Jeferson Rodrigues do Carmo
Jeferson@simeducacional.com.br

A Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013, editada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação in loco pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de ensino superior.

Num primeiro olhar nota-se um ganho em escala nunca visto na agilidade dos trâmites dos pedidos de autorização dos cursos de graduação no sistema e-mec, pois, é notória a dificuldade do INEP em dar conta do volume das avaliações pendentes.

Outro fator a comemorar é a possibilidade de se livrar das comissões de avaliação in loco, que, as vezes por incompetência, outras por má fé mesmo, implicam em mais atrasos, ou até no indeferimentos, sem olvidar o estresse que caracteriza estas “visitas”.

Mas, nem tudo são flores. Os facilitários acima cobram preço alto. No aspecto legal, conspiram contra a hierarquia das leis e o devido processo. E para as instituições de ensino sobram as incertezas identificadas nos critérios para a dispensa de visita de avaliação in loco e nos mecanismos definidos no processo decisório.

No plano legal não há como compatibilizar a dispensa de visita de avaliação in loco, cujos critérios são estabelecidos nesta instrução normativa, com os ditames da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES que, no seu art. 4º, § 1º assim trata o tema:

"§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento." (Grifo nosso)

Como se vê a lei exige as visitas in loco nas avaliações dos cursos de graduação. Não há como conciliar as duas normas. O legislador pode sim regulamentar determinado dispositivo previsto em lei por meio de norma interna de determinado órgão público, tais como, decretos, portarias, instrução normativas, etc. Mas, não pode contrariar os termos desta lei. O contrário disso representaria a insegurança jurídica. Se o desejo é tornar a avaliação in loco um instrumento alternativo, o meio correto é a reforma da lei nº 10.861/2004.

Neste caso, a SERES pode definir quais outros instrumentos serão utilizados na avaliação dos cursos de graduação. Mas, não pode prescindir da avaliação in loco.

Outro aspecto (ainda no plano legal), que merece atenção é a taxa instituída pela Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, para o custeio das avaliações in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação.

Todos sabem que taxa é um tributo vinculado diretamente, por possuir a sua hipótese de incidência consistente numa ação estatal diretamente referida ao contribuinte (art. 77 do CTN). Ela está relacionada a prestação de serviço público, que beneficia o próprio contribuinte e a sua cobrança aparece como uma contraprestação.

Sendo assim, e considerando as hipóteses de dispensa da avaliação in loco, preconizadas pela instrução normativa, como justificar a sua incidência quando não ocorre tal avaliação, sendo esta o fato gerador de sua obrigatoriedade? A instrução normativa em debate não trata da questão. E as instituições de ensino superior continuam obrigadas a recolherem a taxa como requisito obrigatório para o efetivo protocolo do pedido de autorização de curso de graduação, mesmo que posteriormente venha a ser dispensada a tal avaliação.

Antes de comentar os critérios para a dispensa de visita in loco e o padrão decisório, importa lembrar que nem todos os cursos de graduação estão acolhidos nesta instrução normativa. Ela exclui os cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia. Nestes casos, optou-se pelo bom senso em preservar a regulamentação até então vigente. Principiando a análise dos termos da instrução normativa pelos critérios para a dispensa de visita de avaliação in loco, constata-se, de plano, a presença de falhas irreparáveis em seus termos, que prejudicam o seu entendimento e podem implicar em grave erro na sua aplicação.

O inciso I, do Artigo 3º estabelece que as IES com o IGC mais recente igual a 3 poderão ser dispensados da visita de avaliação in loco até 4 (quatro) cursos por ano, desde que atenda os critérios expressos nas alíneas “a”, “b” e “c”. Já o parágrafo único do mesmo artigo altera o quantitativo máximo dos cursos, condicionando-o ao IGC contínuo obtido. A boa norma técnica exige, neste caso, que o inciso I faça menção das condições estabelecidas no parágrafo único.

Ainda em relação ao inciso I, do artigo 3º, embora ele enumere o rol de critérios para dispensa de avaliação in loco para a IES que possua IGC mais recente igual a 3 (três), a instrução normativa inclui mais uma exigência para a obtenção do benefício no artigo 8º. Ou seja, o recomendável é que todos os critérios previstos deveriam estar consolidados no artigo 3º, que trata especificamente do assunto. O mesmo vale para o parágrafo único, do artigo 8º, que deve compor o inciso II, do artigo 3º.

Igualmente discutível é a regra do parágrafo único, do artigo 5º que determina a avaliação in loco no caso da IES que obtiver conceito do IGC igual a 2 (dois) no decorrer do pedido de autorização de curso na modalidade presencial que já tenha sido dispensado de visita, mas ainda não tenha sido publicada a portaria de autorização.

Ora, os atos administrativos são discricionários e, portanto, praticados sem liberdade subjetiva, isto é, sem espaço para a realização de um juízo de conveniência e oportunidade. Neste caso o administrador fica inteiramente preso ao enunciado da lei, que estabelece previamente um único comportamento possível a ser adotado em situações concretas. Ou seja, se a IES atendeu todos os requisitos estabelecidos para auferir um benefício, deverá obrigatoriamente lhe ser garantido este direito.

Também merecem igual repúdio as normas estabelecidas no artigo 7º quando prevê que os cursos com denominações ou matrizes curriculares inovadoras ou com matrizes curriculares apresentando disciplinas análogas a projetos "integradores", "interdisciplinares" ou similares, com carga horária desproporcional em relação à carga horária do curso, deverão receber visita obrigatória de avaliação in loco pelo INEP.

Vale ressaltar a necessidade de se evitar o império do subjetivismo no âmbito dos atos administrativos, principalmente em se tratando de atos normativos como este. Ao determinar a obrigatoriedade de avaliação in loco para os cursos com as características acima, a instrução normativa dá vasão ao subjetivismo extremo. Várias questões merecem respostas objetivas neste caso: a) Como definir uma matriz curricular inovadora? b) Quais os limites para se definir a desproporcionalidade da carga horária das disciplinas inovadoras?

Tal medida vai em direção contrária do que apregoa as diretrizes curriculares nacionais dos cursos de graduação que sinalizam a necessidade de se adotar mecanismos inovadores com vistas a flexibilizar a proposta pedagógica dos cursos de graduação, na medida em que, a temeridade de se submeter a uma análise tão subjetiva como esta fará com que as instituições de ensino superior evitem tais expedientes, como forma de facilitar os trâmites dos processos de autorização de cursos.

Por fim, em relação ao padrão decisório dos pedidos de autorização, a instrução normativa teima em promover o império da insegurança legislativa e o que é mais grave, atesta a falta de confiança da própria Secretaria em relação aos avaliadores do INEP. É o que se conclui da análise dos termos do § 1º, do artigo 9º. Ao conferir o poder de indeferimento a uma Diretoria Colegiada, mediante deliberação por maioria em Reunião Ordinária, mesmo após a IES atender a todos os requisitos previstos, conferidos e atestados por comissão de avaliação in loco, a instrução normativa condena o próprio Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

A Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013 é, portanto, inoportuna, ilegal e representa um retrocesso no marco regulatório da educação superior.