



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

|  |                                |   |
|--|--------------------------------|---|
| <b>INTERESSADOS:</b> ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e outros.  |                                | <b>UF:</b> DF                           |
| <b>ASSUNTO:</b> Recurso contra a decisão do Parecer CNE/CES nº 107/2010, que trata das diretrizes gerais para ingresso e permanência das universidades no Sistema Federal de Ensino. |                                |   |
| <b>RELATOR:</b> José Fernandes de Lima   |                                |   |
| <b>PROCESSOS N<sup>os</sup>:</b> 23001.000105/2010-34 e 23001.000028/2008-06   |                                |   |
| <b>PARECER CNE/CP N<sup>o</sup>:</b><br><b>7/2010</b>  | <b>COLEGIADO:</b><br><b>CP</b> | <b>APROVADO EM:</b><br><b>31/8/2010</b> |

## I – RELATÓRIO

### 1. Histórico

O presente processo trata de recurso contra a decisão exarada pelo Parecer CNE/CES nº 107/2010, que traça diretrizes gerais para o ingresso e a permanência das universidades no Sistema Federal de Ensino.

O processo original foi iniciado com a Indicação CNE/CES nº 2/2008, aprovada pela Câmara de Educação Superior, em 20/2/2008, que tinha como objetivo o estabelecimento de princípios, critérios e orientações para subsidiar a elaboração de normas específicas para os processos de credenciamento e reconhecimentos de universidades.

Com base nessa Indicação, foi designada, pela Portaria CNE/CES nº 4/2008, Comissão para estudar o assunto. Posteriormente, a Comissão foi recomposta pelas Portarias CNE/CES nºs 6/2008 e 3/2009.

A Comissão designada pela Portaria CNE/CES nº 3/2009, constituída pelos Conselheiros Antonio de Araujo Freitas Junior, Antonio Carlos Caruso Ronca, Edson de Oliveira Nunes, Mario Portugal Pederneiras e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, elaborou o Parecer CNE/CES nº 107/2010, que foi aprovado no dia 7/5/2010.

A Súmula do referido Parecer foi publicada em 29/6/2010 e republicada no dia 1º/7/2010.

Em 30/7/2010, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (ABRAFI) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras do Estado do Rio de Janeiro (SEMERJ) entraram com recurso contra o Parecer CNE/CES nº 107/2010 com o objetivo de possibilitar a modificação dos critérios estabelecidos em seu teor.

Em 3/8/2010, o recurso foi distribuído na Reunião do Conselho Pleno. Nessa mesma data, cumprindo determinação do Presidente do CNE, o Secretário Executivo deste Conselho submeteu à Consultoria do MEC, por meio do Ofício nº 308/2010-SE/CNE/MEC, consulta sobre a solicitação de recurso ao mencionado Parecer.

Em 23/8/2010, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação encaminhou o Parecer nº 470/2010-CGEPD, com resposta contrária às alegações feitas na peça recursal, afirmando, entre outras coisas, que:

*(...) após minucioso exame das razões recursais e das normas nelas invocadas, não identificamos, data venia, indicação clara ou pontual que pudesse caracterizar a demonstração de erro de fato ou de erro de direito, aliás, nesse aspecto, as alegações indicaram acentuado caráter genérico. [grifo de relator]*

*(...)*

*O recurso, na verdade, não se caracteriza pela impugnação, mas por sugestões para aperfeiçoar, no campo conceitual, a deliberação contida no Parecer CNE/CES 107/2010. Tanto é verdade que o próprio pedido foi nesse sentido realizado: "...pugna-se pelo reexame dos conceitos contidos no Parecer n<sup>o</sup> 107/2010, fazendo-se à luz dos pontos abordados neste recurso para que, então, sejam reformulados os pontos nevrálgicos relacionados aos fundamentos ora apresentados, sem prejuízo da promoção de audiências públicas para tratar sobre o tema".*

*(...) no mérito as razões recursais não apontaram nenhum aspecto legal consistente para macular a deliberação do CNE.*

Para a análise que se segue, foram estudados o Parecer original, o recurso interposto, o Parecer da Consultoria Jurídica do MEC e as legislações referentes às atribuições do CNE e ao credenciamento de universidades.

## **2. Análise de mérito**

O Parecer CNE/CES n<sup>o</sup> 107/2010 define diretrizes gerais para o ingresso e a permanência das universidades no Sistema Federal de Ensino. Inicia tecendo considerações sobre as inovações introduzidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no que diz respeito ao credenciamento e reconhecimento das Instituições de Ensino Superior. Faz referência aos Pareceres CNE/CES n<sup>o</sup> 66/2008 e CNE/CES n<sup>o</sup> 278/2009, que trataram, respectivamente, do credenciamento de faculdades e do credenciamento e reconhecimento dos centros universitários. Em seguida, discute o quadro atual das universidades no tocante às atividades de pesquisa, afirmando que há uma grande heterogeneidade.

Acrescenta, ainda, que há universidades que desenvolvem atividades de pesquisas em grande volume e outras que se dedicam quase exclusivamente ao ensino de graduação.

Conclui pela necessidade de o CNE definir critérios para o credenciamento e reconhecimento de todos os diversos componentes do Sistema Federal de Ensino e que esse Sistema deve ser múltiplo para permitir oportunidades para os estudantes.

Por fim, apresenta uma série de requisitos que devem ser preenchidos pelas instituições que desejem credenciamento como universidade.

O Projeto de Resolução associado ao Parecer CNE/CES n<sup>o</sup> 107/2010 regulamenta o artigo 52 da Lei n<sup>o</sup> 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para o credenciamento e o reconhecimento de universidades do Sistema Federal de Ensino.

No seu artigo 3<sup>o</sup>, o Projeto de Resolução define as condições indispensáveis para o requerimento de credenciamento como universidade; no artigo 5<sup>o</sup>, estabelece como o processo deve ser analisado pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE); e no artigo 8<sup>o</sup>, dispõe sobre as condições para o reconhecimento.

No recurso apresentado pela ABMES e outros, em peça extensa e bem articulada, os Recorrentes tecem considerações sobre a heterogeneidade das universidades e discutem sobre a pertinência ou não de determinados processos de avaliação dos cursos, e concluem, expondo que:

*(...) O presente recurso tem como objetivo possibilitar não somente a modificação de critérios estabelecidos no Parecer recorrido, mas também de manter e ampliar o diálogo com o CNE, INEP, SESu e Ministério da Educação, de modo a*

*consolidar um sistema de avaliação seguro, em que as IES privadas possam continuar contribuindo com a expansão do ensino superior, dentro de padrões elevados de qualidade.*

*Na esteira dos argumentos aduzidos ao longo do presente recurso, os quais são aptos a demonstrar a ocorrência de erros de fato e de direito capazes de macular a pretensão deste Ilustre Conselho, de regulamentar os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior sob a natureza de universidade, pugna-se pelo reexame dos conceitos contidos no Parecer n<sup>o</sup> 107/2010, fazendo-o à luz dos pontos abordados neste recurso para que, então, sejam reformulados os pontos nevrálgicos relacionados aos fundamentos ora apresentados, sem prejuízo da promoção de audiências públicas para tratar sobre o tema.*

Tendo em vista o fato de o pedido definido no recurso fazer referência a erros de fato e de direito, sem apontar diretamente nenhum exemplo, analisamos cuidadosamente o recurso buscando identificar os elementos que possam caracterizar esses erros, de modo a garantir a admissibilidade do recurso.

Em leitura detalhada da peça, identificamos que, nas suas argumentações, os Recorrentes alegam, principalmente, que:

1. o critério para aferição da produção intelectual institucionalizada, a despeito das considerações lançadas no Parecer CNE/CES n<sup>o</sup> 107/2010, limita-se à quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu* das IES;
2. o requisito da produção intelectual institucionalizada, a partir da quantidade de programas de pós-graduação *stricto sensu*, não considera a diversidade das instituições universitárias e o foco de atuação de algumas delas, desde as que são intensivas em pesquisa até as que são intensivas em ensino de graduação, das quais muitas estão passando por um processo de transição;
3. “em se tratando de tema de grande importância e repercussão social, como este, o ideal seria que o CNE atuasse contando com a colaboração da sociedade e, ainda, dos órgãos representativos do setor – tomando-se, como este, o macrocontexto das instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas – e para tanto, o ideal seria convocar audiências públicas para debater o tema, providência esta que não foi tomada, mitigando o caráter democrático que deve pautar a atuação da atividade regulatória no setor educacional”.
4. a despeito da grande quantidade de indicadores e conceitos que poderiam ser adotados para segmentar e avaliar as universidades dentro de suas peculiaridades, na decisão recorrida optou-se por avaliá-las com base na quantidade de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e em conceitos avaliativos frágeis, como o Índice Geral de Cursos (IGC);
5. a regra de transição é confusa, especialmente no que diz respeito ao prazo para adequação aos novos requisitos para as universidades já credenciadas;
6. a exigência de programas de pós-graduação *stricto sensu* não respeita os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que, segundo estudo que menciona, “não há quantidade suficiente de doutores” para a ampliação dos mencionados programas na forma indicada na deliberação impugnada;
7. o Estado não pode estabelecer critérios que não podem ser atingidos.

8. o ICG é critério controvertido e frágil, tendo sido inclusive contestado em duas ações pontuais que mencionou, razão pela qual não seria adequada a sua utilização nos processos de credenciamento e credenciamento de universidades;
9. o prazo de 12 (doze) anos para transformação de faculdade em universidade é longo, pois o que importa é se a faculdade demonstra excelência didático-científica;
10. a exigência de Conceito Institucional (CI) igual ou superior a 4 (quatro) extrapola o Conceito 3 (três), considerado satisfatório pela Lei n<sup>o</sup> 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
11. é absurdo impedir uma Instituição de requerer o credenciamento como universidade em razão de ter sofrido penalidade nos últimos 5 (cinco) anos, pois, segundo entende, isso caracterizaria dupla penalidade; ademais, destaca que os percentuais de cursos em supervisão não consideram ou não retiram do cálculo as hipóteses em que a IES cumpriu o termo de compromisso;
12. o prazo de 10 (dez) anos deve ser o referencial para o credenciamento de universidades;
13. a regra impugnada trata diferentemente universidades públicas e privadas.

Antes de analisar a questão da admissibilidade e as razões recursais, entendemos ser conveniente lembrar as competências do CNE no que se refere à definição e ao aperfeiçoamento da política nacional de educação e os procedimentos estabelecidos no seu regimento interno.

A Constituição Federal de 1988 proclama no seu preâmbulo que os representantes do povo brasileiro se reuniram em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, como a solução pacífica das controvérsias.

Nos seus artigos introdutórios, a Constituição estabelece um conjunto de princípios que delimitam os fundamentos e objetivos da República. Dentre estes, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (artigos 1<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup>).

Assim, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação, constituem os objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

A educação é um elemento fundamental para o alcance desses objetivos, pois é a base de um estado democrático de direito e a cidadania só será legitimamente praticada por meio da educação.

O papel do Estado brasileiro na garantia do direito à educação de qualidade e na organização do sistema nacional deve ser analisado a partir das sinalizações dadas pela própria Constituição Federal.

No Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – quando trata dos direitos sociais, a Constituição coloca a educação como o primeiro direito social (artigo 6<sup>o</sup>).

A ideia da educação como um direito é reforçada no artigo 205, onde se lê:

*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

O artigo 206 trata da forma como deve ser feito o ensino e o artigo 208 define como deve se efetivar o cumprimento do dever do Estado.

*Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (EC n<sup>o</sup> 19/1998 e EC n<sup>o</sup> 53/2006)*

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;*
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;*
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;*
- VII - garantia de padrão de qualidade;*
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.*

*Parágrafo único. A Lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*(...)*

*Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (EC n<sup>o</sup> 14/1996 e EC n<sup>o</sup> 53/2006 e EC n<sup>o</sup> 59/2009)*

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;*
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;*
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;*
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;*
- V - acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;*
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;*
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.*

*§ 1<sup>o</sup> O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.*

*§ 2<sup>o</sup> O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente.*

*§ 3<sup>o</sup> Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.*

Para que o acompanhamento dessas determinações se dê de forma eficiente e correta, é necessário que haja espaço adequado no qual a sociedade exercite esses seus direitos.

Na estrutura educacional criada pela legislação vigente, o órgão responsável pela formulação e avaliação da política nacional de educação é o Conselho Nacional de Educação (CNE).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece, no seu artigo 9<sup>o</sup>, parágrafo primeiro, que: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

Apesar das inúmeras tentativas e defesas feitas pelos educadores, a ideia de um conselho superior somente foi objetivada em 1911 (Decreto n<sup>o</sup> 8.659, de 5/4/1911) com a criação do Conselho Superior de Ensino. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino (Decreto n<sup>o</sup> 16.782-A, de 13/1/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto n<sup>o</sup> 19.850, de 11/4/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei n<sup>o</sup> 4.024, de 20/12/1961) e os Conselhos Municipais de Educação (MP n<sup>o</sup> 661, de 18/10/1994, convertida na Lei n<sup>o</sup> 9.131, de 24/11/1995).

O atual Conselho Nacional de Educação (CNE) foi instituído em novembro de 1995 com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação.

A Lei n<sup>o</sup> 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o atual Conselho Nacional de Educação, alterou os artigos 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 4.024, de 20 de dezembro de 1961, dando-lhes a seguinte redação:

*Art. 6<sup>o</sup> O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.*

*§ 1<sup>o</sup> No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.*

*§ 2<sup>o</sup> Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.*

*(...)*

*Art. 7<sup>o</sup> O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.*

*§ 1<sup>o</sup> Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:*

*a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;*

*b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível e modalidade de ensino;*

*c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; [grifo do relator]*

*d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;*

*e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;*

*f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;*

g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministério de Estado da Educação e do Desporto.

§ 2º O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas Câmaras, mensalmente, e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata.

§ 4º O Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer.

Art. 8º A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental, e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República.

§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em lista elaborada especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados. [grifo do relator]

§ 2º Para a Câmara de Educação Básica, a consulta envolverá necessariamente indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º Para a Câmara de Educação Superior, a consulta envolverá necessariamente indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica.

§ 4º A indicação a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil deverá incidir sobre brasileiro de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura.

§ 5º Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do País e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado.

§ 6º Os conselheiros terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade das Câmaras a cada dois anos, sendo que, quando da constituição do Conselho, metade de seus membros serão nomeados com mandato de dois anos.

§ 7º Cada Câmara será presidida por um conselheiro, escolhido por seus pares, vedada a escolha do membro nato, para mandato de um ano, permitida uma única reeleição imediata.

Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho Pleno.

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:

a) examinar os problemas da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial e do ensino médio e tecnológico e oferecer sugestões para sua solução;

b) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionadas na alínea anterior;

*c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto;*

*d) colaborar na preparação do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução no âmbito de sua atuação;*

*e) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto em todos os assuntos relativos à educação básica;*

*f) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação;*

*g) analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica.*

*§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:*

*a) (Revogada pela Lei nº 10.861, de 2004)*

*b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução no âmbito de sua atuação;*

*c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;*

*d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)*

*e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o credenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001) [grifo do relator]*

*f) deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)*

*g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;*

*h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;*

*i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior.*

*j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo. (Incluída pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)*

*§ 3º As atribuições constantes das alíneas d, e e f do parágrafo anterior poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal.*

*§ 4º O credenciamento a que se refere a alínea e do § 2º deste artigo poderá incluir determinação para a desativação de cursos e habilitações.*

A deliberação contida no Parecer CNE/CES nº 107/2010 e seu respectivo Projeto de Resolução disciplinam o processo de credenciamento e credenciamento de universidades, em debate que não apenas está situado no âmbito da competência normativa do CNE, mas constitui, também, sua atribuição, ou seja, ao deliberar sobre as normas para o credenciamento



e credenciamento de universidades, o CNE cumpriu sua obrigação legal (Lei n<sup>o</sup> 9.131/1995). Deixar de fixar normas para o credenciamento e o credenciamento de universidades caracterizaria omissão.

Não há, portanto, qualquer vício na conduta do Conselho Nacional de Educação ao deliberar sobre as normas para o credenciamento e credenciamento de universidades, de modo que a reclamação dos Recorrentes pela realização de audiência pública não constitui condição para o cumprimento pelo CNE de suas atribuições legais, até porque a possibilidade de audiência sobre o tema está preclusa, já que a audiência pública encerra natureza instrutória, com o fim de subsidiar a decisão, no caso, já adotada. A ausência de audiência pública de modo algum macula a deliberação adotada pelo CNE no cumprimento de suas atribuições.

O Parecer CNE/CES n<sup>o</sup> 107/2010 foi feito com base nos estudos realizados pela Comissão criada em 2008 e renovada em 2009. Portanto, a Câmara de Educação Superior deliberou sobre trabalho efetuado por Comissão que estudou o assunto durante dois anos, consultando a legislação e os especialistas; que analisou as diretrizes contidas na Lei n<sup>o</sup> 9.394/1996, com vistas ao estabelecimento de normas para o credenciamento e o credenciamento de universidades capazes de distinguir dentre o leque de instituições de ensino superior aquelas que tenham como princípio a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O estudo combinou o histórico das universidades brasileiras com um exame sistematizado da legislação vigente, reconhecendo que a investigação científica é uma característica intrínseca da universidade e que é fundamental a coexistência de instituições com propósitos institucionais distintos, de modo a viabilizar, também, a formação de estudantes sem vinculação a um ambiente cientificamente produtivo.

Desse modo, ou seja, a partir do histórico das universidades brasileiras, da sistematização da legislação em vigor, da importância do processo de avaliação, o estudo propôs indicadores mínimos que pudessem qualificar, distinguir e identificar as instituições comprometidas com a investigação científica e tecnológica.

Como identificado no Parecer da Consultoria Jurídica do MEC, a análise das alegações apresentadas mostra que os Recorrentes não apontaram nenhum aspecto legal capaz de macular a deliberação do CNE.

*Na verdade as recorrentes, na defesa de seus interesses, expõem o seu entendimento de como deveriam ser as regras para o credenciamento e credenciamento de universidade. Não refutam a necessidade dessas regras, nem a competência do Conselho Nacional de Educação para aprová-las. A rigor, com exceção da alegação de que o IGC não deve ser utilizado como critério, não manifesta real discordância com as regras em si, apenas aponta uma desproporcionalidade nos requisitos, especialmente na quantidade de programas de pós-graduação stricto sensu fixado para o credenciamento e credenciamento de universidades, o que também fica evidente com relação aos prazos, ou seja, não impugna a regra, mas discorda dos prazos, considerando-os excessivamente longos.*

Essa discordância não compromete a deliberação do CNE, ao qual é atribuída a função de definição dos referidos critérios, o que, neste caso, foi feito em plena conformidade com o histórico das universidades brasileiras, bem como com um exame sistematizado da legislação em vigor.

Ao considerar excessivo o critério de 4 (quatro) cursos de mestrado e 2 (dois) de doutorado, os Recorrentes apelaram para critérios técnicos e não jurídicos. Levam a questão para o âmbito do debate sobre os critérios técnicos que foram utilizados pela comissão para fixar as referidas exigências sem considerar todo o estudo realizado pelos Conselheiros na

busca da identificação do nível de excelência e produção intelectual que devem caracterizar uma universidade.

A Comissão optou por estabelecer claramente os requisitos para o credenciamento e o recredenciamento de universidade, cujo objetivo, comprometido com a excelência da investigação científica, é vital para os rumos do País, ou seja, optou o CNE por estabelecer exigências que realmente qualificassem uma universidade e não por exigências que facilitassem o acesso a esse nível acadêmico institucional, pois, conforme já assinalamos, o compromisso do CNE deve ser apenas com o interesse público.

Preocupado em não prejudicar as instituições atuais, o CNE cuidou de fixar regra de transição, de modo a permitir às atuais universidades prazo para adequação às novas exigências até o próximo recredenciamento, sendo certo que os atos autorizativos são periódicos e que a atuação privada no campo educacional, embora reconhecidamente de fundamental importância, diferentemente da estatal, é facultativa e pode ocorrer em quaisquer das formas de organização acadêmica.

A alegação de violação da isonomia no tratamento entre as instituições públicas e privadas não retrata o que está escrito no artigo 6<sup>o</sup> do Projeto de Resolução. O que se busca é estabelecer um equilíbrio no tratamento do processo de credenciamento e recredenciamento de instituições públicas e privadas.

*Art. 6<sup>o</sup> O credenciamento das universidades federais, criadas por lei, terá rito próprio, caracterizado pelas seguintes exigências e prazos, observados os termos do art. 46, § 1<sup>o</sup>, da Lei n<sup>o</sup> 9.394/1996:*

*I - até 60 (sessenta) dias após a sanção de sua lei de criação, as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) deverão inscrever-se no cadastro eletrônico do MEC, com suas informações gerais e cursos iniciais, observando, no que couber, a regra do art. 28 do Decreto n<sup>o</sup> 5.773/2006;*

*II - até 180 (cento e oitenta) dias após a posse do primeiro Reitor, as IFES deverão inserir em formulário eletrônico próprio o Estatuto e o PDI da instituição, em conformidade com o art. 15 do Decreto n<sup>o</sup> 5.773/2006;*

*III - após a análise documental dos elementos referidos no inciso anterior, a Secretaria competente emitirá parecer, encaminhando-o à apreciação da CES/CNE.*

*Parágrafo único. A deliberação favorável da CES/CNE, homologada pelo Ministro da Educação, finalizará o processo de credenciamento.*

É facilmente verificável que, pela nova Resolução, o processo iniciado pelo Estado ao criar por lei uma universidade só será finalizado após o credenciamento pelo CNE.

Isso significa exatamente que as exigências estabelecidas pelo CNE atingem tanto as universidades privadas como as públicas.

### **Da tempestividade, da legitimidade da representação e da admissibilidade**

O artigo 33 do Regimento Interno do CNE define as condições para admissibilidade de recursos ao Conselho Pleno.

*Art. 33. As decisões das Câmaras poderão ser objeto de interposição de recurso pela parte interessada ao Conselho Pleno, dentro do prazo de trinta dias, contados da divulgação da decisão, mediante comprovação de manifesto erro de fato ou de direito quanto ao exame da matéria. [grifo do relator]*

*§ 1<sup>o</sup> Considera-se que ocorreu erro de fato quando, comprovadamente, na análise do pleito constante do processo não foram apreciadas todas as evidências que o integravam. [grifo do relator]*

**§ 2º Considera-se que ocorreu erro de direito quando, comprovadamente, na análise do pleito constante do processo não foram utilizadas a legislação e normas conexas aplicáveis ou quando, comprovadamente, na tramitação do processo não foram obedecidas todas as normas que a esta se aplicavam.** [grifo do relator]

§ 3º O termo inicial do prazo para a interposição de recurso pela parte interessada será a data da publicação da decisão no Diário Oficial da União.

§ 4º Para efeito do disposto no caput deste artigo, considera-se como instrumento de divulgação das decisões das Câmaras as súmulas de pareceres publicadas mensalmente, ao término de cada reunião ordinária, das quais constarão:

I - número do processo e do respectivo parecer;

II - identificação da parte interessada;

III - síntese da decisão do Conselho Pleno ou da Câmara.

§ 5º Em caso de decisões cuja tramitação seja considerada, pelo Conselho Pleno ou pelas Câmaras, de caráter urgente, o instrumento de divulgação será a correspondência registrada enviada à parte interessada, sem prejuízo da divulgação prevista no parágrafo 4º deste artigo.

§ 6º Na hipótese do parágrafo anterior, o prazo para interposição de recurso será de trinta dias, contados da data de postagem da correspondência enviada à parte interessada.

§ 7º Processo cuja decisão for contrária a pleito apresentado permanecerá no Conselho à disposição da parte interessada até o vencimento do prazo para interposição de recurso, após o que será submetido à homologação ministerial.

Como se observa da transcrição, o requisito para o cabimento do recurso é a demonstração de erro de fato ou erro de direito. Ainda que tempestivos e legitimados os Recorrentes, o recurso somente será cabível mediante a demonstração da ocorrência de erro de fato ou erro de direito.

O próprio Regimento estabelece que erro de fato decorre da omissão na apreciação de todas as evidências que integravam o pleito constante do processo. Quanto ao erro de direito, estabelece que é aquele que decorre da inobservância da legislação e normas conexas ao tema objeto do processo em tramitação.

As decisões das Câmaras podem ser objeto de interposição de recurso pela parte interessada ao Conselho Pleno, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da divulgação da decisão.

No caso em exame, a Súmula do Parecer CNE/CES nº 107/2010 foi republicada no dia 1º de julho de 2010, mesma data em que se disponibilizou o conteúdo do referido Parecer, de modo que a interposição do recurso no dia 30 de julho de 2010, conforme indica o registro SIDOC 049016.2010-09, cumpre o prazo recursal, sendo o apelo, em decorrência, **tempestivo**.

Conforme já informado, o recurso foi interposto conjuntamente pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), pela Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), pela Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), pela Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (ABRAFI) e pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras do Estado do Rio de Janeiro (SEMERJ), que são entidades representativas de instituições privadas e de mantenedoras de instituições privadas que atuam na educação superior e que integram o Sistema Federal de Ensino (artigo 16, II, LDB).

A deliberação impugnada envolve o credenciamento e o credenciamento de universidades, tema indubitavelmente de interesse dos representados das entidades Recorrentes, o que as legitima para o apelo (artigo 58 da Lei nº 9.784/1999). Os instrumentos de procuração e respectivos documentos, anexados à peça recursal, atestam a regularidade da representação.

Nesse contexto, após minucioso exame das razões recursais e das normas nelas invocadas, não identificamos, *data venia*, indicação clara ou pontual que pudesse caracterizar a demonstração de erro de fato ou de erro de direito, aliás, nesse aspecto, as alegações indicaram acentuado caráter genérico de modo que vale a observação contida no Parecer da Consultoria Jurídica do MEC:

*As alegações contidas na peça recursal, embora revelem pertinência e conhecimento do tema e da legislação educacional, propõem muito mais um debate conceitual sobre o credenciamento e o credenciamento de universidades, do que uma impugnação ao que foi deliberado pelo Conselho Nacional de Educação. Indicam, na visão dos Recorrentes, como o tema deveria ser tratado. Em alguns pontos acompanham o entendimento do CNE. Em outros, diverge do CNE, não pela existência de erro de fato ou de direito, mas apenas pelo entendimento dos Recorrentes de como o tema deveria ser tratado. Exemplo disto se verifica na observação dos Recorrentes quanto ao prazo de 12 anos para transformação de faculdade em universidade, “considerado longo demais”; ou, no caso do prazo de 9 anos para a transformação de centro universitário em universidade, quando os Recorrentes apresentam o entendimento de que o prazo mínimo de 3 anos é suficiente.*

Dessa forma, a essência do recurso está baseada na discordância dos Recorrentes no que diz respeito aos critérios utilizados e à quantidade de cursos de pós-graduação *stricto sensu* fixados como requisito para o credenciamento e o credenciamento de universidades.

Toda essa discussão, entretanto, passa longe de evidenciar erro de fato ou erro de direito, até porque, no caso presente, não se demonstrou qualquer violação ou inobservância de norma de hierarquia superior. As normas apontadas pelos Recorrentes, como a Resolução CNE/CES n<sup>o</sup> 2/1998, a Portaria MEC n<sup>o</sup> 300/2006, a Portaria MEC n<sup>o</sup> 1.264/2008, o Parecer CNE/CES n<sup>o</sup> 37/2007, entre outras, não estão imunes nem fora do alcance, aliás, estão situadas na competência da norma impugnada para fins de incidência da regra a que se refere o artigo 2<sup>o</sup>, § 1<sup>o</sup>, da Lei de Introdução ao Código Civil, pois a atuação do CNE sobre o tema e a deliberação adotada encerram natureza e caráter nitidamente normativo.

Ainda cumpre esclarecer que, mesmo na condição hipotética de admissão, o recurso deveria, no mérito, ser julgado improcedente por não trazer nas suas argumentações evidências de que os critérios sejam muito exigentes.

Ao tratar das instituições de educação superior, a Lei n<sup>o</sup> 9.394/1996 estabeleceu requisitos a serem preenchidos pelas universidades. Dentre eles, a *produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional* (artigo 52, I).

Ao optar pela utilização do critério de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, o Parecer CNE/CES n<sup>o</sup> 107/2010 escolheu um critério consolidado e amplamente aceito pela comunidade acadêmica brasileira. Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* são avaliados pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) há mais de 40 anos, a qual toma como base a existência de docentes intelectualmente produtivos avaliando sua produção científica dentro de padrões que asseguram a qualidade.

O Parecer justifica detalhadamente o quantitativo de cursos de mestrado e doutorado exigidos para as universidades e demonstra a aplicação desses critérios em processos já analisados. Ademais, a regra de transição garante tempo suficiente para que as instituições possam alcançar esses indicadores.

Além de atenderem ao inciso I do artigo 52 da Lei n<sup>o</sup> 9.394/1996, esses critérios são totalmente consistentes com as exigências dos incisos II e III do mesmo artigo no que se refere à titulação e ao regime de trabalho do corpo docente.

Diante dessas considerações, em face da ausência de demonstração de erro de fato ou de direito, entendemos que o recurso interposto não deve ser admitido, posto que não

atendidos os requisitos de cabimento fixados no artigo 33, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do CNE.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Voto no sentido de que o recurso contra a decisão do Parecer CNE/CES 107/2010 não seja admitido, porque não mostrou nenhuma comprovação de erro de fato ou de direito no exame da matéria.

Brasília (DF), 31 de agosto de 2010.

Conselheiro José Fernandes de Lima – Relator

## **II – DECISÃO DO CONSELHO PLENO**

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2010.

Conselheiro Antonio Carlos Caruso Ronca – Presidente