

**PARECER HOMOLOGADO PARCIALMENTE**  
**Portaria nº 362, publicada no D.O.U. de 19/5/2022, Seção 1, Pág. 40.**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>INTERESSADA:</b> Sociedade Uninordeste de Educação Universitária de Caucaia S/S Ltda.		<b>UF:</b> CE
<b>ASSUNTO:</b> Reexame do Parecer CNE/CES nº 691, de 12 de novembro de 2020, que tratou do credenciamento da Faculdade Terra Nordeste (FATENE), com sede no município de Caucaia, no estado do Ceará, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
<b>RELATOR:</b> Aristides Cimadon		
<b>e-MEC Nº:</b> 201609793		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> 729/2021	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 9/12/2021

## I – RELATÓRIO

### Histórico

O presente processo trata do reexame do Parecer CNE/CES nº 691, de 12 de novembro de 2020, que teve a finalidade de credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Terra Nordeste (FATENE), com sede na Rua Coronel Correia, nº 1.119, até 1.179/1.180, bairro Parque Soledade, no município de Caucaia, no estado do Ceará, mantida pela Sociedade Uninordeste de Educação Universitária de Caucaia S/S Ltda., com sede no mesmo município e estado.

A instituição solicitou credenciamento na modalidade a distância, obtendo, na avaliação *in loco*, conceito final 4 (quatro), juntamente com os pedidos de autorização para a oferta dos cursos superiores, a seguir:

Cursos	Conceitos
Administração, bacharelado	4
Ciências Contábeis, bacharelado	3
Serviço Social, bacharelado	5
Gestão de Recursos Humanos, tecnológico	4
Pedagogia, licenciatura	5

O Parecer CNE/CES nº 691/2020, de lavra do Conselheiro Robson Maia Lins, foi favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Instituição de Educação Superior (IES), assim como pela autorização de funcionamento dos cursos superiores vinculados, com aprovação unânime dos membros da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE). Após ser encaminhado ao Ministro de Estado da Educação para homologação, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC), em face do que dispôs no Parecer nº 00827/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 14 de setembro de 2021, o devolveu à CES/CNE para reexame.

A seguir expõem-se, em síntese, as considerações exaradas no Parecer objeto de reexame, o posicionamento da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e os motivos que levaram o Ministro de Estado da Educação a devolver o processo para reexame da CES/CNE.

**Parecer CNE/CES nº 691/2020**

[...]

A presente instituição foi credenciada provisoriamente por meio da Portaria nº 370, de 20 de abril de 2018, substituída pela Portaria nº 1.010/2019. De acordo com a normativa, vinculados ao processo de credenciamento EaD encontram-se cinco processos de autorização EaD, quais sejam:

<b>Processo nº</b>	<b>Código do Curso</b>	<b>Curso</b>
2016431	1372118	ADMINISTRAÇÃO
201610470	1372466	CIÊNCIAS CONTÁBEIS
201610494	1372520	SERVIÇO SOCIAL
201610495	1372524	GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
201610498	1371396	PEDAGOGIA

[...]

**3. DA AVALIAÇÃO IN LOCO**

Em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.235/2017, nas Portarias Normativas MEC nº 23/2017, republicada no DOU de 03/09/2018, e nº 11/2017, o processo de credenciamento EaD foi encaminhado ao Inep para a avaliação in loco. A avaliação seguiu os procedimentos previstos no Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Credenciamento, presencial e a distância, publicado em outubro de 2017.

O Instrumento de Avaliação de 2017 contempla as 10 dimensões determinadas pelo art. 3º da Lei do SINAES : a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes; a sustentabilidade financeira. As dimensões foram agrupadas por afinidade em cinco eixos, com indicadores que apresentam elementos de avaliação e os respectivos critérios de análise e verificação.

O relatório constante do processo (código de avaliação: 136122), emitido pela comissão designada pelo Inep, informa que a avaliação in loco que ocorreu no período de 05/08/2018 a 08/08/2018, à Rua Coronel Correia, nº 1119, CEP 61.603-0005, Caucaia-CE, e apresenta os seguintes conceitos para os eixos elencados a seguir:

<b>Eixo/Conceito Final</b>	<b>Conceito</b>
<i>Eixo 1: Planejamento e Avaliação Institucional</i>	4,67
<i>Eixo 2: Desenvolvimento institucional</i>	4,00
<i>Eixo 3: Políticas acadêmicas</i>	4,11
<i>Eixo 4: Políticas de gestão</i>	4,43
<i>Eixo 5: Infraestrutura</i>	3,89
<i>Conceito Final Contínuo</i>	4,15
<i>Conceito Final Faixa</i>	4,00

As sínteses elaboradas pela Comissão de Avaliação in loco, para corroborar a atribuição dos conceitos, poderão ser consultadas diretamente no processo e-MEC em análise.

*Ressalte-se que nem a Seres nem a Mantida impugnaram o Relatório de Avaliação na fase de manifestação, não obstante ter sido atribuído conceito insuficiente em um indicador basilar.*

[...]

#### **5. DOS CURSOS EaD VINCULADOS**

*Por oportuno, é necessário informar que os pedidos de autorização dos cursos pleiteados passam por apreciação da Seres, que analisa, com base em padrões decisórios definidos em normativo próprio, os elementos da instrução processual, a avaliação do Inep e o mérito do pedido para preparar seu parecer. O parecer final do curso EaD vinculado, que se encontra anexo a este, apresenta a seguinte deliberação:*

<i>Processo nº</i>	<i>Código do Curso</i>	<i>Curso</i>	<i>Resultado do parecer da SERES</i>
<i>201610431</i>	<i>1372118</i>	<i>ADMINSITRAÇÃO</i>	<i>Deferimento</i>
<i>201610470</i>	<i>1372466</i>	<i>CIÊNCIAS CONTÁBEIS</i>	<i>Indeferimento (Grifo nosso)</i>
<i>201610494</i>	<i>1372520</i>	<i>SERVIÇO SOCIAL</i>	<i>Deferimento</i>
<i>201610495</i>	<i>1372524</i>	<i>GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS</i>	<i>Deferimento</i>
<i>201610348</i>	<i>1371396</i>	<i>PEDAGOGIA</i>	<i>Deferimento</i>

*E assim concluiu a Secretaria:*

*Diante do exposto, e por estar em consonância com os requisitos dos Decretos nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e nos termos das Portarias MEC nº 20 e 23, de 21 de dezembro de 2017 e nº 11, de 22 de junho de 2017, esta Secretaria manifesta-se pelo deferimento do pedido de credenciamento institucional para oferta de cursos superiores na modalidade à distância, [...].*

[...]

#### **Considerações do Relator**

*Conforme o disposto acima, o processo em tela trata de credenciamento institucional para oferta de cursos na modalidade a distância, nos moldes das novas possibilidades trazidas pela legislação regulatória de 2017, especialmente pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.*

*Doravante, cumpre-nos destacar que a IES está provida de ato provisório para iniciar a oferta de cursos nesta modalidade de modo prévio à finalização da análise do presente processo, conforme depreende-se da Portaria MEC nº 370, de 20 de abril de 2020, publicada no DOU, em 23 de abril de 2018.*

*Com efeito, da análise de todos os elementos colhidos no presente processo, chego à conclusão de que o pedido de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância feito pela IES deve ser acolhido.*

*Como podemos observar pela análise pormenorizada dos autos, o pleito encontra-se em conformidade com o Decreto nº 9.057/2017, fato este que, aliado aos resultados apurados nas avaliações in loco, bem como ao Parecer Final da SERES, favorável ao credenciamento, nos permitem concluir que a IES possui condições de ofertar um ensino a distância de qualidade aos seus futuros discentes.*

*Todavia, discordo do encaminhamento sugerido pela SERES no tocante ao curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado. De fato, o conceito atribuído à*

*dimensão 2 está abaixo do limiar estabelecido pelo artigo 13, inciso II, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017. Porém, ao analisarmos o conjunto dos processos em pormenores fica a convicção de que as fragilidades apontadas pela comissão avaliadora do aludido curso não correspondem ao parâmetro geral da IES. Ora, como vimos, todos os cursos da IES obtiveram conceitos superiores a 4 (quatro), sendo que dois cursos alcançaram o conceito 5 (cinco).*

*Estamos, na verdade, diante de mais um caso em que a realização isolada de avaliação in loco de curso vinculado, desconexa com a avaliação institucional, resulta na descrição de um cenário totalmente descompassado. Ademais, por se tratar de um processo protocolado em 2016, caberia à SERES aplicar padrão decisório transitório, conforme mandamento contido no artigo 29, Parágrafo único da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, e não balizar sua decisão tão somente nos parâmetros esposados no artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. (Grifos nossos)*

*Isto posto, não merece prosperar a sugestão de indeferimento do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, proposta pela SERES, pois fundamenta-se em substrato inadequado e vem amparada em padrão decisório inadequado.*

*Desta forma, considerando o acima exposto, bem como o fato de o presente processo ter sido suficientemente instruído, apresentando todas as informações de forma clara e consistente, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) deste órgão colegiado o voto abaixo.*

## **II. VOTO DO RELATOR**

*Nos termos do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 11/2017, voto favoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Terra Nordeste (FATENE), com sede na Rua Coronel Correia, nº 1.119, até 1.179/1.180, bairro Parque Soledade, no município de Caucaia, no estado do Ceará, mantida pela Sociedade Uninordeste de Educação Universitária de Caucaia S/S Ltda., 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, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição, a partir da oferta dos cursos superiores de Administração, bacharelado; Ciências Contábeis, bacharelado; Gestão de Recursos Humanos, tecnológico; Pedagogia, licenciatura e Serviço Social, bacharelado, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).*

Em face da decisão favorável do Parecer CNE/CES nº 691/2020 à oferta do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, contrariamente ao posicionamento da SERES, que sugeriu seu indeferimento pelo motivo de os conceitos da avaliação *in loco* não atenderem às exigências normativas para sua autorização por ferir o que dispõe o artigo 13, inciso II da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, ao obter conceito 2,5 na Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial. Os fundamentos para a devolução ao reexame estão explicitados no Parecer nº 00827/2021, conforme se pode verificar, apresentadas suas ideias mestras em síntese.

**Parecer nº 00827/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU**

Inicialmente, a Conjur/MEC faz uma exposição sobre suas competências e funções essenciais à Justiça, justificando-as com fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Título IV, Capítulo IV, na Seção II, no artigo 131, e na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União). Também faz referências às competências do Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos do artigo 6º, incisos I e II, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, ao qual cabe 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.

Demonstra que a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que estabelece no artigo 9º e seu § 2º, alínea e, a atribuição para que a Câmara de Educação Superior do CNE delibere “sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior do sistema federal de ensino, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto”. Ademais, apresenta as seguintes observações, *ipsis litteris*:

[...]

***Na espécie, cumpre noticiar que, o processo objeto dos presentes autos foi protocolado em 18/10/2016, contudo a avaliação in loco ocorreu no período de 01/08/2018 a 04/08/2018, seguindo os procedimentos previstos no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância, de outubro de 2017. (Grifo nosso)***

*Ressalte-se que, na fase INEP – Avaliação, a instituição obteve conceitos favoráveis para o seu credenciamento institucional para a oferta na modalidade a distância, bem como para a oferta de cursos superiores de Administração, bacharelado; Gestão de Recursos Humanos, tecnológico; Pedagogia, licenciatura e Serviço Social, bacharelado. No entanto, quanto ao curso de Ciências Contábeis, bacharelado, a instituição obteve conceito 2,5, na Dimensão 2- Corpo Docente e Tutorial.*

*Não obstante o conceito insuficiente obtido na Dimensão 2 acima noticiado e a previsão expressa do §1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20/2017, a instituição não impugnou o relatório de avaliação para contestar os conceitos obtidos nos indicadores que compõem a dimensão.*

*Com efeito, em sede de Parecer Final, em 09/10/2020, a SERES sugeriu o deferimento do credenciamento institucional da IES, bem como dos pedidos de autorização dos cursos superiores de Administração, bacharelado; Gestão de Recursos Humanos, tecnológico; Pedagogia, licenciatura e Serviço Social, bacharelado. Todavia, quanto ao curso de Ciências Contábeis, bacharelado, em razão da instituição ter apresentado conceito insatisfatório na Dimensão 2- Corpo Docente e Tutorial, opinou pelo indeferimento do pedido, por não atendimento ao critério definido no artigo 13, II, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. (Grifo nosso)*

[...]

*Sem embargos, em que pese a manifestação desfavorável da SERES, quanto ao curso de Ciência Contábeis, o CNE exarou o Parecer CNE/CES n.º 691/2020, entendendo pela viabilidade do credenciamento institucional na modalidade à distância, juntamente com todos os cursos superiores pleiteados.*

*Destacou aquele Colegiado que, apesar do Conceito 2,5 na Dimensão citada, todos os cursos da IES obtiveram conceitos superiores a 4 (quatro), sendo que dois*

*cursos alcançaram o conceito 5 (cinco). Ademais, entendeu aquele Colegiado que, por se tratar de um processo protocolado em 2016, caberia à SERES aplicar padrão decisório transitório, conforme mandamento contido no artigo 29, Parágrafo único da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, e não balizar sua decisão tão somente nos parâmetros esposados no artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.*

*Pois bem. Primeiramente, importante esclarecer, como acertadamente pontuado pela SERES em sua manifestação técnica, esta Consultoria Jurídica, por intermédio do PARECER n. 00403/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proferido nos autos do processo nº 23000.006966/2018-93, ao analisar a aplicação das normas no tempo, considerando a entrada em vigor do novo marco regulatório da educação superior, assentou entendimento de que cada fase processual deve obediência à norma então vigente, litteris:*

*Conforme oportunamente explicitado, normas de caráter processual são tão-somente aquelas referentes ao fluxo, trâmite processual. São normas de cunho meramente procedimental. Por sua vez, as normas de caráter material encerram em seu comando obrigações, deveres a serem seguidos pelos sujeitos da relação jurídica. São aquelas que definem direitos e deveres e estabelecem os seus requisitos e formas de exercício.*

*Nesse passo, a nosso ver, os requisitos de avaliação e análise regulatória (condições e requisitos que a IES ou o curso devem cumprir para obter os atos autorizativos) devem ser entendidos como normas de caráter material, e assim, a rigor, apenas serem exigidos nos processos regulatórios iniciados após a sua vigência. Tal entendimento se justifica face ao princípio da segurança jurídica, prescrito no art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, que regula os processos administrativos no âmbito da Administração Federal, o qual indica o mínimo de previsibilidade necessária que o estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes.*

*A segurança jurídica constitui, portanto, o princípio que garante um certo grau de previsibilidade acerca das condutas da Administração Pública perante os indivíduos, a certeza de que estes não serão – ou pelo menos não deveriam ser – subitamente surpreendidos por uma mudança de orientação na ação do Estado, especialmente se esta lhes for prejudicial. Neste sentido, Maria Zanella di Pietro explicita a importância da segurança jurídica no âmbito do Direito Administrativo, afirmando que:*

*O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública.*

*No entanto, como vimos, tais normas são passíveis de aplicação às situações pendentes, desde que o diploma que as veicule, em suas disposições transitórias, disponha expressamente nesse sentido, respeitados, por óbvio, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.*

**c) Em sendo necessário fazer a distinção da alínea “a”, é possível entender que apenas se aplica de forma imediata aos processos em trâmite as disposições processuais na legislação inovadora, incluindo-se a Portaria Normativa MEC nº 21/2017? (Grifos nossos)**

Ao nosso ver, via de regra, sim, apenas se aplicam de imediato as normas processuais aos processos pendentes, a exemplo da Portaria Normativa MEC Nº 21, de 2017. No entanto, utilizando-se o critério adotado por Maria Helena Diniz, para solução de conflitos de normas no tempo, havendo disposições transitórias expressas acerca da aplicação imediata das normas mesmo de cunho material, elas são aplicáveis de imediato, por óbvio, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

**d) É viável, considerando a intenção de se evitar um acréscimo de demandas judiciais, bem como visando cumprir o princípio da legalidade administrativa, garantir a aplicação do novo corpo normativo àqueles casos em que ainda não tenha ocorrido a avaliação in loco, pelo INEP, considerando-se a data de vigência do Decreto nº 9.235/2017 e das Portarias Normativas que regulamentam a matéria, resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos no processo administrativo, e aplicando-se a legislação revogada aos casos em que já houvera ultrapassado a fase de avaliação, ou seja, em que o INEP já tenha ultimado os seus trâmites, inclusive no que se refere ao respectivo recurso à CTAA, quando da entrada em vigor da nova legislação, adotando a fase de avaliação do INEP como marco temporal à aplicação da norma? (Grifo nosso)**

Conforme explicitado oportunamente, a rigor, apenas as normas processuais do novel normativo têm aplicação imediata aos processos em curso, respeitados os atos já praticados sob a égide da norma revogada. Assim, no que toca às normas de cunho eminentemente instrumental, a aplicação é imediata, ou seja, em face do princípio do isolamento dos atos processuais, atualmente positivado no Novo CPC, segundo o qual processo é um conjunto de atos, sendo que cada ato pode ser considerado isoladamente para os efeitos de aplicação da lei nova. Assim, a novel norma atingirá o processo no ponto em que está, não retroagindo aos atos processuais já realizados sob o comando da norma revogada, haja vista a garantia constitucionalmente plasmada ao ato jurídico perfeito.

Por outro lado, no que toca às normas substantivas, a nosso ver, desde que expressamente definido na norma que rege a fase de avaliação in loco, podem ser aplicadas imediatamente aos processos em que aquela avaliação ainda esteja pendente, isto é, quando ainda não se tenha iniciado tal fase, resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos anteriormente no curso do processo administrativo.

No entanto, eleger aleatoriamente, no presente momento, a fase de avaliação como marco temporal da aplicação das novas normas de cunho material, isto é, determinar que as normas relativas à avaliação se apliquem de imediato aos processos pendentes, sem qualquer indicativo normativo nesse sentido, a nosso ver, não é possível, por flagrante afronta aos princípios da legalidade e da segurança jurídica que regem o processo administrativo [8].

**No caso dos autos, a despeito do Decreto nº 9.235, de 2017, estabelecer em seu artigo 106 que os processos iniciados antes da data de entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, com aproveitamento**

***dos atos já praticados, a nosso ver, não prejudica a existência de norma de cunho transitório que preveja a aplicação imediata aos processos pendentes das normas substancias previstas nos demais normativos regulamentadores, a exemplo, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, que dispõe expressamente que suas disposições aplicam-se aos processos protocolados a partir de sua publicação e aos processos atualmente em tramitação no âmbito deste MEC. (Grifo nosso)***

A uma, porque o Decreto regulamenta os processos de regulação, supervisão e avaliação apenas em linhas gerais, tendo inclusive aquele mesmo ato normativo deferido a regulamentação de questões mais técnicas e específicas ao órgão regulador que, pela proximidade com a realidade a ser disciplinada, consegue alcançar filigranas que apenas lhe são perceptíveis no dia-a-dia da regulação.

A duas, porque a esses atos regulamentadores, por óbvio, observados os limites definidos no ato que regulamenta, é atribuída uma certa margem de liberdade/discricionariedade para definir, modular os seus efeitos para os casos em concreto, evidente que resguardados o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, considerando a realidade dos processos regulatórios.

Ademais, importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal consagrou jurisprudência, de natureza quase principiológica, segundo a qual “não há direito adquirido a regime jurídico” (RE 227755 AgR / CE, dentre muitos).

Evidentemente que esse reconhecimento se revela importante elemento de ajuste das relações administrativas às possibilidades governamentais, sobretudo à luz da reserva do possível e de evolução legislativa e jurídica.

***Em sendo assim, repise-se que, desde que expressamente definido na norma que rege a fase de avaliação in loco, podem ser aplicadas imediatamente aos processos em que aquela avaliação ainda esteja pendente, isto é, quando ainda não se tenha iniciado tal fase, resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos anteriormente no curso do processo administrativo. (Grifo nosso)***

No entanto, por cautela, recomenda-se a comunicação das instituições sobre a aplicação de tais normas, antes do início da fase de avaliação in loco, para eventual necessidade de adequação de documentação face aos novos requisitos postos pela nova regulamentação, com vistas a evitar questionamentos futuros.

***Percebe-se da análise da manifestação acima transcrita que as normas de cunho processual se aplicam de imediato aos processos em tramitação e que as normas de cunho material, como as que estabelecem condições regulatórias, por exemplo, podem ser aplicadas imediatamente aos processos em que aquela avaliação ainda esteja pendente, isto é, quando ainda não se tenha iniciado tal fase, resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos anteriormente no curso do processo administrativo, desde que haja indicação de sua aplicação na norma que rege a fase de avaliação in loco, ou estabelece esses novos critérios de avaliação, e que se dada oportunidade para as instituições se adequarem ao novo padrão avaliativo. (Grifo nosso)***

Note-se que, em suma, o entendimento deste órgão foi de não aplicação do Decreto nº 9.235, de 2017, e da PN nº 20, de 2017, aos processos protocolados antes da sua vigência e que tenham superado a fase de avaliação in loco, o que não configura a hipótese dos narrada nos autos.

Ora, verifica-se que a Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, em seu artigo 29, enuncia que suas disposições se aplicam aos processos protocolados a partir da data de publicação do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e, no que couber, aos processos em tramitação até a data de publicação do referido Decreto (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2018).



*Ademais, ressalte-se que a Instrução Normativa SERES nº 1, de 2018, conforme entendimento expresso no Parecer nº 00233/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU (processo SEI 23000.001526/2020-64), aplica-se tão-somente aos processos de credenciamentos presenciais.*

*Desse modo, no caso dos autos, considerando as informações constantes de que o processo em questão foi protocolado em 18/10/2016 e sua avaliação in loco ocorreu no período de 01/08/2018 a 04/08/2018, posterior, portanto, à edição da PN MEC nº 20, de 2017, entende-se que a SERES conduziu o presente processo de forma acertada quanto à aplicação do padrão decisório pertinente. (Grifos nossos)*

*Importante esclarecer que os pedidos autorizativos para a modalidade à distância se revestem de peculiaridades se comparados à modalidade presencial. É inquestionável que a tecnologia e as ferramentas que subsidiam tal modalidade de oferta estão em constante atualização/modernização que, portanto, não podem ser desconsideradas do momento da avaliação in loco, sob pena de serem credenciadas instituições e cursos com tecnologias defasadas que podem vir a comprometer a qualidade do ensino, da qual o MEC é verdadeiro guardião.*

*Acrescente-se ainda que, não obstante o conceito insuficiente obtido na Dimensão 2 e a previsão expressa do §1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20/2017, a instituição não impugnou o relatório de avaliação para contestar os conceitos obtidos nos indicadores que compõem a dimensão, tendo, portanto, operado a preclusão administrativa para revisão de conceitos avaliativos.*

*A esse respeito, cumpre tecer breves considerações sobre a atribuição dos conceitos de avaliação.*

*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.*

*Como concretude do mandamento constitucional, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, em seu artigo 3º, estabelece que a avaliação das instituições de ensino tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:*

*[...]*

*Note-se que o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional plasmado no inciso II do artigo 209, 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; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 5.773, de 2006, revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017; a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2010, atualmente revogada, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, dentre outros atos normativos.*

*Quadra pontuar que o mesmo diploma legal define expressamente, em seu artigo 2º, parágrafo único, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades*

*sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.*

*Como se observa, a Lei do SINAES estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, o quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.*

*Ora, a avaliação é feita por técnicos selecionados com base nos critérios estabelecidos consoante as disposições presentes na legislação aplicável, a qual estabelece 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).*

*Assim, o legislador ordinário conferiu à Administração Pública discricionariedade para definir quais são os critérios que autorizam determinada instituição a ofertar cursos superiores e, uma vez normatizado tal regramento, não só os administrados, mas também a própria Administração passa a estar vinculada às normas editadas. Nada impede que, entendendo pela rigidez ou descompasso social da norma, a Administração edite outro normativo em substituição à regra anterior, desde que observado os limites constitucionais e legais.*

*É ainda relevante ressaltar que a Constituição de 1988 proclama a legalidade como um dos princípios a que se submete a Administração Pública direta e indireta, em conformidade com o estabelecido Estado de Direito, referido já no preâmbulo da Constituição e em seu artigo 1º, sendo o princípio da legalidade um dos seus fundamentos.*

[...]

*No caso em tela, 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, utilizando-se do padrão decisório pertinente, qual seja, a PN MEC nº 20, de 2017.*

***De mais a mais, 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. (Grifo nosso)***

*Neste contexto, entende esta Consultoria que não merece censura a manifestação da SERES, visto que pautada em critérios estritamente técnicos e seguindo o que determina o disposto nos normativos que versam o credenciamento institucional na modalidade a distância.*

*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.*

*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.*

*Note-se que na legislação ora vigente, o instrumento hábil para reanálise e/ou complementação da deliberação do CNE é o reexame, não havendo a possibilidade de restituição para mera complementação da decisão do Colegiado, como sugerido pela SERES.*

*O reexame a ser realizado pelo CNE visa justamente uma reavaliação da decisão tomada, a partir de fundamentos trazidos pelo MEC que possam melhor elucidar ou auxiliar o órgão julgador na formação do seu convencimento, considerando, por óbvio, a legislação atinente à matéria.*

*Desta sorte, considerando o teor da manifestação técnica constante no OFÍCIO Nº 265/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para manifestação e o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE.*

### 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 691/2020, na forma do ofício em anexo.*

### **Considerações do Relator**

O artigo 2º da Lei nº 9.131/1995 estabelece que a eficácia das deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras do CNE está condicionada à homologação pelo Ministro de Estado da Educação. Todavia, o artigo 18, § 3º do Regimento Interno do CNE faculta ao Senhor Ministro a devolução, para reexame, da deliberação submetida à sua homologação.

Preliminarmente, no presente caso, é importante observar que a SERES, por intermédio do Ofício nº 265/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, sugeriu que o processo seja encaminhado ao CNE, “não para reexame do mérito de sua decisão, mas para informações complementares que contribuiriam para formar a convicção do Relator a respeito da aprovação do curso de Ciências Contábeis.”

A decisão da CES tem fundamento no Parecer do Conselheiro Robson Maia Lins que, de acordo com seu raciocínio, dois pressupostos sustentam a aprovação do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado: a compreensão de que a instituição, do ponto de vista da avaliação global, possui condições muito boas para oferta de Educação Superior com qualidade e, noutro aspecto, que se deve considerar aplicação da norma no tempo e, neste caso, respeitar as regras de transição, com observação da norma anterior.

Portanto, o primeiro fundamento se dirige na compreensão de que, embora a comissão de avaliação *in loco* tenha atribuído à Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial, conceito inferior a 3 (três) (2,5), ferindo a disposição estabelecida pelo artigo 13, inciso II, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, quando se analisa:

[...] *o conjunto dos processos em pormenores, fica a convicção de que as fragilidades apontadas pela comissão avaliadora do aludido curso não correspondem ao parâmetro geral da IES. Ora, como vimos, todos os cursos da IES obtiveram conceitos superiores a 4 (quatro), sendo que dois cursos alcançaram o conceito 5 (cinco).*

Relativamente ao segundo fundamento, mesmo que o conceito obtido seja motivo para indeferir o pedido de autorização do curso, entendeu o Relator original, com concordância da CES, por unanimidade, que em face do processo ter sido protocolado em 2016, “caberia à SERES aplicar padrão decisório transitório, conforme mandamento contido no artigo 29, Parágrafo único da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, e não balizar sua decisão tão somente nos parâmetros esposados no artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017”.

Apesar da demonstração, pela avaliação *in loco*, corroborada pela análise da SERES, de ótimas condições da Faculdade Terra Nordeste (FATENE) para a oferta de cursos superiores de qualidade na modalidade a distância, a SERES entendeu orientar a sustação da homologação do Parecer CNE/CES nº 691/2020 para enviá-lo para reexame pela CES, com foco de reanálise dos argumentos que autoriza o curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado.

A motivação que deu causa ao reexame estriba-se no Parecer nº 00827/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU que, em seus fundamentos, discorda da decisão exarada pela CES. Argumenta que a SERES, pautada em critérios estritamente técnicos e seguindo determinação disposta nos atos normativos que versam sobre o credenciamento institucional na modalidade a distância, agiu corretamente em indeferir o pedido de autorização do curso superior de Ciências Contábeis, bacharelado, a ser ofertado pela recorrente. Ademais, a avaliação *in loco* demonstrou que o curso não atingiu o conceito suficiente estabelecido pelo padrão decisório, ferindo o disposto no artigo 13, inciso II da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. Todavia, a CES/CNE, pelo Parecer CNE/CES nº 691/2020, decidiu pela autorização do curso, portanto, contrariamente à recomendação da SERES e, no entendimento da Conjur/MEC, ferindo o princípio da legalidade.

Ainda, em síntese, a Conjur/MEC se posiciona no sentido de que, no presente caso, não cabe regra de transição porque a aplicação da norma no tempo, por ser matéria apenas procedimental, se aplica imediatamente resguardado o aproveitamento dos atos já produzidos anteriormente no curso do processo administrativo e respeitados, por óbvio, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. Entende que se trata de regra meramente processual e, portanto, imediatamente aplicável uma vez que avaliação da instituição e do curso ocorreu após a entrada em vigor do Decreto nº 9.235/2017, das Portarias Normativas MEC nºs 20 e 23 de 2017, bem como a Portaria Normativa MEC nº 11/2017.

A Conjur/MEC argumenta, além disso, em discordância de uma análise global, que compete ao MEC, juntamente com o CNE, zelar pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, em respeito ao que dispõe o artigo 209 da Constituição Federal, “mediante a prática de atos administrativos próprios restritos à legalidade”. Repisa que, uma vez que o legislador conferiu à Administração Pública discricionariedade para definir critérios para as instituições ofertarem cursos superiores, esses critérios vinculados àquela norma devem ser obedecidos com rigidez. Em caso de haver descompasso social da norma, esta pode ser modificada, desde que observados os limites legais e constitucionais.

Em síntese, para a Conjur/MEC, o CNE não pode decidir *contra legem*, isto é, contrariando os critérios que orientam o padrão decisório. *In verbis*:

[...] *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.*

Em sede de reexame, este Relator concorda, plenamente, com a Conjur/MEC no seu Parecer supramencionado, sobretudo quando afirma ser competência, tanto do MEC quanto do CNE, zelar pela qualidade do ensino superior ofertado pelas IES. É exatamente isso que fazem todos os órgãos e setores que compõem o MEC, com esmero e zelo. Todavia, com a devida vênia, o CNE, como Órgão Colegiado, em face dessa preocupação, verificando os termos legais, parece possuir atribuições mais alargadas e, portanto, requerem que suas decisões não se restrinjam a meras interpretações literais de números ou regras isoladas.

De fato, a SERES pautou-se pelos critérios técnicos dos ditames normativos estampados na Portaria Normativa MEC nº 20/2017 e, evidentemente, por isso não merece censura. Entretanto, há um conjunto de variáveis que conduzem, não apenas o Conselheiro Relator do processo, mas o Colegiado, a decidir se uma IES possui condições para ser credenciada ou se o curso pode ser ofertado com qualidade, sempre no sentido de cumprir o que dispõe o artigo 209 da Magna Carta brasileira e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

No presente caso, é evidente a percepção que, independentemente da discussão se houve ou não equívoco, se é mais um caso de realização isolada de avaliação *in loco* de curso vinculado, desconexa e descompassada com a avaliação institucional, implica na decisão, a aplicação da norma no tempo. Parece importante conceber que o processo educacional exige uma compreensão também de princípios e não apenas de regras fixas, porque o processo de ensino-aprendizagem, além de estruturas físicas e tecnológicas, requer capacitação de recursos humanos e um trabalho que implica longo tempo envolvendo formação de habilidades humanas.

Nesse sentido, parece importante atentar para o Direito Educacional e menos para o Direito Administrativo. Não é o caso, aqui, discutir a diferença de ambos, mas é perceptível a dificuldade em avaliar a qualidade da educação, do ensino ou de aprendizagem apenas por critérios de indicadores numéricos ou isolados.

Portanto, nesse primeiro raciocínio, não parece que a CES tenha decidido de modo desproporcional ao ponto de autorizar um curso superior que não possui condições de formar profissionais contadores com qualidade. Entende-se, guardado o princípio da razoabilidade, que cometeu justiça com a instituição, sob o entendimento que ela tem plenas condições de oferecer ensino de qualidade para formar profissionais em Ciências Contábeis. Parece correta a percepção do Relator do Parecer original, Conselheiro Robson Maia Lins, quando afirma:

[...]

*Porém, ao analisarmos o conjunto dos processos em pormenores fica a convicção de que as fragilidades apontadas pela comissão avaliadora do aludido curso não correspondem ao parâmetro geral da IES. Ora, como vimos, todos os cursos da IES obtiveram conceitos superiores a 4 (quatro), sendo que dois cursos alcançaram o conceito 5 (cinco).*

Ainda que o argumento acima seja vencido, noutra vértice está a alegação da aplicação da norma no tempo, uma vez que o processo fora protocolado sob as orientações da regulamentação anterior àquela aplicada quando da avaliação *in loco*. O Conselheiro Robson Maia Lins entendeu que, como o processo foi protocolado em 2016 e, portanto, antes da norma de 2017, caberia à SERES aplicar padrão decisório transitório, conforme dispõe o artigo 29, Parágrafo único da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. Nesse vértice, a compreensão é de que a nova norma tem efeito *ex tunc*.

Ademais, as competências que a Lei nº 9.131/1995 confere ao CNE e suas Câmaras, são mais alargadas ou menos restritivas do que aquelas que estabelecem especificidades de critérios avaliativos nas Portarias Normativas que regulam o padrão decisório. A própria Lei do Sinaes:

*[...] estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, os quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.*

Ora, não fosse esse o papel do CNE, ou se sua função estivesse apenas atrelada a decidir com foco nas filigranas normativas ou de uma ou outra peculiaridade das Portarias que orientam os procedimentos de avaliação, não haveria necessidade de sua existência. Assim sendo, à vista do raciocínio *maiori ad minus*, isto é, se a instituição e vários outros cursos superiores com pedido de autorização vinculado ao credenciamento receberam conceitos excelentes, por que apenas um curso superior (Ciências Contábeis) teria razão para ser indeferido numa instituição de excelência? O curso já estava provisoriamente autorizado, em face do que dispunha o período transitório da nova norma e, portanto, parece razoável aplicar aqui os dispositivos da Instrução Normativa SERES nº 1, de 17 de setembro de 2018.

Desta forma, é preciso considerar a norma de transição porque, certamente, o projeto do curso elaborado sob a luz da norma nova teria sido diferente daquele protocolado pela IES em 2016. Portanto, se a norma se modificou e o curso já estava provisoriamente autorizado, não parece justo aplicar os novos critérios, seja no seu conteúdo material ou nos procedimentos formais, para não o autorizar, trazendo prejuízos à IES, sobretudo quando se vislumbra um conjunto de condições institucionais condizente para a oferta de qualquer curso superior com qualidade.

Sabe-se que, quanto aos conflitos de leis no tempo, há longas discussões. Todavia há consenso no sentido de que a norma, em regra, é feita para valer para o futuro. Ora, quando a nova norma é editada, para não criar conflitos, deve empregar o critério das disposições transitórias em respeito ao artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal e o artigo 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).

Pelo exposto, ainda que se possa concordar com a Conjur/MEC quando a aplicação imediata da norma que regula a avaliação do caso em tela, conclui-se que seu efeito é *ex nunc*, que é preciso flexibilizar a interpretação normativa, considerando razoável aplicar a norma de transição.

Em face do todo exposto, encaminho para apreciação e decisão da CES/CNE o voto abaixo exarado.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Voto, em sede de reexame, pela manutenção integral do Parecer CNE/CES nº 691, de 12 de novembro de 2020, e manifesto-me favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Terra Nordeste (FATENE), com sede na Rua Coronel Correia, nº 1.119, até 1.179/1.180, bairro Parque Soledade, no município de Caucaia, no estado do Ceará, mantida pela Sociedade Uninordeste de Educação Universitária de Caucaia S/S Ltda., 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, com

abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição, a partir da oferta dos cursos superiores de Administração, bacharelado; Ciências Contábeis, bacharelado; Gestão de Recursos Humanos, tecnológico; Pedagogia, licenciatura e Serviço Social, bacharelado, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Brasília (DF), 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro Aristides Cimadon – Relator

### **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprovou, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente