

PARECER HOMOLOGADO
Portaria nº 485, publicada no D.O.U. de 8/7/2021, Seção 1, Pág. 104.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Fapprime Faculdade Prime Ltda.		UF: MS
ASSUNTO: Recurso contra a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 669, de 11 de novembro de 2020, que tratou do credenciamento da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD), com sede no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
RELATOR: Aristides Cimadon		
e-MEC Nº: 201904539		
PARECER CNE/CP Nº: 2/2021	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 13/4/2021

I – RELATÓRIO

Histórico

O presente processo trata de recurso dirigido ao Conselho Pleno (CP) contra a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 669, de 11 de novembro de 2020, que indeferiu o credenciamento da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD), com sede na Rua Marechal Rondon, nº 1.380, de 1.002 a 1.996 – lado par, Centro, no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, mantida pela Fapprime Faculdade Prime Ltda., pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), sob o nº 37.868.675/0001-67, com sede no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul.

O parecer em comento foi relatado na Câmara de Educação Superior (CES) pela eminente Conselheira Marília Ancona Lopez e traz como fundamento da decisão de indeferimento os seguintes argumentos que, em síntese, relacionamos abaixo, *ipsis litteris*:

[...]

A Instituição de Educação Superior (IES) foi credenciada em 2019, por meio da Portaria nº 1.359, de 12 de julho de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 16 de julho de 2019, com a autorização de funcionamento do curso superior de Direito vinculada ao credenciamento.

A IES possui Conceito Institucional (CI) 4 (quatro), obtido em 2018; e Conceito Institucional para Educação a Distância (CI-EaD) 4 (quatro), obtido em 2019. O curso de Direito, bacharelado, presencial, foi autorizado com conceito 4 (quatro) no entanto, conforme pesquisa no sistema e-MEC em 16 de outubro de 2020, a instituição não iniciou a oferta do curso.

Em 29 de março de 2019, a IES solicitou o credenciamento para EaD juntamente com o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de graduação em Administração, bacharelado, na modalidade a distância, processo e-MEC nº 201904541.

A sede foi avaliada in loco pela comissão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no período de 29 de setembro a 3 de outubro de 2019 (Relatório nº 152023), e recebeu os conceitos abaixo:

<i>EIXO</i>	<i>CONCEITO</i>
<i>EIXO 1 – Planejamento e Avaliação Institucional</i>	4,67
<i>EIXO 2 – Desenvolvimento Institucional</i>	4,43
<i>EIXO 3 – Políticas Acadêmicas</i>	3,9
<i>EIXO 4 – Políticas De Gestão</i>	4
<i>EIXO 5 – Infraestrutura Física</i>	3,83
<i>Conceito Institucional EaD (CI-EaD) 4</i>	

A avaliação do curso superior de Administração na modalidade a distância, foi realizada na sede da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD), no período entre 25 a 28 de setembro de 2019 (Relatório nº 152032), apresentando os seguintes resultados:

<i>DIMENSÕES</i>	<i>CONCEITOS</i>
<i>Dimensão 1 - Organização Didático-Pedagógica</i>	3,82
<i>Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial</i>	4,21
<i>Dimensão 3 – Infraestrutura</i>	4,63
<i>Conceito Final</i>	4

[...]

Embora na avaliação o curso tenha obtido todos os conceitos satisfatórios, o relatório da SERES aponta que um conceito basilar, Estrutura Curricular (indicador 1.4) obteve conceito 1 (um) na avaliação.

A Comissão de Avaliação atribuiu 1 (um) a esse conceito por não ter encontrado na matriz do curso previsão de carga horária para as disciplinas optativas. Ainda na Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica, os indicadores 1.2. Objetivos do curso e 1.3. Perfil profissional do egresso obtiveram conceito 2 (dois), insatisfatório, e na Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial (4,21), o indicador 2.15. O item Produção científica, cultural, artística ou tecnológica, também obteve conceito 2 (dois), insatisfatório. (Grifos nossos)

[...]

Considerações da Relatora

O processo encontra-se devidamente instruído, tendo sido deferido o credenciamento institucional para oferta de cursos na modalidade a distância. No entanto, o curso vinculado para oferta EaD foi indeferido pela SERES por não atender aos critérios estabelecidos pela Portaria Normativa nº 20/2017.

A instituição poderia ser credenciada para ensino a distância, mesmo sem a aprovação do curso vinculado. No entanto, o artigo 11 do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 estabelece condições para esse credenciamento.

[...]

Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

§ 1º O credenciamento de que trata o caput considerará, para fins de avaliação, de regulação e de supervisão de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a sede da instituição de ensino acrescida dos endereços dos polos de educação a distância, quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

§ 2º É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância.

§ 3º A oferta de curso de graduação é condição indispensável para a manutenção das prerrogativas do credenciamento de que trata o § 2º. (Grifo nosso)

Ocorre que a Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD) tem o curso superior de Direito, bacharelado, presencial autorizado, mas ainda não o iniciou. A condição para o credenciamento institucional de oferta de cursos de graduação na modalidade a distância é oferecer curso de graduação.

Considerando o não atendimento ao Decreto nº 9.057/2017, acrescido na indicação da SERES de não autorização para o curso superior de Administração, bacharelado, na modalidade a distância, concluo que não é possível acatar o pleito em tela e submeto, à Câmara de Educação Superior (CES) deste órgão colegiado, o voto abaixo.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 11/2017, voto desfavoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD), com sede na Rua Marechal Rondon, nº 1.380, de 1.002 a 1.996 – lado par, Centro, no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, mantida pelo Instituto Panamericano de Ensino e Treinamento Telepresencial, com sede no município de Curitiba, no estado do Paraná.

A recorrente contesta a decisão da CES fazendo longo arrazoado de 68 páginas com os fundamentos que, em síntese, são abaixo arrolados:

a) Relativamente aos fatos, a recorrente recebeu, globalmente, conceito altamente positivo e que, pela extinção da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), foi cerceada de solicitar reconsideração da decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e que não diligenciou a instituição para responder aos indicadores avaliados como insuficientes, nos termos do que dispõe Portaria Normativa MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017, artigo 8º, § 2º, apesar de ser instada a propiciar o direito à diligência.

b) Quanto ao erro de direito, a instituição alega o princípio da motivação que levou à decisão sem análise mais fundamentada das normas. Utilizando-se da doutrina, com citação de vários e renomados autores do Direito Administrativo, quer mostrar que a argumentação que estimulou a decisão da CES em aprovar o Parecer CNE/CES nº 669/2020, não traz a “*explicitação dos motivos que conduziram o agente público para a elaboração do ato administrativo*”. Ainda, haveria erro de direito por não instaurar diligência, tanto por parte da SERES e, sobretudo, pela Relatora do processo, ferindo o artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 23/2017. Ademais, a Relatora interpretou o caso erroneamente, quando se fundamenta no artigo 11, § 3º, do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. A recorrente alega que o referido artigo se aplica para às IES já credenciadas e que a instituição possui o curso superior de Direito, bacharelado, autorizado com conceito 5 (cinco) e que atrasou a

oferta porque houve pedido de transferência de mantenedora e, que há um prazo legal de 24 (vinte e quatro) meses para sua oferta (artigo 69, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017). Relata que o curso superior de Direito iniciou oferta regular a partir de março de 2021. Ainda, que os processos de credenciamento na modalidade presencial e a distância não são iguais para trazer como argumento a não oferta do curso superior de Direito, que é presencial. Finalmente, que esse modo de proceder, que decidiu o voto do Parecer CNE/CES nº 669/2020, fere o princípio da segurança jurídica.

c) Argumenta, também, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência que o Poder Público, no exercício de atos discricionários, deve atuar de forma racional, sensata e coerente e que, nesse processo, os princípios citados foram alanceados.

d) Traz a lume a fonte jurídica do costume e, sobre isso, relata as atuações, tanto da CES como da CTAA em casos análogos, cujas decisões foram embasadas na análise global dos conceitos das instituições e recomendando saneamento a incongruências apontadas, que podem ser corrigidas imediatamente, sendo esta a jurisprudência majoritária do CNE e que, portanto, deve ser seguida à luz da obrigatoriedade expressa no artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

e) Considerando os fundamentos expostos, a recorrente argumenta, com críticas, sobre os critérios de análise dos indicadores da avaliação, apontando para algumas “negligências” ou mesmo falta de compreensão da Comissão de Avaliação *in loco*, que poderia ter “*resvalado no falseamento e incompreensão da qualidade dos quesitos mal avaliados e da realidade do curso/IES*”. Manifesta insatisfação com a eficiência do Poder Público em atender os apelos e os anseios da sociedade.

f) Quanto ao indeferimento do curso superior de Administração, bacharelado, na modalidade Educação a Distância (EaD), que ensejou o indeferimento do credenciamento na modalidade a distância da recorrente, esta apela, com longa argumentação resumida na jurisprudência majoritária do CNE, citando Pareceres, sobretudo, dos anos de 2011 a 2019, com decisões favoráveis a instituições avaliadas com conceitos até inferiores ao presente caso.

g) De acordo com a recorrente “*a avaliação formativa, orientada principalmente pelo conceito global, não deve ceder a avaliações indiferentes de submissão de todo um esforço pedagógico, de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura a conferências quantitativas de determinados indicadores sob a égide de um padrão decisório inócua na indução de qualidade*”.

h) Em sua argumentação, a recorrente aponta que o erro de fato ocorreu quando a Comissão de Avaliação deixou de analisar todos os documentos postos à disposição pela instituição. Neste sentido, de acordo com a recorrente, não houve análise pormenorizada de todos os documentos, nem descrição fiel das condições de oferta do curso, levando a conceitos incoerentes por análise subjetiva, sobretudo, quanto a questão curricular. Ademais, as justificativas aos conceitos negativos não contêm fundamentos consistentes que embasem aquelas atribuições incongruentes.

i) A recorrente faz detalhadas observações sobre as incongruências dos instrumentos de avaliação e a subjetividade dos avaliadores do projeto do curso superior de Administração, bacharelado, e mostra que a Dimensão – Organização Didático-pedagógica está bem estruturada de modo a atender a formação de um perfil de egresso que a sociedade deseja e necessita.

j) Por fim, requer o acolhimento do recurso e a reforma da posição da SERES que indeferiu a autorização do curso e da CES, que indeferiu o credenciamento da recorrente no Parecer CNE/CES nº 669/2020, para autorizar o funcionamento do curso pleiteado e credenciar a instituição recorrente para a oferta de cursos superiores na modalidade EaD.

Considerações do Relator

Segundo o artigo 33, da Portaria MEC nº 1.306, de 2 de setembro de 1999, que instituiu o Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, “*as decisões das Câmaras poderão ser objeto de interposição de recurso pela parte interessada ao Conselho Pleno, dentro do prazo de trinta dias, contados no dia seguinte da divulgação da decisão no sistema e-MEC, conforme art. 1º, § 5º da Portaria nº 20/17, mediante comprovação de manifesto erro de fato ou de direito quanto ao exame da matéria*”. A decisão, objeto do presente pedido, foi publicada em 3 de janeiro de 2021, e o recurso interposto no dia 19 de janeiro de 2021, portanto, cabível e tempestivo.

In casu, a IES recorrente busca modificar, no CP do CNE, a decisão exarada pela CES que indeferiu, pelo Parecer CNE/CES nº 669/2020, da lavra da Conselheira Marília Ancona Lopez, pedido de credenciamento da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD), com sede no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

Analisando o pedido da recorrente, observa-se que ela foi credenciada para oferta de cursos presenciais, com Conceito Institucional (CI) na faixa 4 (quatro), por meio da Portaria MEC nº 1.359, de 12 de julho de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 16 de julho de 2019, com autorização vinculada para a oferta do curso superior de Direito, bacharelado, com conceito final 5 (cinco). Em 29 de março de 2019, a IES solicitou o credenciamento para EaD juntamente com o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Administração, bacharelado, na modalidade a distância, cujo resultados da avaliação *in loco* foi o CI-EaD na faixa final 4 (quatro) e, também, o Conceito do Curso (CC) 4 (quatro).

Apesar da avaliação resultar em conceito 4 (quatro) para o curso pretendido, a Comissão de Avaliação *in loco* apontou para o fato de que a instituição não atendeu a todos os quesitos legais obtendo conceito insatisfatório no indicador 1.4 – Estrutura Curricular = 1 (um). Ademais, a Comissão indicou fragilidades na Dimensão 1 – Organização Didático – Pedagógica = 2 (dois); 1.3 – Perfil Profissional do Egresso = 2 (dois) e, na Dimensão 2 – Corpo Docente: 2.15 – Produção Científica e Cultural = 2 (dois).

A SERES recomendou o deferimento para o credenciamento da IES, mas, apesar da avaliação global positiva, indeferiu a autorização do curso vinculado ao pedido, por considerar não atendidos os quesitos legais e possuir conceitos inferiores em indicadores essenciais para qualidade do curso. A decisão da SERES foi mantida pela CES no Parecer CNE/CES nº 669/2020, quanto ao indeferimento do pedido de autorização do curso e, em consequência, também indeferiu o pedido de credenciamento da IES recorrente, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, com fundamento no artigo 11, § 3º do Decreto nº 9.057/2017, com o seguinte argumento transcrito básico:

[...]

*Ocorre que a Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD) tem o curso superior de Direito, bacharelado, **presencial autorizado**, mas ainda não o iniciou. A condição para o credenciamento institucional de oferta de cursos de graduação na modalidade a distância é oferecer curso de graduação. (Grifo nosso)*

Considerando o não atendimento ao Decreto nº 9.057/2017, acrescido na indicação da SERES de não autorização para o curso superior de Administração, bacharelado, na modalidade a distância, concluo que não é possível acatar o pleito em tela [...]

Do ponto de vista legal, assiste razão à Relatora uma vez que é translúcida e cogente a norma expressa no artigo 11, § 3º do Decreto nº 9.057/2017, que determina a necessidade de oferta de curso de graduação como condição indispensável para o credenciamento de IES para a oferta de ensino na modalidade a distância. Em 11 de novembro de 2020, quando relatou o parecer em comento, o curso superior de Direito da recorrente não estava ativo em face de transferência de mantenedora, mas iniciou suas atividades neste início de 2021.

No caso presente, a IES apela ao CP deste Conselho para sanar, antes da decisão final da etapa homologatória, aquilo que considera erro de direito. A recorrente, portanto, objetiva fazer uma correção de rota já que, no decorrer do processo, o CP pode ser uma etapa saneadora.

A instituição recorrente considera que os procedimentos avaliativos, demasiadamente restritivos e burocratizados, conduzem a decisões nem sempre justas. Tanto os indicadores dos instrumentos regulatórios, como os relatórios das comissões de avaliação *in loco*, quanto os procedimentos avaliativos, de modo geral, levam à subjetividade decisória. De fato, parece que as adversidades do complexo cipoal normativo da educação superior brasileira apontam para a necessidade de revisão regulatória e da avaliação. Há a necessidade de buscar aprimoramento para fazer cumprir os ditames estampados no artigo 209 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “*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*”.

Para bem decidir o presente caso, como sugere e fundamenta a recorrente, é importante considerar os princípios constitucionais ou aqueles que orientam a administração pública. Poder-se-ia, então, buscar o princípio da proporcionalidade e, nesse caso, considerar se a intensidade de uma decisão denegatória é desproporcional, em face ao fato superveniente. Assim poderíamos questionar se o fato de indeferir o credenciamento, considerando a avaliação global da instituição, não é uma decisão por demais severa e traz prejuízos à sociedade e à instituição.

Poder-se-ia, também, analisar o caso sob a luz do princípio da razoabilidade, compreendendo que, nesse interim, a instituição passou a atender a norma que deu causa ao indeferimento na CES e, portanto, de forma racional, sensata e coerente, o CP pode modificar aquela decisão.

Também, pode embasar a decisão o princípio da eficiência do Poder Público, no sentido de compreender que a revisão da decisão tomada pela CES não traz prejuízos à sociedade, mas, produz benefícios sociais. Por fim, o princípio da legalidade deve ser sopesado como condutor de uma decisão equânime. À época da decisão da CES, não estava cumprido o princípio da legalidade, por um mero lapso de tempo, uma vez que a recorrente apenas aguardava a decisão de transferência de manutenção para iniciar o curso superior de Direito, bacharelado, já autorizado com conceito final 5 (cinco). Assim, atualmente, o curso está sendo oferecido e, portanto, não há descumprimento ao artigo 11, § 3º, do Decreto nº 9.057/2017.

Sem querer suscitar discussão jus filosófica sobre a questão do princípio como norma, é entendimento deste Relator que os princípios são normas jurídicas revestidas de mais alargado grau de interpretação do que as regras ou daquelas normas positivadas, e têm por função estabelecer critérios de interpretação e integração do conjunto das normas jurídicas. Portanto, princípios e regras são distintos, porque aqueles são fundamentos axiológicos e pautas gerais que embasam a feitura e a interpretação das regras. Estas, por sua vez, são prescrições específicas que fixam pressupostos, comportamentos e ações com consequências determinadas. Diferentemente dos princípios, as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência comportamental.

Ora, os procedimentos e o padrão decisório vigentes dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das IES do sistema federal de ensino, estão fundados em regras estabelecidas nos Decretos nº 9.235/2017, nº 9.057/2017, nas Portarias Normativas MEC nº 20 e 23, de 21 de dezembro de 2017, na Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017, e, ainda, numa inflação de normas regulatórias, muitas vezes contraditórias, que instrumentalizam as avaliações das comissões “*in loco*” ou as divergentes interpretações nas instâncias processuais.

Não parece adequado, em face da evolução tecnológica, das relações de comunicação e do avanço metodológico que conduz o processo de ensino e aprendizagem à construção de cenários diversificados, que os procedimentos e o padrão decisório acima mencionados, priorizem a punição ou conduzam a uma avaliação puramente restritiva ou não permitam às instituições criarem processos inovadores de ensino e de aprendizagem.

Doutro modo, cabe ao Poder Público zelar pela qualidade da oferta do ensino e estruturar a educação, em todos os seus níveis, de forma a ser o principal instrumento de desenvolvimento do cidadão, da sociedade e do país. Se assim for, a Instituição que se propõe a prestar serviços educacionais deve demonstrar que possui, efetivamente, o padrão de qualidade esperado. Para tanto, ao mesmo tempo, os processos, procedimentos e instrumentos de avaliação devem medir com objetividade a qualidade de uma instituição de educação, esta deverá demonstrar, em todos seus quesitos, que possui as condições para a formação necessária e projetada no perfil pretendido. É o que tem demonstrado a recorrente pela avaliação *in loco*.

No presente caso, não vislumbro erro de fato ou de direito, uma vez que a comissão de avaliação *in loco* observou todos os quesitos expressos nos instrumentos próprios e observou as diretrizes estampadas no Decreto nº 9.057/2017, bem como na Portaria Normativa MEC nº 11/2017 e as demais normas pertinentes. Da mesma forma, tanto a SERES como a CES, agiram de forma escorreita e em obediência ao sistema de avaliação seguindo os procedimentos e o padrão decisório vigentes. Todavia, a superação do critério normativo que deu causa ao indeferimento do pedido de credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, considerados os argumentos acima expostos, a recomendação da SERES pelo deferimento do credenciamento, considera-se que é de plena justiça que se modifique a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 669/2020 para dar provimento ao recurso da recorrente concedendo-lhe o credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, mantendo, porém, o indeferimento do pedido vinculado de autorização do curso superior de Administração, bacharelado.

Por tanto, em face do todo exposto, encaminho o seguinte voto para apreciação do CP nos termos abaixo exarados.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 33 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação (CNE), conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 669/2020, e manifesto-me favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito de Campo (FAPAD), com sede na Rua Marechal Rondon, nº 1.380, de 1.002 a 1.996 – lado par, Centro, no município de Campo Grande, no estado de Mato Grosso do Sul, mantida pela Fapime Faculdade Prime Ltda., com sede no mesmo município e estado, observando-se 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, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição.

Brasília (DF), 13 de abril de 2021.

Conselheiro Aristides Cimadon – Relator

III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 13 de abril de 2021.

Conselheira Maria Helena Guimarães de Castro – Presidente