a distância, a ser ministrado pelo Instituto Superior de Educação do Paraná – INSEP. Alternativamente, pede sejam (sic) autorizadas as atividades em todos os polos já credenciados para a IES, com fundamento na Instrução Normativa 01/2013.

A análise de mérito do presente recurso redigido nos termos acima não pode ser realizada sem o concurso no conteúdo da Ação Ordinária e a respectiva sentença que impôs ao CNE a deliberação no prazo de 60 (sessenta) dias.

Entende a recorrente, na ação ordinária apresentada à Justiça Federal, que “*não havia – nem há – razão para o indeferimento, que foi motivado, como dito, por um parecer ilegal que foi fundamentado em três questões: 1. Suposta falta de qualidade; 2. Precariedade do credenciamento da IES; 3. Ausência de visitas in loco nos três polos do Autor*”. Insiste a Autora na ilegalidade desses três fundamentos, “*especialmente em relação à ausência de visita in loco*” e na aludida precariedade do credenciamento.

De fato, como aqui já expresso pelo teor completo da Portaria MEC nº 135/2013, o credenciamento institucional para oferta de cursos na modalidade EAD foi dado *sub judice* porque foi imposto por sentença judicial. Entendeu o MEC, a meu juízo corretamente, que a precariedade do credenciamento existe porque a análise de mérito da decisão judicial ainda não transitou em julgado. Ademais, é importante ressaltar que a sentença judicial, transcrita pela recorrente nos autos do presente processo, que se pronunciou sobre a validade da exigência de credenciamento na modalidade presencial para obtenção de credenciamento para a modalidade a distância, assim se fundamentou:

Não encontro lastro legal suficiente para se autorizar a equiparação pretendida pela União. Como o INSEP já era instituição de ensino credenciada pela União (na modalidade de ensino à (sic) distância – EAD), também entendo (cognição sumária) ser ilegítima a exigência nova do MEC de que seja também credenciado na modalidade presencial como requisito para obtenção do credenciamento no EAD.

Há, aqui, uma divergência flagrante entre a compreensão do MEC e da Justiça Federal expressa em sentença de Primeira Instância sobre a existência de lastro legal para a exigência de credenciamento para oferta de ensino presencial como condição necessária para o credenciamento para oferta de ensino a distância.

Baseia-se o MEC no que dispõe o art. 9º do Decreto nº 5.622/2005, que regulamentou o art. 80 da LDB:

“Art. 9º O ato de credenciamento para o oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas.”

Essa imposição legal, conforme descrito na Nota Técnica nº 554/2013-COREAD/DIREG/SERES/MEC, de 9 de setembro de 2013, levou a então SEED/MEC a orientar as instituições credenciadas exclusivamente para oferta de ensino na modalidade a distância a protocolizar pedido de autorização para oferta de curso presencial, caso concreto

da recorrente, que obteve esse seu credenciamento no ano de 2004, antes, portanto, da edição do mencionado decreto. O não atendimento a essa orientação leva este relator a compreender, s.m.j., que a recorrente entendeu que as imposições do Decreto nº 5.662/2005 não ferem o seu direito de funcionar com a oferta exclusiva de ensino na modalidade a distância. Essa compreensão é corroborada pela iniciativa de ingresso de ação ordinária na Justiça Federal para lhe fazer garantir esse direito e é confirmada pela decisão judicial, que, como já visto, determinou ao MEC proferir deliberação final sobre o credenciamento “*sem exigir o credenciamento presencial como requisito para o credenciamento do autor na modalidade à (sic) distância*”.

Julgo ser preliminar pacificar o entendimento sobre a aludida precariedade do credenciamento para oferta de EAD pela IES recorrente, obtido por força de decisão judicial, e a conseqüente necessidade de a instituição recorrente solicitar autorização para funcionamento de curso presencial como condição para obtenção de credenciamento não precário para oferta de EAD. Entendo que a precariedade do credenciamento se dá por ter sido concedido por imposição judicial ainda não transitada em julgado e não pelo fato de não ter a recorrente autorização para oferta de curso superior na modalidade presencial. No caso concreto, a recorrente obteve seu credenciamento para oferta exclusiva de ensino na modalidade a distância no ano de 2004, antes, portanto, da vigência do Decreto nº 5.622/2005. Como visto, o art. 9º do mencionado decreto determina que, a partir de sua publicação, o **credenciamento** para oferta de cursos na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino já credenciadas, por óbvio, para oferta de ensino presencial. O entendimento da SEED/MEC, ao promover orientação às instituições credenciadas exclusivamente para oferta de EAD, no sentido de que providenciassem solicitação para ensino presencial, extrapolou, a meu juízo, a determinação expressa no decreto, uma vez que esse instrumento legal estabeleceu nova regra para **credenciamento** e não para **credenciamento**, caso concreto da recorrente, que já tinha credenciamento como instituição de ensino privada, pertencente, portanto, ao Sistema Federal de Ensino, por força da Portaria MEC nº 2.694, de 2 de setembro de 2004. Entendo, portanto, que as instituições de ensino credenciadas exclusivamente para oferta de EAD antes da vigência do Decreto nº 5.622/2005 não devem ser exigidas a solicitar autorização para ensino presencial como condição para seu credenciamento.

A respeito da desnecessidade de avaliação *in loco* de todos os polos de apoio presencial para autorização de curso, não procede a alegação da recorrente de que “*não é imprescindível a avaliação de todos os polos*”. A Portaria Normativa nº 40/2007 é cristalina ao estabelecer, no parágrafo único do art. 54, que avaliações *in loco* poderão ocorrer por amostragem tão somente em processos de **reconhecimento de cursos** e não de autorização como pretende a recorrente. É importante, ainda, considerar o outro argumento da IES de que a avaliação de todos os polos não é imprescindível, porque “*essa avaliação foi feita no momento do credenciamento, sendo atestado que todos os polos possuem condições adequadas ao suporte presencial de cursos a distância*”. A alegação é de todo insuficiente, tendo em vista que a natureza da avaliação *in loco* em processos de credenciamento ou credenciamento institucional não é a mesma daquela realizada para verificação das condições para oferta de cursos superiores. Evidentemente que cada curso tem suas peculiaridades, suas necessidades de infraestrutura, seu projeto pedagógico, seu corpo docente especializado, dentre outros indicadores, não sendo razoável supor que uma instituição credenciada ou credenciada, pelo fato de haver sido recomendada pela Comissão de Avaliação *in loco* instituída pelo Inep, poderia, automaticamente, considerar aprovado o projeto de instalação de qualquer que seja o curso. A ser verdadeira essa suposição, não haveria sequer necessidade de realização de visitas *in loco* para autorização de funcionamento de cursos superiores.

Outra alegação da IES na peça recursal apresentada ao CNE, como já citado, diz respeito à motivação da SERES para indeferimento do pedido de autorização do curso. “*Não obstante os relatórios, a Nota Técnica SERES/MEC 554/2013, que motivou o indeferimento do pedido de autorização do curso, colocou em dúvida sua qualidade. Esta Nota Técnica ‘pincelou’ alguns indicadores desfavoráveis presentes no relatório do INEP [...]*”. Além disso, na interpretação da IES recorrente, a Lei nº 10.861/2004, que instituiu o SINAES, proibiria a utilização de indicadores de maneira isolada para avaliar instituições. Essa afirmação está baseada no disposto no § 2º do art. 4º da referida lei:

“§ 2º 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.”

De fato, a legislação prevê uma análise global das dimensões avaliadas. No entanto, não há como deixar de considerar que cada uma das 3 (três) dimensões avaliadas seja constituída de um conjunto de indicadores cujos conceitos atribuídos, na média, permitem aos avaliadores da Comissão constituída pelo Inep consignar um conceito para a dimensão e, igualmente, na média, conferir um conceito final ordenado na escala de 1 (um) a 5 (cinco). De acordo com a argumentação do recurso apresentado ao CNE, a SERES não deveria colocar em dúvida a qualidade do curso pretendido, uma vez que a Comissão de Avaliação *in loco* atribuiu o conceito 3 (três) para o projeto do curso de Administração (bacharelado) a ser oferecido na modalidade a distância.

É pertinente, nesse sentido, restabelecer os âmbitos de competências que cabem aos diferentes órgãos que participam do processo de autorização de funcionamento de cursos para que não restem dúvidas sobre o papel de cada um desses órgãos no cumprimento de suas funções. O Decreto nº 5.773/2006 determina as funções de regulação e supervisão que estão afetas ao Ministério da Educação:

Art. 5º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias, exercer as funções de regulação e supervisão da educação superior, em suas respectivas áreas de atuação.

[...]

§ 2º À Secretaria de Educação Superior compete especialmente:

[...]

*II - instruir e **decidir** os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, promovendo as diligências necessárias; (grifei)*

[...]

Art. 7º No que diz respeito à matéria deste Decreto, compete ao INEP:

I - realizar visitas para avaliação in loco nos processos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais;

*II - realizar as diligências à verificação das condições de funcionamento de instituições e cursos, como **subsídio** para o parecer da Secretaria competente, quando solicitado; (grifei)*

Sobressai nítido que o processo em comento resguardou corretamente as funções do Inep e da SERES/MEC, o primeiro tem a função de recolher e sistematizar informações para subsidiar a segunda em sua tarefa de decidir pelo deferimento ou indeferimento do pleito da IES. Entendeu a SERES/MEC, pelo que se depreende de seu parecer técnico, que as fragilidades apontadas pela Comissão de Avaliação *in loco*, a despeito do conceito final satisfatório por ela atribuído, não justificavam o deferimento do pedido. O fez, portanto, no âmbito de suas competências legais.

Nesse aspecto reside o mérito da análise do presente recurso, para o qual a SERES teria “pincelado” alguns indicadores desfavoráveis para desqualificar o projeto do curso. Para defender seu argumento, o recurso lista as considerações positivas descritas pelos avaliadores para cada uma das três dimensões igualmente “pincelando” apenas aspectos favoráveis e, nesse sentido, incorrendo na mesma estratégia da SERES para defender seu ponto de vista contrário.

Vejamos quais são as considerações desfavoráveis registradas no Relatório de Avaliação do Inep nº 96.009 e omitidas no recurso da IES:

Na Dimensão 1 (um), Organização Didático-Pedagógica,

foram considerados insuficientes os seguintes itens constantes no formulário: 1) apoio ao discente; 2) material didático institucional e, 3) número de vagas. Com relação ao apoio discente verificou-se a ausência de atividades (previstas) extraclasse para os discentes, além da participação de centros acadêmicos, intercâmbios e empresas juniores. A organização do material didático institucional está muito focada nos trabalhos em apostilas desenvolvidas pelos docentes. Pelas características de um curso na modalidade a distância, não se observou uma maior articulação com a inclusão de bibliografias expostas e adquiridas na biblioteca da instituição. Por fim, foi classificado como precário também o item número de vagas. Apesar de ser um curso na modalidade a distância, o espaço interno para a realização de um curso com 1.500 vagas anuais em 4 anos (perfazendo um total de 6 mil alunos, somente para o curso de Administração) é reduzido e necessita se (sic) melhor dimensionado com a implantação/andamento do curso.

Na Dimensão 2 (dois), Corpo Docente e Tutorial, “o coordenador indicado para o curso declarou a comissão não ter experiência em EAD, no entanto conta com 12 anos de experiência em magistério superior e gestão. Em autorizando o curso deverá atuar com CH 40 horas dedicadas a (sic) função”.

Na Dimensão 3 (três), Infraestrutura,

não foi demonstrado no PPC a forma como se dará (sic) a coordenação nos outros pólos (sic) do curso. As salas de aula implantadas para as atividades presenciais do curso foram consideradas insuficientes em termos de quantidade. Para as salas disponíveis no momento da visita são atendidos os aspectos limpeza, iluminação, acústica, ventilação, acessibilidade, conservação e comodidade das salas. [...] Quanto ao laboratório de informática (01 laboratório), esse atende de maneira suficiente aos objetivos do curso, se e somente se considerarmos que em um curso na modalidade a distância os alunos NÃO necessitem vir até a instituição para

realizar as atividades expostas na plataforma de trabalho. Caso contrário, não há máquinas suficientes para um contingente tão grande de alunos. O laboratório de informática conta com 24 máquinas instaladas com acesso a internet. Dividindo 24 máquinas para um total de 1.200 vagas anuais a serem disponibilizadas no pólo (sic) de Maringá (somente para o curso de Administração, sem contar o curso de Pedagogia existente), chega a em (sic) uma relação de 50 alunos por máquina somente para o primeiro ano do curso. Além disso, os computadores no laboratório não possuem programas referentes especificamente ao curso, tais como RH, Contabilidade, Finanças e Marketing e Produção e Logística.

Além dessas considerações registradas pelos avaliadores, os próprios conceitos 2 (dois) ou 1 (um) obtidos em alguns indicadores apontados pela SERES retratam o grau de fragilidade de importantes elementos na composição do conceito de cada uma das três dimensões avaliadas.

Como já assinalado na Nota Técnica nº 554/2013 da SERES, de 9 de setembro de 2013, os conceitos atribuídos a esses indicadores revelam insuficiências importantes a serem consideradas:

- Quanto à organização didático-pedagógica, o projeto do curso previu formas insuficientes de interação ou a opção tecnológica escolhida não atende o perfil dos potenciais estudantes; os materiais educacionais apresentam mecanismos insatisfatórios de autoavaliação do estudante; o material impresso foi considerado inadequado ao projeto do curso; e o número de vagas proposto foi dimensionado insuficientemente em relação ao corpo docente e tutorial.
- Quanto ao corpo docente e tutorial, o coordenador do curso não apresenta experiência profissional na área do curso pretendido; menos de 75% (setenta e cinco por cento) dos professores previstos têm formação específica nos conteúdos a serem ministrados; menos de 30% (trinta por cento) dos tutores previstos para a primeira metade do curso possuem qualificação específica em EAD ou experiência mínima de 1 (um) ano nessa modalidade.
- Quanto à infraestrutura, as salas de professores estão equipadas insuficientemente ou atendem insuficientemente os requisitos de qualidade para a atividade proposta.

Como se pode observar, as fragilidades descritas pelos avaliadores não são desprezíveis e a SERES, no uso de sua competência legal, julgou, a meu juízo corretamente, ainda que o conceito médio de cada dimensão tenha sido 3 (três), mínimo de qualidade admitido, que a autorização para o funcionamento do curso pretendido não deveria ser deferida com base nos registros das fragilidades de indicadores considerados importantes. Registre-se que a SERES não cometeu nenhuma ilegalidade ao indeferir um projeto de curso recomendado pela Comissão de Avaliação *in loco* instituída pelo Inep. Como já demonstrado, enquanto essa comissão tem a atribuição de recomendar a autorização do curso, à SERES cabe deliberar sobre esse pleito. A irresignação da IES contra a decisão da SERES permite recurso à CES/CNE, como o que aqui se analisa em caráter terminativo nos termos do § 2º do art. 24 da Portaria Normativa nº 40/2007:

Art. 24. Da deliberação caberá recurso ao Conselho Pleno (CP/CNE), nos termos do Regimento Interno do CNE.

[...]

§ 2º O recurso das decisões denegatórias de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso será julgado em instância única, pela CES/CNE e sua decisão será irrecorrível, na esfera administrativa.

Na Ação Ordinária impetrada pela instituição recorrente, cuja decisão impôs ao CNE deliberar sobre o presente recurso em prazo de 60 (sessenta) dias, dentre os pedidos apresentados à Justiça Federal registra-se o de que

o senhor Conselheiro se abstenha de considerar: a) a necessidade de avaliação dos polos de Tamandaré e Foz do Iguaçu, vez que o recurso requer autorização somente no polo de Maringá-PR; b) a necessidade de credenciamento da IES; c) o resultado da avaliação in loco do polo de Maringá (sede), uma vez que ela foi, nos termos legais, plenamente satisfatória.

Em sua decisão, o juiz Federal Marcos César Romeira Moraes, ao referir-se aos pedidos de fixação de parâmetros a serem observados na decisão a ser tomada pelo CNE na análise do recurso, assim se manifestou:

Em relação aos mencionados parâmetros, entendo que o pedido não pode ser acolhido. Não cabe a este juízo imiscuir-se no julgamento recursal que compete ao CNE, sob pena de invasão de competência administrativa pelo Judiciário. Os argumentos apresentados nesta demanda, como se extrai da inicial, também foram levados ao CNE, que inclusive pode acolhê-los.

Diante do exposto, considerando: 1) que a decisão judicial impôs a tomada de decisão em prazo determinado preservando a competência legal e normativa da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação sem interferir no julgamento do recurso; 2) os dados e as análises constantes do presente parecer; 3) que os termos da Portaria SERES MEC nº 466, de 9 de setembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 10 de setembro de 2013, que indeferiu o pedido de autorização do curso de Administração (bacharelado) na modalidade a distância são procedentes à situação objetiva da IES recorrente, submeto à Câmara de Educação Superior deste órgão colegiado o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, conheço do recurso do Instituto Superior de Educação do Paraná (INSEP), com sede no Município de Maringá, Estado do Paraná, contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que indeferiu o pedido de autorização do curso de Administração (bacharelado), na modalidade a distância, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os efeitos da Portaria SERES nº 466, de 9 de setembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 10 de setembro de 2013.

Brasília (DF), 9 de outubro de 2014.

Conselheiro Erasto Fortes Mendonça – Relator

III - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 9 de outubro de 2014.

Conselheiro Erasto Fortes Mendonça – Presidente

Conselheiro Sérgio Roberto Kieling Franco – Vice-Presidente