



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

<b>INTERESSADO:</b> Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC		<b>UF:</b> PE
<b>ASSUNTO:</b> Reexame do Parecer CNE/CES nº 721, de 9 de dezembro de 2021, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 805, de 4 de agosto de 2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 6 de agosto de 2021, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, pleiteado pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), com sede no município do Recife, no estado de Pernambuco.		
<b>RELATOR:</b> Joaquim José Soares Neto		
<b>e-MEC Nº:</b> 201820743		
<b>PROCESSO Nº:</b> 00732.000723/2022-68		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> 724/2022	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 6/10/2022

## I – RELATÓRIO

Trata este processo do reexame do Parecer CNE/CES nº 721, de 9 de dezembro de 2021, referente ao recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 805, de 4 de agosto de 2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 6 de agosto de 2021, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, pleiteado pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), com sede no município do Recife, no estado de Pernambuco.

Em 9 de dezembro de 2021, a Câmara de Educação Superior (CES) apreciou recurso sobre a matéria. Naquela oportunidade, este Colegiado aprovou, por unanimidade, o Parecer CNE/CES nº 721/2021, de lavra do Conselheiro Aristides Cimadon, nos seguintes termos:

[...]

### *Considerações do Relator*

*Relativamente ao processo, constatou-se que a interessada interpôs recurso em atendimento ao que está preconizado no Decreto nº 9.235/2017, em seu artigo 44, § 1º, c/c o disposto na Portaria Normativa MEC nº 23/2017, artigo 35, sendo que este prescreve: “da decisão desfavorável do Secretário da SERES ao pedido de autorização se seguirá a abertura do prazo de 30 (trinta) dias para recurso ao CNE”.*

*Observa-se, no processo, que o pedido foi protocolado em 19 de outubro de 2018. A visita in loco para avaliação ocorreu em 21 e 22 de junho de 2021. A Portaria de indeferimento da autorização do curso superior foi emitida em 4 de agosto de 2021, e o recurso fora protocolado em 3 de setembro de 2021. Portanto, quanto aos requisitos de admissibilidade, o recurso é cabível e tempestivo.*

*O pedido de autorização pela recorrente refere-se ao curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser ofertado na modalidade presencial, com parte de suas disciplinas na modalidade EaD. Observa-se que, no conjunto da avaliação, o curso foi bem avaliado. Todavia, a comissão de avaliação atribuiu conceitos que não*

*atendem aos dispositivos normativos no que se refere à parte da oferta do curso na modalidade EaD.*

*Em síntese, o fundamento que levou a SERES a indeferir o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade Senac Pernambuco, se prende à seguinte justificativa:*

*[...]*

*As fragilidades descritas pelos avaliadores culminaram com a atribuição do conceito 2,64 à dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial, ou seja, inferior ao mínimo exigido no inciso II do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017.*

*Além disso, o curso não atende ao disposto nos incisos II e III do art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 2019, uma vez que os conceitos atribuídos aos indicadores atividades de tutoria e ambiente virtual de aprendizagem (AVA) foram iguais a 2 e 2, respectivamente.*

*Ressalta-se que o não atendimento dos critérios acima indicados enseja o indeferimento do pedido da instituição, conforme estabelece o § 1º do art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 2019.*

*Sendo assim, tendo em vista o descumprimento dos requisitos supracitados e considerando o disposto no art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, e no art. 7º da Portaria nº 2.117, de 2019, a fim de assegurar a qualidade na oferta dos cursos superiores, esta Secretaria posiciona-se desfavorável ao pleito.*

*Em suas alegações contestatórias, a recorrente reafirma sua inegável história de qualidade na oferta de serviços e ensino em várias localidades do país e que, há mais de 40 (quarenta) anos, vem atuando com qualidade de seus serviços em Pernambuco. Mostra que a solicitação de autorização do curso superior foi para a oferta na modalidade presencial e que todo o Projeto Pedagógico do Curso foi construído visando a formação de professores nessa modalidade.*

***O projeto do curso e o respectivo pedido de autorização foram construídos e protocolados em 19 de outubro de 2018, anteriormente à emissão da Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que passou a exigir comprovação de condições específicas para a oferta de ensino a distância de cursos ofertados na modalidade presencial. Nesse sentido, considerando a aplicação da norma no tempo, não parece razoável que ela seja aplicada a projetos protocolados anteriores à sua vigência, causando prejuízos à instituição.***

*Não houve, portanto, por parte da instituição, a preocupação de expor, embora tivesse todas as condições, a sua estrutura e qualificação dos docentes para a oferta de EaD. Não havia exigência para demonstração dessas condições avaliadas por critérios do artigo 7º da Portaria MEC nº 2.117/2019. Ademais, o Projeto Pedagógico do Curso inseriu pequeno percentual de carga horária a ser ofertada na modalidade EaD, com apenas 48 (quarenta e oito) horas de atividades, isto é, 1,28% do total da carga horária do curso, embora os dispositivos normativos possibilitem a oferta de atividades em até 40% do montante da carga horária do curso na modalidade EaD.*

***Observa-se, pela análise pormenorizada dos autos, que o pleito se encontra em conformidade com todas as normas para a oferta de curso presencial. O conceito 2,64 referente à Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial foi motivado somente em função de atribuição de conceitos insatisfatórios a indicadores relativos à***

**modalidade EaD que, desavisadamente, a IES não demonstrou em face de que à época da elaboração do projeto do curso não eram previstos indicadores de avaliação da modalidade EaD para cursos presenciais.** (Grifo nosso)

Aliás, a recorrente apontou que a instituição não utilizaria tutores para as atividades a distância porque esta seria feita pelo próprio quadro docente dos componentes curriculares, sendo os alunos acompanhados por um professor do respectivo componente. Esse propósito pressupõe a oferta de ensino de melhor qualidade do que aquela acompanhada por tutores.

Em cuidadosa análise, constata-se no relatório de avaliação in loco, que a comissão de avaliação atribuiu conceito 5 (cinco) ao corpo docente (4 doutores, 7 mestres e 2 especialistas), com experiência, alta qualificação e produção científica. Entretanto, a comissão de avaliação in loco avaliou o curso de acordo com os ditames da Portaria MEC nº 2.117/2019, artigo 7º, que assim prescreve:

[...]

Art. 7º Na fase de Parecer Final dos processos de autorização de cursos presenciais, a possibilidade da oferta de carga horária a distância, até o limite de 40% da carga horária total do curso, além dos critérios estabelecidos pela Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, está sujeita à obtenção, pelo curso, de conceito igual ou superior a três em todos os indicadores a seguir:

I - Metodologia

II - Atividades de tutoria;

III - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e

IV - Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

§ 1º O não atendimento ao critério definido neste artigo ensejará o indeferimento do pedido de autorização do curso.

Considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com a devida vênia, discordo da decisão encaminhada pela SERES quanto ao indeferimento do curso superior pleiteado pela Faculdade Senac Pernambuco. De fato, o conceito atribuído à Dimensão 2 está abaixo do limiar estabelecido pelo artigo 13, inciso II, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. Porém, ao analisar o conjunto dos indicadores avaliados, sob a luz dos princípios acima mencionados, verificando o conjunto avaliado para a oferta do curso superior na modalidade presencial, resta clarividente a certeza de que as fragilidades apontadas pela comissão avaliadora não correspondem ao parâmetro geral da IES e do curso, com conceito final 4 (quatro).

Os dados gerais da avaliação do curso e da instituição apontam para a convicção que, na verdade, aspectos isolados de avaliação, incoerentes com a visão global do todo, desconexa com a avaliação institucional, induz a conclusões legalistas que, nem sempre, parecem cometer justiça nas decisões. Ademais, diante das atuais exigências sociais e das cadeias produtivas, os atuais instrumentos de avaliação com seus diversos indicadores, dimensões e peculiaridades, devem ser revistos.

De fato, do ponto de vista dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ao analisar o Projeto Pedagógico do Curso, parece que a avaliação enalteceu de modo desproporcional o conjunto das condições e requisitos de oferta de curso na modalidade EaD, num pedido para a oferta do curso pleiteado para ser oferecido na modalidade presencial. Assim sendo, não merece prosperar a sugestão de indeferimento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), proposta pela SERES.

*Feitas as considerações acima, encaminho à CES/CNE para decisão, o voto abaixo exarado.*

## **II – VOTO DO RELATOR**

*Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 805, de 4 de agosto de 2021, para autorizar o funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser oferecido pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), com sede na Avenida Visconde de Suassuna, nº 500, bairro Santo Amaro, no município do Recife, no estado de Pernambuco, mantida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, com sede no mesmo município e estado.*

*Brasília (DF), 9 de dezembro de 2021.*

*Conselheiro Aristides Cimadon – Relator*

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

*A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator. Sala das Sessões, em 9 de dezembro de 2021.*

*Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente*

*Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente*

No dia 11 de fevereiro de 2022, o Parecer CNE/CES nº 721/2021 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 constantes do Parecer nº 00381/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, *in verbis*:

[...]

*NUP: 00732.000723/2022-68*

*INTERESSADOS: FACULDADE SENAC PERNAMBUCO (SENACPE)*

*ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS*

*EMENTA: I - Homologação do Parecer CNE/CES nº 721/2021;*

*II - Recurso em face de decisão da SERES. Portaria MEC nº 805, de 4 de agosto de 2021. Autorização de Curso Superior de Pedagogia, licenciatura, a ser ofertado pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE);*

*III - Matéria afeta ao Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, à Portaria Normativa nº 20, de 2017, e Portaria Normativa nº 2.117, de 2019;*

*IV - Necessidade de reexame pelo CNE;*

*V - Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.*

*Senhor Consultor Jurídico,*

## **I- DO RELATÓRIO**

*Cuida-se de homologação do Parecer CNE/CES nº 721/2021, que trata de recurso interposto contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 805, de 4 de agosto de 2021, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 6 de agosto de 2021, exarou manifestação desfavorável à autorização do curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser oferecido pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), mantida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, ambos com sede no município do Recife, no estado de Pernambuco, em trâmite no sistema e-MEC sob o nº 201820743.*

*A SERES, por intermédio do Parecer Final de 4 de agosto de 2021, manifestou-se de forma desfavorável ao pedido de autorização do curso superior de Pedagogia, licenciatura, pleiteado pela ora interessada, nos seguintes termos:*

*[...]*

#### **4. CONCLUSÃO**

*Diante do exposto, considerando a instrução processual e a legislação vigente, esta Secretaria manifesta-se desfavorável à autorização do curso de PEDAGOGIA, LICENCIATURA, pleiteado pela FACULDADE SENAC PERNAMBUCO, código 3996, mantida pela SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL SENAC, com sede no município de Recife, no Estado de Pernambuco.*

*Analizados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, aprovou em 9 de dezembro de 2021, por unanimidade, o Parecer CNE/CES nº 721/2021, de relatoria do Conselheiro Aristides Cimadon, o qual deu provimento ao recurso da Instituição de Ensino, autorizando, assim, o funcionamento do supracitado curso, 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 805, de 4 de agosto de 2021, para autorizar o funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser oferecido pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), com sede na Avenida Visconde de Suassuna, nº 500, bairro Santo Amaro, no município do Recife, no estado de Pernambuco, mantida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, com sede no mesmo município e estado.*

*Seguidamente, os autos foram remetidos a esta Consultoria Jurídica para manifestação no tocante à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 721/2021, tendo sido solicitado posicionamento técnico SERES, por meio da Cota nº 00624/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 24 de fevereiro de 2022, que prestou esclarecimentos por meio do Ofício nº 167/2022/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 10 de maio de 2022.*

*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 Pedagogia, licenciatura, expressa na Portaria SERES nº 805, de 4 de agosto de 2021, 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 721/2021.*

*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 (2,64), “que o pleito se encontra em conformidade com todas as normas para a oferta de curso presencial. O conceito 2,64 referentes à Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial foi motivado somente em função de atribuição de conceitos insatisfatórios a indicadores relativos à modalidade EaD que, desavisadamente, a IES não demonstrou em face de que época da elaboração do projeto do curso não eram previstos indicadores de avaliação da modalidade EaD para cursos presenciais”. Conclui, assim, que “do ponto de vista dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ao analisar o Projeto Pedagógico do Curso, parece que a avaliação enalteceu de modo desproporcional o conjunto das condições e requisitos de oferta de curso na modalidade EaD, num pedido para a oferta do curso pleiteado para ser oferecido na modalidade presencial. Assim sendo, não merece prosperar a sugestão de indeferimento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), proposta pela SERES”.*

*Convém transcrever as considerações do CNE lançadas no Parecer no Parecer nº 721/2021:*

## **I. RELATÓRIO**

### **Histórico**

*Trata-se de recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, pleiteado pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), com sede na Avenida Visconde de Suassuna, nº 500, bairro Santo Amaro, no município do Recife, no estado de*

*Pernambuco, mantida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, com sede no mesmo endereço de sua mantida.*

*Os dados da avaliação in loco, com as razões e sugestão do indeferimento do pedido de autorização do curso superior, estão fundamentados pela SERES nos termos dos Decretos nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e nas Portarias Normativas MEC nos 20 e 23, de 21 de dezembro de 2017, e nº 11, de 22 de junho de 2017. O recurso foi protocolado em 3 de setembro de 2021, tendo em vista o indeferimento por parte da SERES, cujas justificativas para a negativa, em síntese, são arroladas a seguir, ad litteram:*

[...]

*Recurso da IES*

*A Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), inconformada, apresentou recurso à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), em face do indeferimento da autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser ofertado tanto na modalidade presencial quanto na modalidade Educação a Distância (EaD). A seguir, procura-se explicitar os principais argumentos apresentados pela instituição, cujo recurso possui apensados inúmeros documentos que demonstram o equívoco da comissão avaliadora:*

[...]

*Considerações do Relator*

*Relativamente ao processo, constatou-se que a interessada interpôs recurso em atendimento ao que está preconizado no Decreto nº 9.235/2017, em seu artigo 44, § 1º, c/c o disposto na Portaria Normativa MEC nº 23/2017, artigo 35, sendo que este prescreve: “da decisão desfavorável do Secretário da SERES ao pedido de autorização se seguirá a abertura do prazo de 30 (trinta) dias para recurso ao CNE”.*

*Observa-se, no processo, que o pedido foi protocolado em 19 de outubro de 2018. A visita in loco para avaliação ocorreu em 21 e 22 de junho de 2021. A Portaria de indeferimento da autorização do curso superior foi emitida em 4 de agosto de 2021, e o recurso fora protocolado em 3 de setembro de 2021. Portanto, quanto aos requisitos de admissibilidade, o recurso é cabível e tempestivo.*

*O pedido de autorização pela recorrente refere-se ao curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser ofertado na modalidade presencial, com parte de suas disciplinas na modalidade EaD. Observa-se que, no conjunto da avaliação, o curso foi bem avaliado. Todavia, a comissão de avaliação atribuiu conceitos que não atendem aos dispositivos normativos no que se refere à parte da oferta do curso na modalidade EaD.*

*Em síntese, o fundamento que levou a SERES a indeferir o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade Senac Pernambuco, se prende à seguinte justificativa:*

[...]

*Em suas alegações contestatórias, a recorrente reafirma sua inegável história de qualidade na oferta de serviços e ensino em várias localidades do país e que, há mais de 40 (quarenta) anos, vem atuando com qualidade de seus serviços em Pernambuco. Mostra que a solicitação de autorização do curso superior foi para a oferta na modalidade presencial e que todo o Projeto Pedagógico do Curso foi construído visando a formação de professores nessa modalidade.*



*O projeto do curso e o respectivo pedido de autorização foram construídos e protocolados em 19 de outubro de 2018, anteriormente à emissão da Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que passou a exigir comprovação de condições específicas para a oferta de ensino a distância de cursos ofertados na modalidade presencial. Nesse sentido, considerando a aplicação da norma no tempo, não parece razoável que ela seja aplicada a projetos protocolados anteriores à sua vigência, causando prejuízos à instituição.*

*Não houve, portanto, por parte da instituição, a preocupação de expor, embora tivesse todas as condições, a sua estrutura e qualificação dos docentes para a oferta de EaD. Não havia exigência para demonstração dessas condições avaliadas por critérios do artigo 7º da Portaria MEC nº 2.117/2019. Ademais, o Projeto Pedagógico do Curso inseriu pequeno percentual de carga horária a ser ofertada na modalidade EaD, com apenas 48 (quarenta e oito) horas de atividades, isto é, 1,28% do total da carga horária do curso, embora os dispositivos normativos possibilitem a oferta de atividades em até 40% do montante da carga horária do curso na modalidade EaD.*

*Observa-se, pela análise pormenorizada dos autos, que o pleito se encontra em conformidade com todas as normas para a oferta de curso presencial. O conceito 2,64 referente à Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial foi motivado somente em função de atribuição de conceitos insatisfatórios a indicadores relativos à modalidade EaD que, desavisadamente, a IES não demonstrou em face de que à época da elaboração do projeto do curso não eram previstos indicadores de avaliação da modalidade EaD para cursos presenciais.*

*Aliás, a recorrente apontou que a instituição não utilizaria tutores para as atividades a distância porque esta seria feita pelo próprio quadro docente dos componentes curriculares, sendo os alunos acompanhados por um professor do respectivo componente. Esse propósito pressupõe a oferta de ensino de melhor qualidade do que aquela acompanhada por tutores.*

*Em cuidadosa análise, constata-se no relatório de avaliação in loco, que a comissão de avaliação atribuiu conceito 5 (cinco) ao corpo docente (4 doutores, 7 mestres e 2 especialistas), com experiência, alta qualificação e produção científica. Entretanto, a comissão de avaliação in loco avaliou o curso de acordo com os ditames da Portaria MEC nº 2.117/2019, artigo 7º, que assim prescreve:*

*[...]*

*Art. 7º Na fase de Parecer Final dos processos de autorização de cursos presenciais, a possibilidade da oferta de carga horária a distância, até o limite de 40% da carga horária total do curso, além dos critérios estabelecidos pela Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, está sujeita à obtenção, pelo curso, de conceito igual ou superior a três em todos os indicadores a seguir:*

*I - Metodologia;*

*II - Atividades de tutoria;*

*III - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e*

*IV - Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.*

*§ 1º O não atendimento ao critério definido neste artigo ensejará o indeferimento do pedido de autorização do curso.*

*§ 2º Não serão permitidas alterações no PPC do curso, no âmbito do processo regulatório, após a realização da avaliação in loco.*

*Considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com a devida vênia, discordo da decisão encaminhada pela SERES quanto ao indeferimento do curso superior pleiteado pela Faculdade Senac Pernambuco. De fato, o conceito atribuído à Dimensão 2 está abaixo do limiar estabelecido pelo artigo 13, inciso II, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. Porém, ao analisar o conjunto dos indicadores avaliados, sob a luz dos princípios acima mencionados, verificando o conjunto avaliado para a oferta do curso superior na modalidade presencial, resta clarividente a certeza de que as fragilidades apontadas pela comissão avaliadora não correspondem ao parâmetro geral da IES e do curso, com conceito final 4 (quatro).*

*Os dados gerais da avaliação do curso e da instituição apontam para a convicção que, na verdade, aspectos isolados de avaliação, incoerentes com a visão global do todo, desconexa com a avaliação institucional, induz a conclusões legalistas que, nem sempre, parecem cometer justiça nas decisões. Ademais, diante das atuais exigências sociais e das cadeias produtivas, os atuais instrumentos de avaliação com seus diversos indicadores, dimensões e peculiaridades, devem ser revistos.*

*De fato, do ponto de vista dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ao analisar o Projeto Pedagógico do Curso, parece que a avaliação enalteceu de modo desproporcional o conjunto das condições e requisitos de oferta de curso na modalidade EaD, num pedido para a oferta do curso pleiteado para ser oferecido na modalidade presencial. Assim sendo, não merece prosperar a sugestão de indeferimento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), proposta pela SERES.*

*Feitas as considerações acima, encaminho à CES/CNE para decisão, o voto abaixo exarado.*

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

*[...]*

*Como exposto, a SERES ampara o indeferimento da autorização do curso pleiteado na norma contida no inciso II do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro 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 as demais dimensões e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0”.*

*A SERES ressalta, ainda, que foram dados conceito insatisfatório a diversos indicadores (Atividades de tutoria; Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria; Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA); Equipe multidisciplinar; Experiência no exercício da docência na educação a distância; Experiência no exercício da tutoria na educação a distância; Titulação e formação do corpo de tutores do curso; Experiência do corpo de tutores em educação a distância; e Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância). Ademais, salienta que, em se tratando de curso presencial com oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância, deveriam ser observados os termos estabelecidos no art. 7º da Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. (Grifo nosso)*

*Confira-se o teor do aludido art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017:*

*PORTARIA NORMATIVA Nº 20, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017*

*Seção III*

*Do Padrão Decisório na Fase de Parecer Final*

*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.*

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

*I - Diretrizes Curriculares Nacionais, quando existentes;*

*II - carga horária mínima do curso.*

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

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

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

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

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

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

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

Por sua vez, o art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, estabelece o seguinte:

**PORTARIA Nº 2.117, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2019**

Art. 7º Na fase de Parecer Final dos processos de autorização de cursos presenciais, a possibilidade da oferta de carga horária a distância, até o limite de 40% da carga horária total do curso, além dos critérios estabelecidos pela Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, está sujeita à obtenção, pelo curso, de conceito igual ou superior a três em todos os indicadores a seguir:

I - Metodologia;

II - Atividades de tutoria;

III - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e

IV - Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

§ 1º O não atendimento ao critério definido neste artigo ensejará o indeferimento do pedido de autorização do curso.

§ 2º Não serão permitidas alterações no PPC do curso, no âmbito do processo regulatório, após a realização da avaliação in loco.

Observe-se que, dos quatro indicadores listados no art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, três deles (Metodologia, Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA, e Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC) já constavam no inc. IV do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, como requisitos necessários ao deferimento de pedidos de autorização para os cursos EaD, os quais não poderiam ser desconsiderados pela IES que pretendesse ofertar, em curso presencial, carga horária na modalidade de Ensino a Distância. Ademais, o § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, é expresso em estabelecer que “O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido”.

Assim, com a devida vênia, vislumbra-se que a conclusão do trecho a seguir destacado da fundamentação do Parecer CNE/CES nº 721/2021, merece ressalvas, pois, ao contrário do que restou consignado, tanto na data em que a Faculdade Senac Pernambuco protocolou no sistema e-MEC pedido de autorização para oferta do curso de Pedagogia, Licenciatura (em 19 de outubro de 2018), quanto na da avaliação externa in loco, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (período de 21 a 22 de junho de 2021), havia explicitas exigências normativas atinentes à oferta de cursos EAD (ou de curso presencial, com eventual oferta carga horária na modalidade de Ensino a Distância), pelos termos expressos no inc. IV do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, posteriormente, sistematizado no art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, sob pena de haver-se de ignorar falha atribuível à IES, seja no ato da formulação do pedido, seja quando ela não impugnou oportunamente o relatório de avaliação do INEP:

Não houve, portanto, por parte da instituição, a preocupação de expor, embora tivesse todas as condições, a sua estrutura e qualificação dos docentes para a

oferta de EaD. Não havia exigência para demonstração dessas condições avaliadas por critérios do artigo 7º da Portaria MEC nº 2.117/2019.

Ressalte-se que a IES não impugnou o relatório de avaliação do INEP, momento oportuno no qual as instituições têm a possibilidade de questionar os conceitos atribuídos pelos avaliadores.

Destaque-se, ainda que a SERES consignou no Parecer Final, de 4 de agosto de 2021, que “que a análise da proposta em pauta merece uma verificação cuidadosa tendo em vista que, embora a avaliação global do curso tenha alcançado conceito de curso suficiente para a aprovação, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes do projeto”.

Nesse sentido, ressalte-se que o § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, determina o indeferimento do pedido pela SERES, em caso de “não atendimento aos critérios definidos neste artigo”.

**Na hipótese em exame, o Parecer Final da SERES constatou resultado insatisfatório em uma das três Dimensões avaliadas, qual seja, 2,64 na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial, bem como que foram dados conceito insatisfatório a diversos indicadores, bem como que, em se tratando de curso presencial com oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância, deveriam ser observados os termos estabelecidos no art. 7º da Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, circunstâncias essas que não foram objeto de oportuna impugnação perante a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA. Tal circunstância, portanto, respalda a aplicação da regra constante do § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, visto que, na hipótese de não atendimento aos critérios definidos no referido artigo 13, há determinação normativa para o indeferimento do pedido. Portanto, a descrição dos avaliadores e os conceitos atribuídos a importantes indicadores evidenciaram ressalvas em aspectos relevantes do projeto.**

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 no art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, já traz expressamente um juízo de razoabilidade na aplicação do padrão decisório, posto que flexibiliza, nos termos dos § 4º, o deferimento do ato autorizativo, na hipótese obtenção de conceito 2,8 em uma única Dimensão, “desde que as demais dimensões e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0”. No caso concreto, conforme visto, na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial foi atribuído conceito 2,64, abaixo do mínimo exigido pelo inciso II e pelo § 4º art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017

*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 se vislumbra ainda não ocorreu no presente caso, tendo apenas sido consignado no Parecer CNE/CES nº 721/2021 que “Os dados gerais da avaliação do curso e da instituição apontam para a convicção que, na verdade, aspectos isolados de avaliação, incoerentes com a visão global do todo, desconexa com a avaliação institucional, induz a conclusões legalistas que, nem sempre, parecem cometer justiça nas decisões.”.*

*Cumprе mencionar, ainda, os esclarecimentos apresentados na Ofício nº 167/2022/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, em 10 de maio de 2022, em atenção à solicitação formulada por esta Consultoria Jurídica, consignou que a Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE) não impugnou o relatório de avaliação, junto à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, conforme a seguir: (Grifos nossos)*

*OFÍCIO Nº 167/2022/CGAACES/DIREG/SERES/SERES-MEC, DE 10 DE MAIO DE 2022*

*[...]*

*2. A Faculdade Senac Pernambuco protocolou no sistema e-MEC, em 19 de outubro de 2018, pedido de autorização para oferta do curso de Pedagogia, Licenciatura, com 120 (Cento e Vinte) vagas totais anuais, gerando o processo e-MEC nº 201820743.*

*3. O processo foi submetido às análises iniciais tendo como desfecho o resultado parcialmente satisfatório na fase Despacho Saneador, proferido em 24 de janeiro de 2019.*

*4. A avaliação externa in loco, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e cujo resultado é utilizado como referencial para análise e decisão dos processos de autorização de cursos, foi realizada no período de 21 a 22 de junho de 2021. O relatório de avaliação nº 153488 não foi impugnado pela instituição e nem por esta Secretaria, sendo atribuídos os seguintes conceitos: Dimensão 1 - Organização Didático Pedagógica: 4,00; Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial: 2,64; Dimensão 3 - Infraestrutura: 4,71; e CC final: 4.*

*5. A fase “Secretaria - Parecer Final”, de responsabilidade da SERES, iniciou-se em 01 de julho de 2021 e concluída em 04 de agosto de 2021, tendo como decisão o indeferimento do pedido de autorização do curso, com base nas seguintes considerações registradas no parecer final:*

*[...]*

*6. Diante disso, foi publicada no Diário Oficial da União em 06 de agosto de 2021, a Portaria nº 805, de 08 de agosto de 2020, indeferindo o pedido de autorização do curso de Pedagogia, licenciatura, da Faculdade Senac Pernambuco.*

7. *Irresignada com a decisão, a IES apresentou recurso contra a decisão da Secretaria, o qual foi submetido ao exame do Conselho Nacional de Educação.*

8. *Em análise do recurso, o CNE no Parecer CNE/CES nº721/2021, fundamenta para reforma da decisão o seguinte:*

*[...]*

9. *Conforme visto, nas considerações do parecer final, as fragilidades descritas pelos avaliadores culminaram com a atribuição do conceito 2,64 à dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial, descumprindo os requisitos dispostos no inciso II do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, tendo em vista as fragilidades nos indicadores 2.2. Equipe multidisciplinar, 2.9. Experiência no exercício da docência na educação a distância, 2.10. Experiência no exercício da tutoria na educação a distância, 2.12. Titulação e formação do corpo de tutores do curso, 2.13. Experiência do corpo de tutores em educação a distância, 2.14. Interação entre tutores, todos atribuídos conceito 1 (um).*

*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:*

*(...)*

*II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC; e*

10. *É importante salientar que os conceitos atribuídos aos indicadores 1.14 Atividades de Tutoria e 1.17 Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) foram insatisfatórios, quais sejam 2. Ressalta-se que tais indicadores são obrigatórios para os cursos que ofertam curso também na modalidade a distância, conforme dispostos no inciso IV do art. 13 da Portaria nº 20/2017 e nos incisos II e III do art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019:*

*Art. 13.*

*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.*

*Art. 7º Na fase de Parecer Final dos processos de autorização de cursos presenciais, a possibilidade da oferta de carga horária a distância, até o limite de 40% da carga horária total do curso, além dos critérios estabelecidos pela Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, está sujeita à obtenção, pelo curso, de conceito igual ou superior a três em todos os indicadores a seguir:*

*I - Metodologia;*

*II - Atividades de tutoria;*

*III - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e*

*IV - Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.*

*§ 1º O não atendimento ao critério definido neste artigo ensejará o indeferimento do pedido de autorização do curso.*

*(..)*

*11. Ressalta-se que o não atendimento dos critérios acima indicados enseja o indeferimento do pedido da instituição, conforme estabelece o disposto no § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, e no § 1º art. 7º da Portaria Normativa nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019.*

*12. Sendo assim, e sem adentrar em questões fora de sua competência, visto que a decisão da SERES no tocante ao processo em epígrafe foi fundamentada em critérios estritamente técnicos, encaminha-se o presente Ofício à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação para providências ulteriores, conforme a Cota nº 0624/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (SEI 3156015).*

*[...]*

*Pois bem. Convém destacar que, em seu Parecer Final, de 4 de agosto de 2021, a SERES manifesta-se desfavorável à autorização do curso superior da IES, com base na aplicação dos § 1º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, em razão do conceito 2,64 atribuído na Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial, inferior ao mínimo exigido pelo inciso II e § 4º do art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017. A SERES ressalta, ainda, que foram dados conceito insatisfatório a diversos indicadores (Atividades de tutoria; Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria; Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA); Equipe multidisciplinar; Experiência no exercício da docência na educação a distância; Experiência no exercício da tutoria na educação a distância; Titulação e formação do corpo de tutores do curso; Experiência do corpo de tutores em educação a distância; e Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância), bem como que, em se tratando de curso presencial com oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância, deveriam ser observados os termos estabelecidos no art. 7º da Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019.*

*Nesse passo, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, veio dispor objetivamente sobre os critérios para a análise dos pedidos de autorização para cursos presenciais e/ou EaD, tendo como referencial, dentre outros, os conceitos obtidos pela IES em cada uma das dimensões do Conceito de Curso (CC), além de diversos indicadores expressamente destacados como indispensáveis ao deferimento, 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 Instrução Normativa nº 1, de 17 de setembro de 2018.

*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 721/2021, na forma do ofício em anexo.*

*À consideração superior.*

*Brasília, 17 de maio de 2022.*

*Cleuber Teotonio Vieira  
Advogado da União*

### **Considerações do Relator**

Conforme o exposto acima, o reexame foi requerido em função de a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC), em face da análise de conformidade jurídica-formal do Parecer CNE/CES nº 721/2021 ter se manifestado de modo adverso ao encaminhamento proposto pelo Relator da matéria à época, Conselheiro Aristides Cimadon, e, ato contínuo, acolhido pelo Colegiado da CES.

Dito isto, sublinha-se que, a despeito de reconhecer a legitimidade e a pertinência do arrazoado da Conjur/MEC, este Relator entende que o Parecer CNE/CES nº 721/2021 não está equivocado. Com efeito, sua proposição está consubstanciada em evidente utilização intempestiva da Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, por parte da SERES, na fase de Parecer Final. Ademais, a convicção do Conselheiro Aristides Cimadon tem respaldo em elementos objetivamente apurados na fase avaliativa, motivos estes endossados pelos demais membros da CES, sobretudo em decorrência das veementes discrepâncias identificadas na fase de avaliação.

Não obstante, no caso concreto, a CES realiza aquilo que a própria Conjur/MEC vislumbra como inerente à competência deste Colegiado, ou seja, reverter, fundamentadamente, a decisão da SERES, mediante a demonstração da “superação pela recorrente das deficiências anteriormente elencadas, com base em suas diligências eventualmente requeridas, juntamente com os documentos que atestam a regularidade da IES”.

Nesta esteira, não há outra alternativa que não seja a de manter a decisão emanada no Parecer CNE/CES nº 721/2021. Conforme exposto acima, apesar de a decisão do Conselheiro Aristides Cimadon aparentemente se contrapor às diretrizes do artigo 13 da Portaria

Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, a convicção do Conselheiro está balizada em clarividentes vícios na fase avaliativa e em errôneo padrão decisório. Por conseguinte, em face da incompetência do CNE para alterar conceitos colacionados no relatório de avaliação, este Colegiado majoritariamente se convenceu que as impropriedades avaliativas mereceriam passar pelo crivo da tutela administrativa.

Em suma, este Relator posiciona-se pela manutenção do voto deliberado originariamente por esta Câmara e, assim, submete à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) o voto abaixo exarado.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Voto, em sede de reexame, pela manutenção do Parecer CNE/CES nº 721, de 9 de dezembro de 2021, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 805, de 4 de agosto de 2021, e manifesto-me favorável ao funcionamento do curso superior de Pedagogia, licenciatura, a ser oferecido pela Faculdade Senac Pernambuco (SENACPE), com sede na Avenida Visconde de Suassuna, nº 500, bairro Santo Amaro, no município do Recife, no estado de Pernambuco, mantida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, com sede no mesmo município e estado, com 120 (cento e vinte) vagas totais anuais.

Brasília (DF), 6 de outubro de 2022.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Presidente

Conselheiro Aristides Cimadon – Vice-Presidente