

PARECER NÃO HOMOLOGADO
Cf. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 18/9/2023, Seção 1, Pág. 727.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Factum – Centro de Ideias em Educação Sociedade Simples Ltda. – EPP		UF: RS
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 453, de 1º de setembro de 2021, que tratou do credenciamento da Faculdade Factum, com sede no município de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
RELATOR: Marco Antonio Marques da Silva		
e-MEC Nº: 201806008		
PARECER CNE/CES Nº: 661/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 15/9/2022

I – RELATÓRIO

Histórico

Trata-se do reexame do Parecer CNE/CES nº 453, de 1º de setembro de 2021, aprovado por unanimidade, de relatoria do Conselheiro José Barroso Filho, favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Factum, com sede no Largo João Amorim de Albuquerque, nº 60, Centro, no município de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, mantida pelo Factum – Centro de Ideias em Educação Sociedade Simples Ltda. – EPP, código e-MEC nº 12547, inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o nº 01.219.027/0001-32.

O pedido de credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, foi protocolado no sistema e-MEC em 19 de março de 2018 e tombado sob o nº 201806008.

Vinculadas ao credenciamento foram solicitadas as autorizações para funcionamento dos cursos superiores de Pedagogia, licenciatura (código e-MEC nº 1435209, processo e-MEC nº 201806135) e de tecnologia em Estética e Cosmética (código e-MEC nº 1435217, processo e-MEC nº 201806138).

Após o cumprimento da fase de Despacho Saneador, o processo foi remetido ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para avaliação.

A visita de avaliação foi realizada no período de 28 de maio a 1º de junho de 2019 e os resultados foram registrados no Relatório nº 145289, conforme segue: Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional – 3,67; Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional – 4,17; Eixo 3 – Políticas Acadêmicas – 4,56; Eixo 4 – Políticas de Gestão – 3,71; Eixo 5 – Infraestrutura – 3,82; Conceito Final Contínuo – 4,04 e Conceito Final Faixa – 4.

A avaliação não foi impugnada pela Instituição de Educação Superior (IES) nem pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Os cursos superiores vinculados também foram avaliados por comissão de especialistas designada pelo Inep e obtiveram os seguintes resultados:

Processo e-MEC	Curso/ Grau	Dimensão 1 – Org. Didático-Pedagógica	Dimensão 2 – Corpo Docente	Dimensão 3 – Infraestrutura	Conceito Final
----------------	-------------	---------------------------------------	----------------------------	-----------------------------	----------------

201806135	Pedagogia, licenciatura	4,14	4,00	3,40	4
201806138	Estética e Cosmética, tecnológico	4,44	3,00	3,50	4

Em Parecer Final, de 15 de outubro de 2020, apesar dos bons resultados da avaliação do credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, e dos cursos superiores vinculados, a SERES emitiu pronunciamento opinativo com sugestão de indeferimento. Sustentou a SERES que os Indicadores 5.3 – Auditório; 5.8 – Infraestrutura física e tecnológica destinada à Comissão Permanente de Avaliação (CPA); e 5.15 – Infraestrutura de execução e suporte não obtiveram conceitos suficientes, ou seja, iguais ou maiores que 3 (três), de modo que isso resultaria, nos termos do artigo 5º, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, no indeferimento do credenciamento.

A sugestão da SERES, conforme já assinalado, não foi acolhida pela Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) que, ao aprovar por unanimidade o Parecer CNE/CES nº 453/2021, emitiu deliberação favorável tanto ao credenciamento da IES, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, quanto à autorização dos cursos superiores vinculados. O Conselheiro Relator sustentou o que segue:

[...]

No caso em tela, trata-se de requerimento de credenciamento da Faculdade Factum, com relatório da SERES sugerindo o indeferimento do credenciamento da Instituição de Educação Superior (IES) mencionada e lastreado na avaliação dos seguintes indicadores: 5.3. Auditório(s). NSA quando não houver previsão de atividades presenciais; 5.8. Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA e 5.15. Infraestrutura de execução e suporte.

Com isso, constatou-se que neste procedimento de credenciamento, a IES na sua manifestação, apresentada anteriormente, traz argumentos que superam as fundamentações do relatório da SERES.

Ademais, ressalto que as argumentações da IES estão atreladas às considerações finais da avaliação in loco, da comissão avaliadora do Inep que merecem também ser apontadas. Abaixo, seguem as considerações finais:

[...]

Após as avaliações e verificações realizadas por essa comissão durante sua visita in loco à IES, pode-se atestar que esta instituição possui as condições necessárias para fins de seu credenciamento institucional dos cursos de graduação em EaD. O contexto institucional da IES e a forma como pretende implementar e executar suas políticas de ensino e de aprendizagem em EaD, apesar de ser um processo ainda em evolução e de necessitar de melhorias sistemáticas, o mesmo se apresenta suficiente para que a IES obtenha seu credenciamento junto aos órgãos competentes. Essa comissão verificou as normas internas já implementadas e as que estão previstas, possibilitarão que a IES solidifique seus processos de autorregulamentação de forma mais efetiva e profissional. A IES possui sede própria, que se caracteriza como um edifício modernizado e em localização privilegiada com fácil acesso ao transporte público. Foram apresentados a essa comissão os planos de melhorias para as estruturas físicas e acadêmicas da IES. Todas essas evidências e os elementos colhidos durante a visita in loco, permitiram a essa comissão fundamentar um juízo decisório positivo para a autorização do credenciamento da IES, pois a mesma possui as capacidades reais, presentes e futuras, de implementação do seu projeto institucional de oferta dos cursos de

Estética e Pedagogia em EaD. Diante do exposto, esta comissão avaliadora, cumpridas as etapas previamente agendadas para esta avaliação in loco e considerando, ainda, os referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, nas diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES e neste instrumento de avaliação, atribui a Faculdade Factum o conceito 4.

Deste modo, entendo pertinentes todos os argumentos explanados na manifestação da IES e constantes nas considerações finais da comissão de avaliadores do Inep.

Por fim, saliento que a Administração Pública e seus agentes públicos não devem se afastar da interpretação sistêmica dos aspectos trazidos para exame e nem se dissociar da função e compromisso social da formação do cidadão. A legislação aplicada de forma taxativa, neste caso, pode causar consequências sociais desastrosas e não alcançar o objetivo maior social: o acesso à educação pretendido pelos cidadãos, a almejada formação em nível superior. Com isso, lastreado nos princípios constitucionais basilares do Estado Democrático do Direito, o princípio da proporcionalidade, razoabilidade e o direito social à educação, visando não causar prejuízos na formação dos cidadãos e nos aspectos fático-jurídico-administrativos apresentados pela IES me manifesto pelo deferimento dos pedidos formulados e 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 Factum, com sede no Largo João Amorim de Albuquerque, nº 60, Centro, no município de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, mantida pela Factum – Centro de Ideias em Educação Sociedade Simples Ltda. – EPP, 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 Pedagogia, licenciatura e Estética e Cosmética, tecnológico, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Submetida à homologação ministerial, conforme determina a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, a deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 453/2021 foi devolvida para reexame por meio do Ofício nº 2017/2022/ASTEC/GM/GM-MEC, nos termos do permissivo expresso no artigo 18, § 3º, do Regimento Interno do CNE.

As razões que motivaram o pedido de reexame da matéria estão consignadas no Parecer nº 00515/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (MEC), do qual destaca-se:

[...]

Assim, vislumbra-se que, via de regra, o CNE não pode fazer juízos elásticos, ultrapassando critérios técnicos anteriormente estabelecidos nas normas que estabelecem os padrões decisórios para oferta de cursos superiores.

Ressalte-se, ademais, que os atos autorizativos emanados pelo MEC são atos administrativos vinculados, ou seja, são atos que contêm todos os seus elementos constitutivos vinculados às normas postas, não existindo, por conseguinte, qualquer subjetivismo ou valoração do administrador, mas apenas a averiguação da conformidade do ato com as normas que regem o sistema federal de ensino. De notar que a regulamentação contida na Portaria Normativa n.º 20, de 2017, já traz expressamente um juízo de razoabilidade na aplicação do padrão decisório, posto que, nos termos do Parágrafo único de seu art. 5º, determina o indeferimento do pedido de credenciamento, no caso de obtenção de conceito insatisfatório menor que 3 (três), em especial, os indicadores “infraestrutura tecnológica” (inc. III); “infraestrutura de execução e suporte” (inciso IV); e “recursos de tecnologias de informação e comunicação” (inc. V), “mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria Normativa”.

Nesses termos, consoante o disposto no art. 5º da Portaria Normativa nº 20, de 2017, que impõe o indeferimento do pedido em caso de não atendimento dos critérios ali definidos, constata-se que não há margem para realizar a valoração da conveniência e da oportunidade, ou seja, o administrador deve seguir estritamente o que está previsto nas normas pertinentes, não comportando, portanto, em uma análise preliminar, exercício de outro juízo de razoabilidade a ser exercido pelo CNE.

Não obstante, é possível ao CNE, fundamentadamente, confirme a superação pela recorrente das deficiências anteriormente elencadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES, o que ainda não ocorreu no presente caso, merecendo destaque que o CNE consignou em seu Parecer CNE/CES nº 453/2021, apenas que “a IES na sua manifestação, apresentada anteriormente, traz argumentos que superam as fundamentações do relatório da SERES”.

Nesse passo, a Portaria nº 20, de 2017, veio dispor objetivamente sobre os critérios para a análise dos pedidos de autorização, tendo como referencial, dentre outros, os conceitos obtidos em cada uma das dimensões pela IES, estabelecendo parâmetros objetivos para a prática de tal ato.

Diante de tais considerações, cumpre destacar que a Constituição da República prescreve, de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação de qualidade 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.

[...]

Nesse viés, tendo em vista as considerações acima exaradas e os resultados avaliativos obtidos pela recorrente, com amparo no Parecer Final da SERES, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, oportunidade em que o colegiado reavaliará o caso em tela à luz do padrão decisório fixado pela Portaria Normativa n.º 20, de 2017.

A Consultoria Jurídica (Conjur) do MEC, no Parecer nº 00515/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, defendeu o reexame, em síntese, pela prevalência do princípio da legalidade e ausência de fundamentação capaz de afastar a manifestação opinativa da SERES e o padrão decisório estabelecido pela Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

Considerações do Relator

Trata-se do pedido de credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Factum, código e-MEC nº 13486, bem como da autorização dos cursos superiores vinculados de Pedagogia, licenciatura, e de tecnologia em Estética e Cosmética.

A avaliação apontou uma proposta de IES de bom potencial de qualidade, haja vista que a ela foi atribuído o Conceito Institucional (CI) 4 (quatro). Além disso, em todas as dimensões/eixos avaliados, tanto na avaliação institucional como na avaliação dos cursos superiores vinculados, a IES obteve conceitos iguais ou superiores a 3 (três).

Esse panorama de resultados avaliativos permite denotar que a IES e os cursos superiores vinculados atendem aos parâmetros de qualidade estabelecidos pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

A Lei nº 10.861/2004 estabelece que a avaliação de instituições e de cursos superiores resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. Significa, pois, que cada dimensão terá um conceito, assim como o conjunto das dimensões, que retratará o resultado da avaliação.

A referida Lei também estabelece que o resultado da avaliação será o referencial para a regulação, ou seja, os conceitos atribuídos às dimensões e ao conjunto delas serão determinantes para os processos regulatórios de credenciamento e de autorização de cursos superiores.

A norma derivada, contida na Portaria Normativa MEC nº 20/2017, adotou padrão decisório que evidencia desproporção com os comandos da Lei nº 10.861/2004, ao inverter e afastar a relevância do conceito da dimensão e da avaliação, para tornar determinante o conceito atribuído a um subitem ou indicador integrante da dimensão. O conceito de um subitem da avaliação não pode ficar acima ou ter maior importância do que o conceito da dimensão a que ele integra ou do que o conceito da própria avaliação.

Há, portanto, uma evidente desproporção na regra contida no artigo 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, invocada pela SERES para sustentar sua opinião desfavorável ao credenciamento. O comando do artigo 5º da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, *data venia*, não está em consonância com a orientação da Lei nº 10.861/2004, uma vez que a IES e os cursos superiores vinculados obtiveram excelentes conceitos nas dimensões avaliadas, que resultaram em conceito 4 (quatro) na avaliação final.

Vale destacar que a conclusão contida no Parecer CNE/CES nº 453/2021 não caracteriza qualquer inobservância do princípio da legalidade. Ao contrário, do ponto de vista da legalidade formal e da hierarquia das normas, no cotejo da Lei nº 10.861/2004 e da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, a deliberação acha-se plenamente conformada à legalidade estrita, posto que em perfeita consonância com as disposições da Lei nº 10.861/2004.

Ademais, o papel do CNE e de seus Conselheiros, *maxime* nos processos de sua competência originária, não é o de carimbar ou referendar as opiniões ou sugestões da SERES, mas de examinar os autos em toda a extensão de sua instrução, analisando e ponderando os aspectos legais e os fatos, de modo a estabelecer a leitura equilibrada e contextualizada do processo, com o propósito de encontrar solução que atenda às exigências

do bem comum e seja adequada ao interesse público no campo educacional, sem se limitar à aplicação literal de normas infralegais ou de valores jurídicos abstratos.

Importante ressaltar que a manifestação opinativa da SERES em processos regulatórios de credenciamento não vincula a deliberação deste Colegiado.

A atuação do Conselheiro e a formação do livre convencimento não estão vinculados aos resultados literais da avaliação ou à opinião da SERES. Deve seguir a orientação contida no artigo 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Essa mesma Lei, em seu artigo 20, veda decisão ou deliberação com base exclusivamente em valores jurídicos abstratos, sendo, portanto, imperativo, considerar todos os elementos do processo, fáticos e jurídicos, bem como as consequências práticas da decisão.

Assim, diante das considerações expostas neste relatório, dos elementos de informação e instrução do processo, bem como dos resultados das avaliações do credenciamento e dos cursos superiores vinculados, que apontam conceitos finais igual a 4 (quatro) e conceitos iguais ou superiores a 3 (três) em todos os eixos/dimensões avaliados, entendo que a deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 453/2021 deve ser mantida em todos os seus termos, com o acolhimento do pedido de credenciamento institucional, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, e da autorização dos cursos superiores vinculados de Pedagogia, licenciatura, e de tecnologia em Estética e Cosmética.

Dessa forma, submeto à CES o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 453, de 1º de setembro de 2021, e manifesto-me favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Factum, com sede no Largo João Amorim de Albuquerque, nº 60, Centro, no município de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, mantida pelo Factum – Centro de Ideias em Educação Sociedade Simples Ltda. – EPP, 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, a partir da oferta dos cursos superiores de Estética e Cosmética, tecnológico e Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Brasília (DF), 15 de setembro de 2022.

Conselheiro Marco Antonio Marques da Silva – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Presidente

Conselheiro Aristides Cimadon – Vice-Presidente