



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Promoção de Ensino de Qualidade S/A		UF: SP
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 415, de 9 de julho de 2020, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 214, de 2 de maio de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 3 de maio de 2019, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Processos Gerenciais, pleiteado pela Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP), com sede no município de Campinas, no estado de São Paulo.		
RELATOR: Anderson Luiz Bezerra da Silveira		
e-MEC Nº: 201808990		
PARECER CNE/CES Nº: 666/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 15/9/2022

I – RELATÓRIO

Trata este processo de reexame exarado no Parecer CNE/CES nº 415, de 9 de julho de 2020, referente ao recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 214, de 2 de maio de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 3 de maio de 2019, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Processos Gerenciais, pleiteado pela então Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP), atual Faculdades de Campinas (FACAMP), com sede no município de Campinas, no estado de São Paulo.

Em 9 de julho de 2020, a Câmara de Educação Superior (CES) apreciou a matéria em comento. Naquela oportunidade, este Colegiado aprovou, por unanimidade, o voto prolatado pelo Conselheiro Robson Maia Lins, Relator da matéria, contido no Parecer CNE/CES nº 415/2020, consignado nos seguintes termos:

[...]

Considerações do Relator

Percebe-se que o protocolo de autorização do curso é de 2018. Assim, o padrão decisório utilizado pela SERES está correto. Mesmo com minha discordância finalística e conceitual da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, é por este instrumento que devo pautar minha análise.

Contudo, não posso olvidar-me do fato de que existe norma superior a tratar da avaliação. Tal situação exige, por certo, parcimônia e ponderação dos órgãos reguladores na aplicação das regras estipuladas no padrão decisório, sob pena de esvaziar mandamento legal, com gênese nobre, pois oriunda do poder legislador precípua.

Como bem ressalta o Conselheiro Joaquim Neto, em sua pertinente consideração inserta no Parecer CNE/CES nº 353/2020:

[...]

Como pudemos reparar, a recorrente teve seu pleito indeferido em virtude do não alcance do conceito 2,8 na dimensão relativa à infraestrutura. Por mais perverso que seja, ao aplicar de modo linear a Portaria Normativa MEC nº 20/2017 a SERES optou por vetar o pedido de oferta do curso por meros 0,2 décimos. (Grifo nosso)

Neste sentido, considero desproporcional inviabilizar a oferta de um curso por diferença notoriamente insignificante em face de todo o contexto envolvido. A despeito do vigor da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, trata-se de norma regulamentadora infralegal. Assim, deve ser utilizada sistematicamente, em harmonia com lastro normativo hierarquicamente superior. (Grifo nosso)

Ora, a Lei nº 10.861/2004 traz como diretriz uma escala avaliativa a ser seguida. Por conseguinte, não se faz prudente ignorar sua observância. No caso concreto, a avaliação contempla, ao final, Conceito de Curso 3 (três). Isto posto, à luz da norma sobressalente o pleito alcança índice satisfatório de qualidade, pois atinge o limiar admitido pelo legislador originário, que amparado no art. 208, VII da Constituição Federal, estabeleceu como critério fundante do princípio da garantia do padrão de qualidade na educação superior 5 (cinco) níveis conceituais. (Grifo nosso)

Ora, deparo-me com situação em que circunstâncias fáticas são semelhantes. O indeferimento foi motivado pela aplicação estrita da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, mais especificamente calcada nos parâmetros inseridos no artigo 13. De fato, o conceito atribuído à Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial (2,71) está abaixo do limiar estabelecido na ressalva esculpida no § 4º do supracitado dispositivo. Todavia, pode ser considerado insignificante se comparada com todo o cenário que envolve a dicotomia avaliação/regulação.

Em face do exposto acima, considero desproporcional o indeferimento do pleito, pois deixa evidente um nocivo desprezo pela intenção finalística da lei.

Diante do exposto acima, merece acolhida a demanda recursal. Posiciono-me, assim, pelo reparo da decisão da SERES, tornando sem efeito a Portaria nº 214/2019.

É este o parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), sintetizado no 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, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 214, de 2 de maio de 2019, para autorizar o funcionamento do curso superior de Processos Gerenciais, tecnológico, a ser oferecido pela Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP), com sede na Avenida Alan Turing, s/n, bairro Cidade Universitária, no município de Campinas, no estado de São Paulo, mantida pela Promoção de Ensino de Qualidade S/A, com sede no mesmo município e estado, com 200 (duzentas) vagas totais anuais.

Brasília (DF), 9 de julho de 2020.

Conselheiro Robson Maia Lins – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator. Sala das Sessões, em 9 de julho de 2020.

Conselheiro Antonio de Araujo Freitas Júnior – Presidente

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Vice Presidente

Doravante, no dia 25 de agosto de 2020, o Parecer CNE/CES nº 415/2020 foi encaminhado para homologação do Ministro de Estado da Educação, sendo restituído ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para reexame, em razão das considerações posteriores do Parecer nº 00435/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, constante dos autos do Processo SEI nº 00732.002521/2020-99, *in verbis*:

[...]

NUP: 00732.002521/2020-99

INTERESSADOS: PROMOÇÃO DO ENSINO DE QUALIDADE S/A

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I - Homologação do Parecer CNE/CES nº 415/2020;

II - Recurso em face de decisão da SERES. Portaria MEC nº 214, de 2 de maio de 2019. Autorização de Curso Superior de Processos Gerenciais, tecnológico, a ser ofertado pela Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP);

III - Matéria afeta ao Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e à Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017;

IV - Necessidade de reexame pelo CNE;

V - Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

Senhora Coordenadora-Geral de Assuntos Finalísticos,

I- DO RELATÓRIO

Cuida-se de homologação do Parecer CNE/CES nº 415/2020, que trata de recurso interposto contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 214, de 2 de maio de 2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 3 de maio de 2019, exarou manifestação desfavorável à autorização do curso superior de Processos Gerenciais, tecnológico, a ser oferecido pela Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP), mantida pela Promoção de Ensino de Qualidade S/A, em trâmite no sistema e-MEC sob o nº 201808990.

A SERES, por intermédio do Relatório de 2 de maio de 2019, manifestou-se de forma desfavorável ao pedido de autorização do curso superior de Processos Gerenciais, tecnológico, pleiteado pela ora interessada, nos seguintes termos:

I. DADOS GERAIS

Processo: 201808990.

Mantida: Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP).

Código da Mantida: 1438.

Endereço da Mantida: Estrada Municipal UNUCAMP, Km 1, S/N, Bairro Barão Geraldo, Município de Campinas, Estado de São Paulo.

Categoria Administrativa: Privada com fins lucrativos

Mantenedora: PROMOÇÃO DO ENSINO DE QUALIDADE S/A (950).

CNPJ: 03.377.471/0001-01.

Curso (processo): Processos Gerenciais (Tecnológico).

Código do Curso: 1441575.

[...]

II. CONCLUSÃO

Sugere-se, portanto, o indeferimento do presente protocolo, tendo em vista a instituição não ter atendido, no mínimo e cumulativamente, os critérios constantes do art. 13, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

*Coordenação Geral de Regulação da Educação Superior a Distância
COREAD/DIREG/SERES/MEC*

Analizados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, aprovou, por unanimidade, o Parecer CNE/CES nº 415/2020, de relatoria do Conselheiro Robson Maia Lins, o qual deu provimento ao recurso da Instituição de Ensino, autorizando, assim, o funcionamento do supracitado curso, com 200 (duzentas) vagas totais anuais, litteris:

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 214, de 2 de maio de 2019, para autorizar o funcionamento do curso superior de Processos Gerenciais, tecnológico, a ser oferecido pela Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP), com sede na Avenida Alan Turing, s/n, bairro Cidade Universitária, no município de Campinas, no estado de São Paulo, mantida pela Promoção de Ensino de Qualidade S/A, com sede no mesmo município e estado, com 200 (duzentas) vagas totais anuais.

Seguidamente, os autos foram remetidos a esta Consultoria Jurídica para manifestação no tocante à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 415/2020, tendo sido solicitado posicionamento técnico SERES, por meio da Cota nº 04231/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 11 de setembro de 2020, que prestou esclarecimentos por meio da Ofício nº 146/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 21 de maio de 2021.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre registrar que a Constituição de 1988 trouxe previsão específica de funções essenciais à Justiça, no Título IV, Capítulo IV, contemplando, na Seção II, a denominada advocacia pública. A Advocacia-Geral da União (AGU), como função essencial à justiça, é responsável por desempenhar a advocacia de Estado. Essa essencialidade à justiça deve ser entendida no sentido mais amplo que se possa atribuir à expressão, estando compreendidas no conceito de essencialidade

todas as atividades de orientação, fiscalização e controle necessárias à defesa de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico.

O art. 131 da Constituição, ao tratar da AGU, destacou como sendo de sua competência as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

Nesse diapasão o art. 11, inciso V, da Lei Complementar n.º 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União[1]), estabeleceu, no que tange à atividade de consultoria ao Poder Executivo junto aos ministérios, a competência das Consultorias Jurídica para assistir a autoridade assessorada no controle interno da constitucionalidade e legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados.

Essa competência das consultorias jurídicas – de controle preventivo de legalidade – é uma relevante atribuição de advocacia de Estado, que visa garantir a observância, por autoridades integrantes do Poder Executivo, dos princípios constitucionais e das disposições normativas na prática.

É importante destacar que esse controle interno da legalidade, que se concretiza na análise de atos normativos, de consultas, de programas, políticas e ações públicas por esta Consultoria, cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais, notadamente com aquelas relativas à matéria educacional, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme didaticamente enuncia o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União[2].

Em suma, a Constituição Federal reservou à Advocacia de Estado papel de intérprete constitucional das normas e princípios constantes da Constituição e das diversas leis e normas infralegais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico do Poder Executivo, sempre com vistas à proteção dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais.

Feitas essas considerações, observa-se que na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos dos incisos I, II e VI do art. 6º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação, deliberar sobre pedidos de credenciamento e recredenciamento de IES e de autorização de curso, e julgar recursos a ele dirigidos, in verbis:

Art. 6º Compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da

educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

II - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos;

[...]

VI - julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto; e

[...]

No cumprimento de sua atribuição, o CNE deve deliberar sobre a conformidade do requerimento do interessado com a legislação aplicável, em relação à regularidade da instrução e a respeito do mérito do pedido.

Na hipótese dos autos, após manifestação da secretaria competente, desfavorável à autorização do curso superior de Processos Gerenciais, tecnológico, expressa na Portaria SERES nº 214, de 2 de maio de 2019, o CNE, ao acolher as razões expostas no recurso protocolado pela Instituição de Ensino, exarou decisão colegiada, por unanimidade, reformando a decisão da SERES, conforme se depreende da leitura do Parecer CNE/CES nº 415/2020.

Em suas considerações, aquele colegiado explicitou que, quanto aos apontamentos relacionados à Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial, que ensejou conceito abaixo do mínimo exigido (2,71), embora esteja “abaixo do limiar estabelecido na ressalva esculpida no § 4º do supracitado dispositivo. Todavia, pode ser considerado insignificante se comparada com todo o cenário que envolve a dicotomia avaliação/regulação”.

Convém transcrever as considerações do CNE lançadas no Parecer no Parecer nº 415/2020:

Considerações do Relator

Percebe-se que o protocolo de autorização do curso é de 2018. Assim, o padrão decisório utilizado pela SERES está correto. Mesmo com minha discordância finalística e conceitual da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, é por este instrumento que devo pautar minha análise.

Contudo, não posso olvidar-me do fato de que existe norma superior a tratar da avaliação. Tal situação exige, por certo, parcimônia e ponderação dos órgãos reguladores na aplicação das regras estipuladas no padrão decisório, sob pena de esvaziar mandamento legal, com gênese nobre, pois oriunda do poder legislador precípua.

Como bem ressalta o Conselheiro Joaquim Neto, em sua pertinente consideração inserta no Parecer CNE/CES nº 353/2020:

[...]

Como pudemos reparar, a recorrente teve seu pleito indeferido em virtude do não alcance do conceito 2,8 na dimensão relativa à infraestrutura. Por mais perverso que seja, ao aplicar de modo linear a Portaria Normativa MEC nº 20/2017 a SERES optou por vetar o pedido de oferta do curso por meros 0,2 décimos.

Neste sentido, considero desproporcional inviabilizar a oferta de um curso por diferença notoriamente insignificante em face de todo o contexto envolvido. A despeito do vigor da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, trata-se de norma regulamentadora infralegal. Assim, deve ser utilizada sistematicamente, em harmonia com lastro normativo hierarquicamente superior.

Ora, a Lei nº 10.861/2004 traz como diretriz uma escala avaliativa a ser seguida. Por conseguinte, não se faz prudente ignorar sua observância. No caso concreto, a avaliação contempla, ao final, Conceito de Curso 3 (três). Isto posto, à luz da norma sobressalente o pleito alcança índice satisfatório de qualidade, pois atinge o limiar admitido pelo legislador originário, que amparado no art. 208, VII da Constituição Federal, estabeleceu como critério fundante do princípio da garantia do padrão de qualidade na educação superior 5 (cinco) níveis conceituais.

Ora, deparo-me com situação em que circunstâncias fáticas são semelhantes. O indeferimento foi motivado pela aplicação estrita da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, mais especificamente calcada nos parâmetros inseridos no artigo 13. De fato, o conceito atribuído à Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial (2,71) está abaixo do limiar estabelecido na ressalva esculpida no § 4º do supracitado dispositivo. Todavia, pode ser considerado insignificante se comparada com todo o cenário que envolve a dicotomia avaliação/regulação.

Em face do exposto acima, considero desproporcional o indeferimento do pleito, pois deixa evidente um nocivo desprezo pela intenção finalística da lei.

Diante do exposto acima, merece acolhida a demanda recursal. Posiciono-me, assim, pelo reparo da decisão da SERES, tornando sem efeito a Portaria nº 214/2019.

É este o parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), sintetizado no voto abaixo exarado.

Convém destacar que, em sentido contrário, a SERES posicionou-se desfavorável à autorização do curso superior, pelos seguintes fundamentos:

II. ANÁLISE

Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso (CC), os conceitos obtidos em alguns dos indicadores e em cada uma das dimensões presentes no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Autorização, sem prejuízo de outras exigências legais e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão. No presente processo, a instituição obteve conceito 2,71 na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial.

Além disso, ainda é pertinente ressaltar que os itens relativos às atividades complementares; atividades de tutoria; procedimentos de acompanhamento e de avaliação de ensino aprendizagem; Núcleo Docente Estruturante (NDE); experiência no exercício da docência na educação à distância; obtiveram conceitos insatisfatórios da comissão de avaliação.

Como exposto, a SERES ampara o indeferimento da autorização do curso pleiteada na norma contida no art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, a qual estabelece a exigência de conceito igual ou maior que três em cada uma das Dimensões do Conceito de Curso. De forma excepcional, a mesma norma, em seu §

4º, autoriza a obtenção de conceito 2,8 em uma única Dimensão, desde que o Conceito Final seja igual ou superior a 3.

Na hipótese em exame, o Parecer Final da SERES constatou resultados insatisfatórios em uma das três Dimensões avaliadas, qual seja, 2,71 na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial. Tal fato, portanto, não autoriza sequer a aplicação da regra constante do § 4º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, visto que sua hipótese de incidência está limitada às situações de obtenção de conceito insatisfatório de, pelo menos, 2,8, em uma única Dimensão.

Nesse sentido, 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 nº 20, de 2017, já traz expressamente um juízo de razoabilidade na aplicação do padrão decisório, posto que flexibiliza, nos termos do seu parágrafo quarto do art. 13, o deferimento do ato autorizativo, ainda que inobservado o patamar mínimo - conceito 3 - em cada uma das dimensões do Conceito de Curso.

Nesses termos, 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.

Cumpra mencionar, ainda, os esclarecimentos apresentados no Ofício nº 146/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, em 21 de maio de 2021, em atenção à solicitação formulada por esta Consultoria Jurídica, conforme a seguir:

Ofício nº 146/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 21 de maio de 2021

Assunto: Homologação do Parecer CNE/CES nº 415/2020.

Referência: COTA nº 04231/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

Senhora Consultora Jurídica,

1. Em atenção à COTA nº 04231/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU (2239864), e considerando os termos do Parecer CNE/CES nº 415/2020 (2236725), informa-se o quanto adiante segue:

2. A análise desta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, em sede de Parecer Final, conforme autos do processo 201808990,

observou o padrão decisório estabelecido pela Portaria Normativa nº 20/2017, visto que o processo foi protocolado em 19 de abril de 2018 e sua avaliação ocorreu no período de 24/02/2019 a 27/02/2019:

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

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.

(...)

3. O ato normativo vincula a decisão da Secretaria aos critérios acima estabelecidos e, diante disso, o indeferimento do pedido de autorização EaD do curso de Processos Gerenciais, tecnológico, respeitou a previsão expressa no art. 13 da Portaria Normativa MEC nº 20/2017, conforme consta no parecer final do processo e-MEC nº 201808990:

II. ANÁLISE

Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso (CC), os conceitos obtidos em alguns dos indicadores e em cada uma das dimensões presentes no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Autorização, sem prejuízo de outras exigências legais e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão.

No presente processo, a instituição obteve conceito 2,71 na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial.

Além disso, ainda é pertinente ressaltar que os itens relativos às atividades complementares; atividades de tutoria; procedimentos de acompanhamento e de avaliação de ensino aprendizagem; Núcleo Docente Estruturante (NDE); experiência no exercício da docência na educação à distância; obtiveram conceitos insatisfatórios da comissão de avaliação.

II. CONCLUSÃO

Sugere-se, portanto, o indeferimento do presente protocolo, tendo em vista a instituição não ter atendido, no mínimo e cumulativamente, os critérios constantes do art. 13, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.

4. Registre-se, finalmente, que a decisão exarada pela Câmara de Educação Superior, em sede de recurso, está prevista no Decreto nº 9.235/2017, em seu artigo 14, com nossos destaques:

Art. 44. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação procederá à análise dos documentos, sob os aspectos da regularidade formal e do mérito do pedido, e ao final poderá:

I - deferir o pedido de autorização de curso;

II - deferir o pedido de autorização de curso com redução de vagas;

III - deferir o pedido de autorização de curso, em caráter experimental, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996; ou

IV - indeferir o pedido de autorização de curso.

§ 1º Da decisão do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação caberá recurso, no prazo de trinta dias, contado da data da decisão, à Câmara de Educação Superior do CNE.

§ 2º A decisão da Câmara de Educação Superior será submetida à homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

5. A Portaria Normativa nº 23/2017 dispõe em seu art. 35:

Art. 35. À decisão desfavorável do Secretário da SERES ao pedido de autorização se seguirá a abertura do prazo de 30 (trinta) dias para recurso ao CNE.

Parágrafo único. O recurso referido no caput será julgado, em instância única, pela Câmara de Educação Superior do CNE e sua decisão será irrecorrível, na esfera administrativa, sendo submetida à homologação do Ministro, na forma do art. 15 desta Portaria.

6. Ante o exposto, considerando-se, s.m.j., que não foi identificado erro de fato ou de direito na decisão da Secretaria, reportamo-nos aos termos do parecer final exarado no processo e-MEC nº 201808990.

7. São esses os esclarecimentos a serem prestados, permanecendo esta Coordenação-Geral à disposição para outros que se fizerem necessários.

À consideração superior.

Pois bem. Convém destacar que, em seu Parecer Final, de 2 de maio de 2019, a SERES manifesta-se desfavorável à autorização do curso superior da IES, com base na aplicação do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, em razão do conceito 2,71 atribuído na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial, inferior ao mínimo exigido pelo inciso II do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017. Ademais, salientou-se “que os itens relativos às atividades complementares; atividades de tutoria; procedimentos de acompanhamento e de avaliação de ensino aprendizagem; Núcleo Docente Estruturante (NDE); experiência no exercício da docência na educação à distância; obtiveram conceitos insatisfatórios da comissão de avaliação”. (Grifo nosso)

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, no inciso VII de seu art. 206, 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.

Acrescente-se ainda que, no âmbito do sistema federal de ensino, o MEC exerce a função de órgão regulador, detendo, por conseguinte, competência para expedição das normas para o exercício da sua função, conforme previsão do inciso V do artigo 4º do Decreto nº 9.235, de 2017.

A prestação de serviços educacionais é livre à iniciativa privada, sendo necessário e imprescindível o cumprimento das normas gerais de educação nacional, bem como prévia autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, como enunciam os incisos I e II do art. 209, da Constituição da República. Vejamos o texto literal da norma constitucional:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;*
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.*

Por sua vez, na esfera infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reproduziu o mandamento constitucional supramencionado, e acrescentou, como requisito para a oferta do ensino pela iniciativa privada, a capacidade de autofinanciamento.

De outro giro, a LDB (Lei nº 9.394, de 1996), no IX de seu art. 9º, conferiu à União a competência para autorizar, reconhecer e credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino, o qual, nos termos do art. 16 do referenciado diploma legal, compreende:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

[...]

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - As instituições de ensino mantidas pela União;*
- II- As instituições de educação criadas e mantidas pela iniciativa privada;*
- III- Os órgãos federais de educação*

Nesta esteira, pode-se extrair a seguinte premissa: nos termos da legislação em vigor, a oferta de cursos superiores pelas instituições integrantes do sistema federal de ensino depende de prévio ato autorizativo do Ministério da Educação (MEC), a quem também caberá a sua avaliação quanto à prestação desse relevante serviço, bem como a expedição de normas para a regulação do sistema federal de ensino.

Estabelecidas as premissas normativas que conferem a competência institucional desta Pasta Ministerial, é fundamental também trazer à baila razões teleológicas pelas quais o Estado exerce a regulação e supervisão das instituições de ensino superior privadas.

Isto porque, é cristalino que o Estado Brasileiro tem como função primordial a efetivação dos direitos fundamentais expostos em linhas gerais pela Constituição Federal.

Não por outro motivo, a Carta Federal estabelece, no já citado art. 209, I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como, a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Destarte, as limitações e os balizamentos existentes na atuação da iniciativa privada nessa seara decorre da necessidade precípua de preservar a qualidade do ensino ofertado e, conseqüentemente, tutelar os interesses de toda a coletividade, porquanto educação é direito de todos, e tem como o objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, consoante o disposto no art. 205 da Constituição Federal.

Ademais, o MEC, enquanto Poder Regulador do serviço educacional, atua investido de verdadeiro poder de polícia administrativo, cujos contornos se encontram delineados nos exatos termos definidos na lei que rege a matéria, pelo que, logicamente, sua atuação não pode ser concretizada sem previsão normativa para tanto, sob pena de ocorrer manifesta violação do princípio da legalidade, que é de observância cogente pela Administração Pública.

Desta forma, constata-se que o poder-dever de regular as instituições integrantes do sistema federal de ensino, seja mediante a emissão de atos autorizativos, seja por meio de expedição de atos normativos, é atribuição deste Ministério da Educação que não admite em nenhuma hipótese renúncia.

Assim, o MEC, no exercício da regulação do ensino superior, atua perante as instituições de ensino integrantes do sistema de ensino federal como verdadeiro Poder Concedente do serviço público educacional, do qual é o titular, isto é, o MEC, observadas as condições e requisitos estabelecidos em norma específica emanada, autoriza à instituição interessada a execução direta de tal serviço.

Destarte, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios que

deverão ser emanados em estrita observância às normas postas vigentes, em razão do princípio da legalidade que deve pautar toda e qualquer atuação do Poder Público.

Finalmente, convém ressaltar 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. Isto é, 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, exercício de razoabilidade.

Nesse giro, tem-se que é cediço que o art. 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, estabelece como exigência para eficácia das deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação a homologação pelo Ministro de Estado da Educação, litteris:

Art. 2º As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

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.

Por fim, cumpre apenas explicitar a natureza meramente opinativa dos pareceres jurídicos em casos desse jaez, não havendo nenhuma exigência legal que o gestor público se vincule às conclusões aqui exaradas. Por certo, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso concreto, e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sobre a hipótese, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.

III- CONCLUSÃO

Ante todo exposto, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 415/2020, na forma do ofício em anexo.

À consideração superior.

Brasília, 27 de maio de 2021.

*Cleuber Teotonio Vieira
Advogado da União*

Este é o relatório.

Considerações do Relator

Conforme o esboço acima transcrito, o Ministro de Estado da Educação suscita o reexame da matéria contida no Parecer CNE/CES nº 415/2020 em função do conceito 2,71 apurado na Dimensão 2 – Corpo Docente. Com efeito, trata-se do mesmo motivo determinante apontado pela SERES para o indeferimento originário do pleito.

Doravante, ao observarmos a exímia fundamentação adotada pelo Conselheiro Robson Maia Lins, podemos extrair que sua convicção em dar provimento ao recurso estava balizada na proporcionalidade. De forma sumária, penso que não há qualquer incoerência neste encaminhamento. Afinal, um conceito 2,71, em um contexto global, poderia ser interpretado sob a perspectiva do legalismo mitigado, sobretudo diante de circunstâncias fáticas que permitisse entender que a Instituição de Educação Superior (IES) usou de todas as suas possibilidades para dirimir as questões sensíveis apuradas no relatório de avaliação. Assim, considera-se que este foi o ponto central do Parecer do Conselheiro Robson Maia Lins.

Entretanto, no caso concreto, dois aspectos não foram abordados e que são essenciais para o deslinde da matéria. O primeiro está concentrado na constatação que a IES não se prestou à tarefa de recorrer à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) em momento oportuno. Assim, presume-se que a recorrente anuiu com os conceitos avaliativos atribuídos pela comissão de avaliação *in loco*. Ato contínuo, destaco o fato de que o Parecer nº 00936/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, confeccionado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) em 22 de setembro de 2020, ou seja, em momento posterior à deliberação de o Conselheiro Relator ter delineado objetivamente os parâmetros da Norma ABNT NBR 5891 como critério de aplicação do padrão decisório da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, sobretudo no que concerne à questão de direito aqui posta. Em síntese, assim discorreu a Conjur/MEC:

[...]

13. [...] *Consoante acima narrado, a avaliação conduzida pelo INEP no bojo dos processos regulatórios entrega dados avaliativos em **duas casas decimais**, ao passo que a Portaria Normativa MEC n.º 20, de 2017, bem como o marco regulatório transitório da Instrução Normativa SERES/MEC n.º 01, de 2018, fixam o padrão decisório mínimo em apenas **uma casa decimal** (2,8 e 2,5, respectivamente). Nesse sentido, no momento de elaboração do seu Parecer Final, deve a SERES promover o arredondamento dos valores fornecidos pelo INEP, posto que, como visto, o padrão decisório aplicável leva em consideração apenas uma casa decimal.*

14. *Fixada tal premissa, tem-se que, na ausência de norma específica que disponha sobre o arredondamento dos valores nos processos regulatórios no âmbito educacional, deve o intérprete valer-se da **Norma ABNT NBR 5891**, que fixa parâmetros para arredondamento na numeração decimal.*

15. *Nesse sentido, quando o algarismo imediatamente seguinte ao último algarismo a ser conservado for superior a 5, ou, sendo 5, for seguido de, no mínimo, um algarismo diferente de zero, o último algarismo a ser conservado deverá ser **aumentado de uma unidade**. Exemplificativamente, a obtenção de conceito 2,78 em uma das dimensões avaliadas, quando promovido o arredondamento, alcança o patamar mínimo de 2,8 estabelecido pelo art. 13, § 2º, da Portaria Normativa MEC n.º 20, de 2017. Noutro giro, para fins de aplicação do padrão decisório descrito na Instrução Normativa n.º 01, de 2018, e ainda a título de exemplo, uma dimensão com conceito 2,46, após a promoção do arredondamento, transforma-se em 2,5.*

16. Acrescente-se que tal parâmetro de arredondamento de valores é amplamente utilizado como critério a ser observado em diversas legislações, inclusive no âmbito educacional. Mais recentemente, a Portaria CAPES n.º 21, de 26 de fevereiro de 2020 [2] , determinou a aplicação da Norma ABNT NBR 5891 no arredondamento de valores para fins de concessão de bolsas de estudos [...]

[...]

17. Fixada tal premissa, tem-se que, como forma de integrar a lacuna normativa, deve o intérprete valer-se da Norma ABNT NBR 5891, que fixa parâmetros para arredondamento na numeração decimal. Nesse sentido, repita-se, quando o algarismo imediatamente seguinte ao último algarismo a ser conservado for superior a 5, ou, sendo 5, for seguido de, no mínimo, um algarismo diferente de zero, o último algarismo a ser conservado deverá ser aumentado de uma unidade. (Grifo nosso)

Diante do transcrito acima, fica-nos a convicção de que a Conjur/MEC estabeleceu critério objetivo a ser observado em situações como a que estamos a deliberar no caso em tela. Obviamente, não poderia o Conselheiro Robson Maia Lins prever os ditames colimados pela Conjur/MEC. De todo modo, penso que a partir deste modelo estabelecido e, ainda, com a inferência pela presunção de concordância com os valores aferidos na avaliação *in loco*, é permitido concluir que deve prevalecer a decisão de indeferimento do curso superior, sob pena de desconsiderarmos a omissão da IES quanto à instância competente para reparar conceitos avaliativos.

Diante do exposto, conheço do reexame e dou-lhe provimento, promovendo, assim, a reforma do Parecer CNE/CES nº 415/2020.

É este o Parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) sintetizado no voto abaixo exarado.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela reforma do Parecer CNE/CES nº 415, de 9 de julho de 2020, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 214, de 2 de maio de 2019, e manifesto-me desfavorável ao pedido de autorização para funcionamento do curso superior de tecnologia em Processos Gerenciais, que seria oferecido pela então Faculdade de Administração de Empresas (FACAMP), atual Faculdades de Campinas (FACAMP), com sede na Avenida Alan Turing, nº 805, bairro Cidade Universitária, no município de Campinas, no estado de São Paulo, mantida pela Promoção de Ensino de Qualidade S/A, com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 15 de setembro 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 15 de setembro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Presidente

Conselheiro Aristides Cimadon – Vice-Presidente