

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 7/12/2022, Seção 1, Pág. 111.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: CEDIN Educacional Ltda. – ME		UF: MG
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 1.165, de 20 de outubro de 2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 22 de outubro de 2021, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Direito, bacharelado, pleiteado pela Faculdade CEDIN, com sede no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais.		
RELATOR: Anderson Luiz Bezerra da Silveira		
e-MEC Nº: 201906532		
PARECER CNE/CES Nº: 591/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 10/8/2022

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 nº 1.165, de 20 de outubro de 2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 22 de outubro de 2021, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Direito, bacharelado, pleiteado pela Faculdade CEDIN, com sede no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais.

De acordo com o Parecer Final da SERES, contido no processo e-MEC em epígrafe, a motivação apresentada para o indeferimento do referido curso foi:

[...]

2. HISTÓRICO

O processo em epígrafe, cuja finalidade é a obtenção de autorização do poder público para a oferta do curso constante nos dados gerais deste documento, foi submetido às análises iniciais tendo como desfecho o resultado satisfatório na fase de Despacho Saneador. Após as análises iniciais, foi o processo encaminhado ao INEP para realização dos procedimentos de avaliação.

A avaliação in loco, de código nº 152282, conforme relatório anexo ao processo, resultou nos conceitos descritos na tabela abaixo:

<i>Dimensões</i>	<i>Conceitos</i>
<i>Dimensão 1 - Organização Didático-Pedagógica</i>	<i>3.64</i>
<i>Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial</i>	<i>4.38</i>
<i>Dimensão 3 - Infraestrutura</i>	<i>1.67 (Grifo nosso)</i>
<i>Conceito Final: 03</i>	

A Secretaria e a IES não impugnaram o Relatório de Avaliação. (Grifo nosso)

De acordo com o relatório de avaliação supracitado, os indicadores abaixo listados obtiveram conceito insatisfatório:

	<i>Indicador</i>	<i>Conceito</i>
1	1.6. Metodologia.	2
2	1.16. Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo ensino-aprendizagem.	1
3	1.20. Número de vagas.	2
4	2.11. Atuação do colegiado de curso ou equivalente.	2
5	3.2. Espaço de trabalho para o coordenador.	1
6	3.3. Sala coletiva de professores.	1
7	3.4. Salas de aula.	1
8	3.5. Acesso dos alunos a equipamentos de informática.	2
9	3.6. Bibliografia básica por Unidade Curricular (UC).	2
10	3.7. Bibliografia complementar por Unidade Curricular (UC).	2
11	3.14. Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística).	2
12	3.15. Núcleo de práticas jurídicas: atividades básicas e arbitragem, negociação, conciliação, mediação e atividades jurídicas reais.	1

Os demais indicadores apresentaram conceitos satisfatórios ou superiores ao referencial mínimo de qualidade.

Ainda conforme o relatório de avaliação, foram atendidos os requisitos legais e normativos.

O Conselho Federal manifestou-se de forma desfavorável à autorização do curso.

3. CONSIDERAÇÕES DA SERES

A Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, republicada em 3 de setembro de 2018, estabelece os procedimentos e o padrão decisório a ser observado pela SERES na análise dos processos regulatórios.

O padrão decisório dos pedidos de autorização de cursos na fase de parecer final está disposto no art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, in verbis:

Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso - CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I - obtenção de CC igual ou maior que três;

II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC; e (Grifo nosso)

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

a) estrutura curricular; e

b) conteúdos curriculares;

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

a) estrutura curricular;

b) conteúdos curriculares;

c) metodologia;

d) AVA; e

e) Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

§ 1º *O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido.*

§ 2º *A SERES poderá indeferir o pedido de autorização caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos seguintes requisitos:*

I - Diretrizes Curriculares Nacionais, quando existentes;

II - carga horária mínima do curso.

§ 3º *Da decisão de indeferimento da SERES, caberá recurso ao CNE, nos termos do Decreto nº 9.235, de 2017.*

§ 4º *Será considerado como atendido o critério contido no inciso II deste artigo na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,8 em uma única dimensão, desde que as demais dimensões e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0.*

§ 5º *Para os cursos de Direito, além do disposto no caput, será considerada como requisito mínimo a obtenção de CC igual ou maior que 4.* (Grifo nosso)

§ 6º *Em caso de adesão da IES ao Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - PROIES, a autorização de curso fica condicionada à inexistência de vedação.*

§ 7º *Na hipótese de admissibilidade do pedido de autorização nos termos previstos no § 2º do art. 10 desta Portaria, em que tenha ocorrido a divulgação de novo indicador de qualidade institucional insatisfatório, o deferimento do pedido fica condicionado à obtenção de CC igual ou maior que quatro, sem prejuízo dos demais requisitos.*

§ 8º *A SERES poderá sobrestar pedidos de autorização de cursos protocolados por IES que tenha processo de recredenciamento com protocolo de compromisso instaurado, até a conclusão da fase de parecer final pós-protocolo, com sugestão de deferimento. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2018)*

§ 9º *Nos casos previstos no parágrafo anterior em que o resultado da avaliação externa in loco pós-protocolo de compromisso seja insatisfatório, a SERES poderá indeferir o pedido de autorização, independentemente do CC obtido.*

Convém destacar que a análise da proposta em pauta merece uma verificação cuidadosa tendo em vista que para os cursos de Direito, além da obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC e nos indicadores estrutura curricular e conteúdos curriculares, é considerado requisito mínimo a obtenção de CC igual ou maior que 4 (quatro), de acordo com o § 5º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017. (Grifo nosso)

Conforme relatório de avaliação, a descrição e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes do projeto, principalmente na dimensão 3 - Infraestrutura, que obteve conceito 1,67, ou seja, inferior ao mínimo exigido no inciso II do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017. Além disso, os avaliadores atribuíram ao curso o CC 3 (três), que não atende ao requisito mínimo estabelecido no § 5º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017. (Grifo nosso)

Sendo assim, tendo em vista o descumprimento dos requisitos supracitados e considerando o disposto no art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a instrução processual e a legislação vigente, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de 1476861 - DIREITO, BACHARELADO, pleiteado pela FACULDADE CEDIN, código 21261, mantida pela CEDIN EDUCACIONAL LTDA - ME, com sede no município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais.

Em face da decisão exarada pela SERES, a CEDIN Educacional Ltda. – ME interpôs recurso contra o indeferimento do pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Direito, bacharelado, a ser ofertado pela Faculdade CEDIN.

Em sua defesa, a recorrente traz o seguinte arrazoado:

[...]

IV – DO MÉRITO DO RECURSO

Em observação aos recentes pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação, especialmente os relacionados ao indeferimento da autorização de cursos de Direito, constata-se que o fundamento principal para as decisões da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) está alicerçado no artigo 10º, da Portaria Normativa 20/2017 (republicada) que, por sua ementa, estabelece os critérios para a dispensa da avaliação in loco concomitantemente definindo o padrão decisório aos pedidos de autorização de cursos, assim transcrito:

Art. 10º Para admissibilidade do pedido de autorização de curso, a IES deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - ato autorizativo institucional válido ou processo de recredenciamento protocolado; II - CI igual ou maior que três; III - inexistência de penalidade em face da IES, aplicada em processo administrativo de supervisão, que implique limitação à expansão de sua oferta; § 1º Nos casos em que forem publicados no Cadastro e-MEC CI e CI EaD, será considerado o mais recente. § 2º Em caso de CI inexistente ou satisfatório obtido há mais de cinco anos, será utilizado subsidiariamente o indicador de qualidade institucional disponibilizado pelo INEP, que deverá ser igual ou maior que três. § 3º Em caso de CI inexistente ou satisfatório obtido há mais de cinco anos, e de indicador de qualidade institucional insatisfatório, disponibilizado pelo INEP, o pedido será arquivado na fase de Despacho Saneador. § 4º Quando a IES não possuir indicador de qualidade institucional disponibilizado pelo INEP, e o CI for inexistente ou satisfatório obtido há mais de cinco anos, o requisito do inciso II será dispensado. § 5º Na hipótese de não atendimento ao disposto nos incisos I, II ou III deste artigo, o pedido de autorização do curso será arquivado na fase de Despacho Saneador.

Esquece-se, porém, que a Lei nº 10861/2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) estabeleceu um rol de finalidades, quais sejam:

“§ 1o O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção

do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.”.

Não constitui finalidade do SINAES, em qualquer dos atos ou processos, finalidade restritiva ao preceito constitucional da livre iniciativa, da autonomia universitária, da autonomia didático-pedagógica das instituições, ainda mais por atendimento discricionário em ato normativo hierarquicamente inferior, de ordem operacional e não contributiva para a melhoria das instituições ou cursos, quando muito, intimidadora e não colaborativa.

A lei assegura que avaliação das instituições e seus cursos constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior e, como tal, de modo “sistêmico e global” (método dos instrumentos de avaliação vigentes) deve ser observado como uma instituição complexa, com facetas distintas e conexas compostas por suas dimensões para Organização Didático-pedagógica, Corpo Docente e Infraestrutura, resultando numa análise totalizada por suficiência ou não.

Uma vez alcançada uma análise globalizada de “suficiência”, esta não pode ser descartada por eventual não atendimento a um ou mais indicadores. Não é a quantidade de indicadores, mas sim a possibilidade ou não se superar as fragilidades em qualquer das etapas de avaliação da respeitável Secretaria do MEC. Mister reconhecer que tal normativa hierarquicamente inferior caminha na “contramão” da finalidade da Lei dos SINAES, uma vez que de modo impeditivo, restritivo e não evidenciado, considera que um curso ou instituição eventualmente fragilizada em sua estrutura curricular, ou por uma sala de professores pequena ou a inexistência de um laboratório específico de disciplina básica de primeira série, invalidem a qualidade da proposta ou atestem a incapacidade da instituição ou curso de superar tal deficiência até sua efetiva implantação (lembrando que no sistema atual de regulação superior, a criação de uma IES ou autorização de curso novo pode demorar vários anos, tempo suficiente para sanar toda e qualquer fragilidade, mormente apontada no processo autorizativo de um curso superior) ou mesmo durante sua implantação.

Instituições de Ensino Superior que detém autonomia iniciam seus cursos com toda a infraestrutura pronta e acabada? Há efetivo controle sobre estas autorizações autônomas? Reconhecida a autonomia destas instituições, pode-se assegurar qualidade? Evidentemente a resposta é “talvez”. Isso será objeto da avaliação do reconhecimento do curso. E se observada fragilidade nesse momento, fecha-se o curso de imediato? Evidentemente a resposta é “não”.

Para tais situações, sabiamente a Lei do SINAES assegura o seu caráter formativo, colaborativo, e reconhece que eventuais fragilidades fazem parte do processo evolutivo das instituições de ensino e, por seu artigo 10º, assegura a “Celebração de Protocolo de Compromisso” que viabilize o processo de melhora da qualidade da educação superior, primando pelo atendimento e finalidade da norma.

Se até curso em funcionamento, com alunos matriculados e ativos, quando observadas fragilidades no âmbito da avaliação recebem tratamento de realinhamento, redirecionamento em busca de melhorias, como pode um padrão decisório (fórmula burocrática) cercear o direito de um curso novo surgir?

Para o caso concreto, de uma instituição já em funcionamento, com cursos autorizados e diversos programas de pós-graduação de sucesso reconhecido, com recente inauguração de novas unidades SEDE, moderna e inovadora, ampla e

possuindo toda infraestrutura necessária para a consecução de seus cursos, não merece atenção? Quais os indícios que evidenciam incapacidade institucional para superar as fragilidades? Para que serve a métrica global satisfatória se esta não é reconhecida? Qual o caráter colaborativo da normativa burocrática do parecer decisório, que não facilitar a pressa na conclusão de processos regulatórios represados por tantos anos? Apenas apontar evidências, discrepâncias, condenar como irrecuperáveis, sem solução possível, qualquer situação, intensamente conturbada pela pandemia, nada mais.

Ademais, imperioso observar o que prescreve o Decreto 9.235/2017, pela forma como vem sendo construído o arcabouço normativo no ensino superior, em seu Artigo 13:

“Os pedidos de ato autorizativo serão decididos com base em conceitos atribuídos ao conjunto e a cada uma das dimensões do Sinaes avaliadas no relatório de avaliação externa in loco realizada pelo Inep, consideradas as avaliações dos processos vinculados, os demais procedimentos e instrumentos de avaliação e o conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria competente em sua atividade instrutória.”.

A Faculdade CEDIN de Belo Horizonte não pleiteou dispensa de avaliação in loco. Submeteu-se a todas as etapas morosas do processo regulatório. Não recorreu à CTA como instância reformadora do relatório da comissão de especialistas haja vista a posição deste órgão de manutenção do mesmo quando o questionamento recair sobre discordância dos elementos subjetivos do avaliador que esteve em campo (virtualmente) e exarou sua percepção sobre o que viu ou que deixou de adotar medidas possíveis para continuidade da avaliação, segundo recomendações concernentes às capacitações recebidas. (Grifo nosso)

Assim também agiu a SERES, não impugnando o relatório de avaliação in loco, quando poderia e devia ter constada situação de inconsistência quanto ao conceito aplicado diante da invalidação do endereço de análise, e por precaução, intentar medida de solução colaborativa e não o fez. A Análise em comento é global e se não pode ser considerada para beneficiar a instituição proponente do curso, também não o pode, por si só, abandoná-la e condenar a expansão da oferta da instituição. Carece analisar outros elementos conforme prescreve a legislação.

Os indicadores isolados refletem incapacidade da IES em ofertar o curso? Porque não avaliou a sede vigente, então?

Não pode permanecer esse entendimento reinante de que o relatório que apresente indicadores insuficientes invalide a proposta, assim como o inverso também é verdadeiro, não refletem excelência. Busca-se excelência. Almeja-se excelência. E, corre-se atrás da qualidade, condições mínimas de oferta e melhoria permanente. Logo, qual a efetiva justificativa pelo indeferimento da presente proposta?

E o que de fato apontaram tais indicadores ou, o que viram os avaliadores que não poderia ser superado ou reconsiderado/reavaliado se vistoriada a sede vigente da IES? Computadores? Lousas e giz?

Ressalte-se o entendimento do Art. 13. da Portaria Normativa nº 20/2017 (republicada):

“Os pedidos de ato autorizativo serão decididos com base em conceitos atribuídos ao conjunto e a cada uma das dimensões do Sinaes

avaliadas no relatório de avaliação externa in loco realizada pelo Inep, consideradas as avaliações dos processos vinculados, os demais procedimentos e instrumentos de avaliação e o conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria competente em sua atividade instrutória.”

Todos os apontamentos tidos por negativo, aliado a todos os argumentos apresentados até aqui, especialmente a dispensa deliberada da Secretaria de propor diligências que satisfizessem os motivos do indeferimento, o caráter colaborativo da Lei do SINAES, seletivamente utilizado para caracterizar descumprimento de Padrão Decisório sob o princípio (deturpado) da qualidade, do prolongamento excessivo na tramitação dos processos autorizativos, desprezo do conceito global de qualidade nota 3 – suficiente para a Comissão de Avaliação, não contestação para a CTAA pela Secretaria, elementos suficientes para, no conjunto probatório, demonstrar o merecimento pela reforma da decisão do Secretário e reavaliação in loco do Curso de Direito da Faculdade CEDIN de Belo Horizonte, pugnado por nova avaliação in loco.

Ademais, antes de prosseguir, convido à leitura de dispositivo que integra o Capítulo X, “Da Instrução”, na Lei geral do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99): “Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.”

Mas não é só isso.

O mesmo art. 38, no seu parágrafo único, indica que somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Portanto, torna-se imperiosa uma reflexão sobre a recusa de documentos em sede de CTAA ou em qualquer outra fase prevista para tal, especialmente quando têm por objetivo a instrução processual, em consonância com o devido processo legal e descartada pela Secretaria quando poderia sanar toda e qualquer pendência, se existente, especialmente quando se utiliza de motivação padrão, adotada para todo e qualquer processo (vinculante) em “formas”, desconexo com o processo em questão, afetados por período pandêmico, diferente de tudo que já se viveu no país, contrariando princípios norteadores da análise, qual seja, especificidade, razoabilidade e motivação.

IV – DO PEDIDO

*EX POSITIS, confia a Recorrente em que esta Egrégia Câmara dará provimento ao presente recurso, para o fim de determinar que o ato de indeferimento de autorização do curso de Direito da Faculdade CEDIN de Belo Horizonte, proferido pelo respeitável Secretário, seja anulado por decisão deste colegiado, e cumulativamente, seja autorizada a realização de nova avaliação in loco para o curso de graduação pleiteado, sob novas expensas custeadas pela IES requerente e, ao final, seja julgado inteiramente procedente o pedido formulado, declarando nulidade da decisão recorrida e que seja restabelecido o processo novamente para a FASE INEP AVALIA, com conseqüente redesignação de comissão avaliadora e retomado o fluxo regular avaliativo e decisório, **objeto do presente recurso.***

Em suma, constata-se que a tese recursal está concentrada no inconformismo da requerente com os conceitos avaliativos elencados no relatório de avaliação in loco,

fundamentos nos quais a SERES se amparou para a tomada de decisão denegatória do curso superior. Nesta esteira, postula à Câmara de Educação Superior (CES) a reforma da Portaria SERES nº 1.165/2021, com a decorrente autorização do curso superior de Direito, bacharelado, a ser ofertado pela Faculdade CEDIN.

Considerações do Relator

O processo em comento foi protocolado em conformidade com o calendário regulatório de 2019. Assim, não restam dúvidas quanto à lisura do padrão decisório aplicado. Com efeito, a SERES acerta ao amparar sua análise de mérito na Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

Neste contexto, é veemente o escorreito deslinde do pleito. Ora, o artigo 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017 é retilíneo e uníssono: a autorização do curso superior de Direito, bacharelado, está condicionada, dentre outros requisitos, ao aferimento do conceito 3 (três) em todas as dimensões avaliadas e, sobretudo, ao alcance do Conceito de Curso (CC) 4 (quatro). No caso em tela, tais critérios não foram atendidos. Assim, não há outra alternativa que não seja o indeferimento do curso superior solicitado.

Ademais, o inconformismo da IES gira em torno de discordâncias observadas na fase de avaliação. Contudo, sabe-se que a CES não é o âmbito competente para discutir matéria inerente à avaliação. Por imposição da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, tão citada pela recorrente em seu arrazoado, somente a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CTAA/Inep) possui a prerrogativa para reparar ou mesmo modificar conceitos atribuídos pela comissão de avaliação *in loco*. No caso concreto, depreende-se objetivamente que a recorrente optou por não exercer o contraditório à instância competente. Assim, não merece prosperar o presente recurso.

Diante do exposto acima, posiciono-me pela manutenção integral do ato impugnado e, ato contínuo, submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), o voto abaixo exarado.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 1.165, de 20 de outubro de 2021, que indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Direito, bacharelado, que seria ministrado pela Faculdade CEDIN, com sede na Alameda Ezequiel Dias, nº 275, Centro, no município de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, mantida pela CEDIN Educacional Ltda. – ME, com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 10 de agosto de 2022.

Conselheiro Anderson Luiz Bezerra da Silveira – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 10 de agosto de 2022.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente