

## AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>INTERESSADA:</b> Educar Service, Assessoria e Logística Ltda. – ME		<b>UF:</b> CE
<b>ASSUNTO:</b> Reexame do Parecer CNE/CES nº 573, de 10 de novembro de 2021, que tratou do credenciamento da Faculdade Educacional Millenium EAD (FAMIL), com sede no município de Fortaleza, no estado do Ceará, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
<b>RELATOR:</b> Alysson Massote Carvalho		
<b>e-MEC Nº:</b> 201801970		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> 939/2023	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 6/12/2023

#### I – RELATÓRIO

Trata este processo do Reexame do Parecer CNE/CES nº 573, de 10 de novembro de 2021, que tratou do credenciamento da Faculdade Educacional Millenium EAD (FAMIL), com sede no município de Fortaleza, no estado do Ceará, para a oferta de cursos superiores na modalidade Educação a Distância (EaD).

Em 10 de novembro de 2021, a Câmara de Educação Superior aprovou, por unanimidade, o Parecer CNE/CES nº 573/2021, nos seguintes termos:

[...]

#### **4. Considerações do Relator**

*Conforme o disposto acima, o processo em tela trata de credenciamento institucional exclusivo para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, nos moldes do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.*

*Dito isto, ao tratarmos do mérito, em face dos elementos inseridos nos autos e das circunstâncias fáticas identificadas, vislumbro a necessidade de salientar alguns aspectos essenciais para o deslinde da matéria.*

*Da análise da instrução processual, este Relator percebe que a sugestão de indeferimento da SERES está fundamentada na proposição da não autorização do curso vinculado. A SERES aponta que o conceito 2,70 (dois vírgula setenta) na Dimensão 3 – Infraestrutura, no relatório de avaliação do curso, seria obstáculo para a emissão do ato autorizativo de credenciamento, já que estaria em discordância com o artigo 13, inciso II, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.*

*Todavia, faço questão de trazer à lume, amiúde, o comando do artigo 19, § 4º, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, in verbis:*

[...]

**Art. 19. A mantenedora protocolará pedido de credenciamento junto à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, observado o calendário definido pelo Ministério da Educação. (Grifo nosso)**

**§ 1º O processo de credenciamento será instruído com análise documental,**

*avaliação externa in loco realizada pelo Inep, parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação e parecer do CNE, a ser homologado pelo Ministro de Estado da Educação.*

*§ 2º O pedido de credenciamento tramitará em conjunto com o pedido de autorização de, no máximo, cinco cursos de graduação.*

*§ 3º O quantitativo estabelecido no §2º não se aplica aos cursos de licenciatura.*

*§ 4º A avaliação externa in loco, realizada pelo Inep, institucional e dos cursos será realizada por comissão única de avaliadores. (Grifo nosso)*

*§ 5º A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação poderá realizar as diligências necessárias à instrução do processo.*

*Desta feita, friso que passados 4 (quatro) anos de vigência do Decreto nº 9.235/2017, nenhuma providência foi realizada para operacionalizar este dispositivo, claramente indutor de uma análise holística no processo de credenciamento. Neste sentido, a despeito do louvável trabalho da SERES, não comungo de sua sugestão.*

*Ora, diante da situação fática delineada e dos elementos probatórios que compõem o processo, fica evidenciado que a IES possui as condições para o credenciamento. É cediço que este Colegiado tem valorado a questão da estrutura tecnológica de modo acentuado quando defrontado com processos de credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Assim, ao me concentrar na fase avaliativa do conjunto dos processos em análise, detecto que este quesito está amplamente cumprido pela requerente:*

<i>Indicadores na Avaliação Institucional</i>	<i>Conceitos</i>
<i>5.14. Infraestrutura tecnológica</i>	<i>5</i>
<i>5.15. Infraestrutura de execução e suporte</i>	<i>4</i>
<i>5.16. Plano de expansão e atualização de equipamentos</i>	<i>3</i>
<i>5.16. Plano de expansão e atualização de equipamentos</i>	<i>4</i>
<i>5.18. Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)</i>	<i>3</i>

*Em contrapartida, as fragilidades detectadas no processo de avaliação do curso vinculada se resumem à questão bibliográfica. Contudo, este critério é muito bem avaliado no processo institucional:*

<i>Indicadores na Avaliação do Curso</i>	<i>Conceitos</i>	<i>Indicadores na Avaliação Institucional</i>	<i>Conceitos</i>
<i>3.6. Biblioteca básica por unidade curricular</i>	<i>2</i>	<i>5.9. Bibliotecas: infraestrutura</i>	<i>4</i>
<i>3.7. Biblioteca complementar por unidade curricular</i>	<i>2</i>	<i>5.10. Bibliotecas: plano de atualização do acervo</i>	<i>3</i>
<i>3.14. Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística)</i>	<i>2</i>	<i>5.17. Recursos de TICs</i>	<i>4</i>

*Nesta perspectiva, não merece prosperar a sugestão da SERES. Em consulta aos resultados expostos no relatório de avaliação in loco, podemos apurar que os requisitos estruturais relacionados ao aparato tecnológico da IES são condignos para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Não obstante, além das fragilidades relacionadas à bibliografia serem plenamente saneadas a curto prazo, não se sustentam em uma análise sistêmica e global, conforme demonstrado acima. Em face disso, compreendo*

*que deve preponderar o espírito explicitado no artigo 19, § 4º do Decreto nº 9.235/2017, que nitidamente impõe a aplicação de uma análise holística nos processos de credenciamento institucional.*

*Por fim, ressalto a atitude correta da IES ao recorrer à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) em ambas as avaliações. De fato, a requerente procurou exaurir a fase avaliativa em todas as instâncias admitidas na legislação processual. Essa atitude é emblemática para os demais componentes do sistema, que muitas vezes ignoram a única fase recursal disponível para impugnar o relatório de avaliação e, posteriormente, tentam inadequadamente se socorrer neste Colegiado para suscitar reparos no trabalho da comissão de avaliação in loco.*

*Desta forma, considerando o acima exposto, bem como o fato de o presente processo ter sido suficientemente instruído, apresentando todas as informações de forma clara e consistente, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) deste Órgão Colegiado o voto abaixo.*

## **II. VOTO DO RELATOR**

*Nos termos do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 11/2017, voto favoravelmente ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Educacional Millenium EAD (FAMIL), com sede na Rua Luís Torres, nº 354B, bairro Maraponga, no município de Fortaleza, no estado do Ceará, mantida pela Educar Service, Assessoria e Logística Ltda. – ME, com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) anos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017, quanto a exigência avaliativa prevista no Decreto nº 9.235/2017, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição, a partir da oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).*

*Brasília (DF), 10 de novembro de 2021.*

*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 10 de novembro de 2021.*

*Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente*

*Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente*

Na sequência temporal, no dia 16 de dezembro de 2021, o Parecer CNE/CES nº 573/2021 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 01086/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, cuja fundamentação e conclusão segue abaixo *in verbis*:

[...]

## II- FUNDAMENTAÇÃO

*Inicialmente, cumpre assinalar 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 n.º 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 garantias fundamentais.*

*Feitas essas considerações, observa-se que na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 6º, II, do Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017, 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, in verbis:*

*Art. 6º Compete ao CNE:*

*(...)*

*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;*

*(...)*

*Com efeito, é indubitável que, 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 espécie, extrai-se do Relatório de Avaliação do INEP que, em que pese a instituição ter obtido conceitos favoráveis na avaliação in loco, o único curso pleiteado obteve conceito insatisfatório na Dimensão 3-Infraestrutura.*

*Nesse compasso, conforme anteriormente relatado, em sede de Parecer Final, elaborado em 10/12/2021, a SERES se manifestou desfavoravelmente ao pedido da instituição, tendo em vista o indeferimento do único curso vinculado ao presente processo, e por não ter a instituição oferta de cursos na modalidade presencial, conforme estipula o art. 1º, § 3º da Portaria Normativa nº 11/2017.*

*Sem embargos, em que pese a manifestação desfavorável da SERES, o CNE exarou o Parecer CNE/CES nº 573/2021, entendendo pela viabilidade do pedido.*

*Em suas razões, aquele Colegiado explicitou que, diante da situação fática apresentada e dos elementos probatórios que compõem o processo, ficou evidenciado que a IES possui as condições para o credenciamento.*

*Destacou o CNE ainda a atitude correta da IES ao recorrer à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) em ambas as avaliações, procurando exaurir a fase avaliativa em todas as instâncias admitidas na legislação processual.*

*Pois bem. De fato, o art. 13 da Portaria Normativa nº 20, de 2017, utilizado pela SERES na sua manifestação, estabelece a necessidade de obtenção de conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do CC, in verbis:*

*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;*

*(...)*

*§ 1º O não atendimento aos critérios definidos neste artigo ensejará o indeferimento do pedido.*

*(...)*

*(negritou-se)*

*Ademais, ressalte-se que a Portaria nº 23/2017 em seu art. 2º, § 2º e § 3º, impõe que o pedido de credenciamento de vir acompanhado de pelo menos um curso de graduação, in verbis:*

*Art. 2º O protocolo do pedido de credenciamento de IES e autorização vinculada de curso deverá ser efetuado pela mantenedora e será obtido após o cumprimento dos seguintes requisitos:*

*(...)*

*§ 2º O pedido de credenciamento deverá ser acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um e, no máximo, 5 (cinco) cursos de graduação.*

*§ 3º O quantitativo estabelecido no parágrafo anterior não se aplica aos cursos de licenciatura.*

*Registre-se também o que dispõe a Portaria Normativa nº 11/2017 em seu art. 1º, § 3º, in verbis:*

*Art. 1º O funcionamento de Instituições de Educação Superior - IES para oferta de curso superior a distância depende de credenciamento específico pelo Ministério da Educação - MEC, nos termos do art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, e do Decreto nº 9.057, de 2017:*

*(...)*

*§ 3º O credenciamento de EaD será refletido no Cadastro e-MEC e a IES deverá informar no prazo máximo de sessenta dias seu primeiro curso de EaD, em conformidade com o Art. 14 do Decreto nº 9.057, de 2017.*

*Na espécie, o único curso pleiteado pela instituição obteve em sede de avaliação in loco, conceito insatisfatório na Dimensão 3-Infraestrutura.*

*A esse respeito, cumpre tecer breves considerações sobre a atribuição dos conceitos de avaliação.*

*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 pelo Poder Público [3]. Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.*

*Como concretude do mandamento constitucional, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, em seu artigo 3º, estabelece que a avaliação das instituições de ensino tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:*

- *a missão e o plano de desenvolvimento institucional;*
- *política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;*
- *a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;*
- *a comunicação com a sociedade;*
- *as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;*
- *organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;*
- *infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;*
- *planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;*
- *políticas de atendimento aos estudantes;*
- *sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.*

*Igualmente, dispõe o §3º do mesmo artigo que a avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.*

*Note-se que o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional plasmado no inciso II do artigo 209, determinando os instrumentos que balizam a atuação do Ministério da Educação - MEC na sua missão de assegurar o cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo pelo padrão de qualidade adequado da educação brasileira. Com esse fim, editaram-se: a Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; o Decreto nº 5.773, de 2006, revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017; a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2010, atualmente revogada, a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, dentre outros atos normativos.*

*Quadra pontuar que o mesmo diploma legal define expressamente, em seu artigo 2º, parágrafo único, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação [4].*

*Como se observa, a Lei do SINAES estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das*

*dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, o quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.*

*Ora, a avaliação é feita por técnicos selecionados com base nos critérios estabelecidos consoante as disposições presentes na legislação aplicável, a qual estabelece todo o regramento para a formulação dos conceitos de avaliação in loco, estabelecendo critérios para o Conceito Institucional – CI (considera as dez dimensões avaliativas definidas no art. 3º, incisos I a X da Lei nº 10.861, de 2004) e o Conceito de Curso – CC (considera três dimensões - organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas).*

*Assim, o legislador ordinário conferiu à Administração Pública discricionariedade para definir quais são os critérios que autorizam determinada instituição a ofertar cursos superiores e, uma vez normatizado tal regramento, não só os administrados, mas também a própria Administração passa a estar vinculada às normas editadas. Nada impede que, entendendo pela rigidez ou descompasso social da norma, a Administração edite outro normativo em substituição à regra anterior, desde que observado os limites constitucionais e legais.*

*É ainda relevante ressaltar que a Constituição de 1988 proclama a legalidade como um dos princípios a que se submete a Administração Pública direta e indireta, em conformidade com o estabelecido Estado de Direito, referido já no preâmbulo da Constituição e em seu artigo 1º, sendo o princípio da legalidade um dos seus fundamentos.*

*Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” [5].*

*Assinale-se também que o princípio da legalidade se ampliou para abranger os atos normativos baixados pelo Poder Executivo, com força de lei, e estendeu-se a todo o âmbito de atuação administrativa. O princípio da legalidade passou a significar que a Administração só pode fazer o que a lei permite (princípio da vinculação positiva). Tais atos normativos, desde que expedidos com observância da Constituição e das leis, vinculam as autoridades administrativas.*

*No caso em tela, os órgãos técnicos da SERES e do INEP formularam manifestação de acordo com critérios estritamente de natureza técnica, características marcantes das decisões tomadas com base na discricionariedade técnica, verificadas ao tempo da avaliação, utilizando-se do padrão decisório pertinente, qual seja, a Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017.*



*Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, em contrariedade a previsão expressa do § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como no § 2º do artigo 73 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Ressalte-se, ainda, 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.*

*Cabe esclarecer que uma vez fixados os índices avaliativos pelo INEP, não é possível que a SERES ou o CNE os modifique, porém, é claramente possível que as deficiências constatadas na avaliação sejam saneadas pela interessada até a emissão do Parecer Final ou até o momento da análise pelo CNE, o que permite certificar a adequabilidade do pedido com a legislação educacional. Pensar de modo diferente resumiria todo o processo regulatório à avaliação no âmbito do SINAES, o que não é o caso, em detrimento da verdade real que evidencia a efetiva condição de uma oferta de qualidade, considerando que, como anteriormente explicitado, existe um vácuo entre a realização da avaliação in loco e a emissão do parecer final pela SERES. A própria legislação demonstra essa possibilidade.*

*Cumprе salientar, inclusive, que a legislação educacional autoriza tanto a SERES quanto o CNE a realizarem diligências com vistas a instruir o processo de decisão. É o que estabelece o art. 19, §5º, do Decreto nº 9.235, de 2017, os arts. 13, 26, §5º, 32, §1º, todos da Portaria Normativa MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017, in verbis:*

Decreto nº 9.235, de 2017:

Art. 19. (...)

*§ 1º O processo de credenciamento será instruído com análise documental, avaliação externa in loco realizada pelo Inep, parecer da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação e parecer do CNE, a ser homologado pelo Ministro de Estado da Educação.*

*§ 2º O pedido de credenciamento tramitará em conjunto com o pedido de autorização de, no máximo, cinco cursos de graduação.*

*§ 3º O quantitativo estabelecido no §2º não se aplica aos cursos de licenciatura.*

*§ 4º A avaliação externa in loco, realizada pelo Inep, institucional e dos cursos será realizada por comissão única de avaliadores.*

*§ 5º A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação poderá realizar as diligências necessárias à instrução do processo. (Grifado)*

PORTARIA 23/2017:

Seção IV

Do Processo no CNE

*Art. 13. A CNE/CES apreciará o parecer do Conselheiro relator e proferirá sua decisão, nos termos do Regimento Interno.*

*§ 1º O processo poderá ser baixado em diligência, para a apresentação de esclarecimentos ou informações relevantes, nos termos do Regimento Interno.*

*§ 2º O prazo para atendimento da diligência será de 30 (trinta) dias. (Grifado)*

*§ 3º Não caberá a realização de diligência para revisão da avaliação.*

*(...)*

*Art. 26. (...)*

*§ 5º Caso os documentos sejam insuficientes à apreciação conclusiva, a coordenação-geral competente poderá instaurar diligência, a qual se prestará unicamente a esclarecer ou sanar os aspectos apontados, concedendo ao requerente prazo máximo de 30 (trinta) dias para resposta. (Incluído pela Portaria Normativa nº 742, de 2018) (Grifado)*

*Art. 32. (...)*

*§ 1º Nos pedidos de reconhecimento, o não atendimento da diligência, no prazo de 30 (trinta) dias, ou caso a insuficiência de elementos de instrução impeça o seu prosseguimento, o processo será encaminhado ao INEP para realização da avaliação in loco com as devidas ressalvas informadas no despacho saneador.*

*Acrescente-se ainda que à instituição foi garantido prazo de 30 dias — conforme previsto no art. 7º, § 1º, da Portaria Normativa nº 23/2017 — para impugnação do relatório de avaliação, caso houvesse alguma questão que não concordasse e que julgasse merecer correção.*

*Note-se que a legislação aplicável ao caso concreto, em estrita observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, prevê de forma expressa e inconteste fase específica para impugnação dos resultados avaliativos, conferindo, inclusive, prazo razoável para exercício deste direito conferido às instituição.*

*No entanto, na espécie, a CTAA, mesmo após impugnação da instituição, no que toca ao curso vinculado, manteve o conceito atribuído pela comissão de avaliação in loco.*

*Com base nessas considerações, vê-se que o CNE, seja como instância de deliberação do credenciamento, seja como órgão recursal na autorização de curso superior, possui competência para modificar as decisões da SERES, desde que, motivadamente, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, conforme prescreve o artigo 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999, e estritamente observe as normas educacionais.*

*Na espécie, verifica-se que, em suas considerações, o i. relator se utiliza como fundamento para sua decisão o conceito global obtido pela instituição, para afastar um critério objetivo para o deferimento de pedidos desta espécie, a saber, a autorização de pelo menos um curso vinculado ou a presença de curso presencial ativo, sem contudo rechaçar de forma objetiva os elementos apresentados no relatório de avaliação realizada ou apresentar elementos que comprovem a superação da insuficiência identificada.*

*Repise-se: a avaliação é feita por técnicos selecionados com base nos critérios estabelecidos consoante as disposições presentes na legislação aplicável, a qual estabelece todo o regramento para a formulação dos conceitos de avaliação in loco, estabelecendo critérios para o Conceito Institucional – CI (considera as dez*

*dimensões avaliativas definidas no art. 3º, incisos I a X da Lei nº 10.861, de 2004) e o Conceito de Curso – CC (considera três dimensões - organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas).*

*A nosso ver, o simples argumento usado pelo CNE para a reforma da decisão se revela bastante frágil e bastante vago, visto que, conforme prescreve o artigo 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais, como no caso dos autos, em que aquele Colegiado desconsiderou as razões apresentadas pelo órgão competente para avaliação do curso.*

*De mais a mais, cumpre assinalar que o Decreto nº 9.057, de 2017, que regulamenta a educação a distância, em seu artigo 11, §§ 2º e 3º, assim dispõe:*

*Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.*

*.....*  
*§ 2º É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância.*

*§ 3º A oferta de curso de graduação é condição indispensável para a manutenção das prerrogativas do credenciamento de que trata o § 2º.*

*Ora, da leitura do dispositivo normativo acima transcrito, extrai-se a conclusão de que foi atribuída à instituição devidamente credenciada e com oferta de curso presencial a prerrogativa, o direito especial, de credenciamento exclusivo para oferta de cursos de graduação ou pós-graduação na modalidade a distância, ou seja independentemente de pedido de autorização de curso superior.*

*De mais a mais, a Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017, prescreve em seu artigo 1º, §3º que “a oferta regular de curso de graduação, independente da modalidade, é condição indispensável para manutenção do credenciamento”.*

*Cumpre pontuar que, em diversas situações como a presente no caso dos autos, a despeito da manifestação desfavorável para autorização de curso, a SERES, acompanhada pelo CNE, manifestou-se favorável ao credenciamento na modalidade à distância, quando a instituição interessada tivesse credenciamento e oferta de cursos ativos na modalidade presencial, considerando o disposto no artigo 11, §§ 2º e 3º do Decreto nº 9.057, de 2017.*

*Ressalte-se que, em situações outras, como a do caso dos autos, em que a instituição não detinha curso de graduação presencial ativo, a SERES, no seu parecer final, entendeu prejudicado o pedido de credenciamento na modalidade a distância, pelo que recomendou o indeferimento do protocolo.*

*Na espécie, conforme se extrai dos autos, a instituição não oferta qualquer curso de graduação na modalidade presencial e não há curso na modalidade a distância em condições de ser autorizado, o que impõe o indeferimento do pedido.*

*Neste contexto, entende esta Consultoria que não merece censura a manifestação da SERES, visto que pautada em critérios estritamente técnicos e seguindo o que determina o disposto nos normativos que versam sobre autorização de curso na modalidade à distância*

*Pois bem. 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.*

*Contudo, o §3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE faculta ao Senhor Ministro a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.*

*Note-se que na legislação ora vigente, o instrumento hábil para reanálise e/ou complementação da deliberação do CNE é o reexame.*

*O reexame a ser realizado pelo CNE visa justamente uma reavaliação da decisão tomada, a partir de fundamentos trazidos pelo MEC que possam melhor elucidar ou auxiliar o órgão julgador na formação do seu convencimento, considerando, por óbvio, a legislação atinente à matéria.*

*Desta sorte, considerando o teor da manifestação técnica constante no OFÍCIO Nº 341/2022/ASSESSORIA/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 12 de dezembro de 2022, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para manifestação e o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE.*

### III- CONCLUSÃO

*Ante todo exposto, com fulcro no art. 18, §3º do Regimento Interno do CNE, opino pela restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que proceda à devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele Colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 573/2021, na forma do ofício em anexo.*

*Ao Setor de Revisão de Atos para confecção da minuta proposta.*

*À consideração superior.*

*Brasília, 29 de setembro de 2022.*

**FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA**  
*Advogada da União*

*Notas:*

[1] “Art. 11– Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

V – assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;”

[2] O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

[3] 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.

[4] Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

(...)

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

[5] MIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005

DESPACHO n. 05791/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.003953/2022-89

INTERESSADA: Faculdade Educacional Millenium EAD (FAMIL)

ASSUNTO: Homologação do Parecer CNE/CES nº 573/2021. Credenciamento. E-MEC nº 201801970.

Aprovo o PARECER n. 01086/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da lavra da Dra. Fabiana Soares Higino de Lima, Advogada da União em exercício na Coordenação-Geral para Assuntos Finalísticos desta Consultoria Jurídica.

Ao Setor de Apoio Administrativo, para a adoção dos registros eletrônicos pertinentes.

Após, encaminhem-se os autos, via SEI, ao Gabinete do Ministro – GM/MEC, por intermédio da Secretaria Executiva – SE/MEC, nos termos dos artigos 3º e 6º da Portaria MEC nº 884, de 25 de abril de 2019, para ciência e adoção das providências cabíveis.

*Brasília, 30 de dezembro de 2022.*

**SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ**  
*Procurador Federal*  
*Consultor Jurídico*

Na sequência temporal, este relator encaminhou nota técnica à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), contendo o histórico do processo, acrescido das considerações a seguir.

### **Considerações do Relator**

Conforme o exposto acima, o reexame foi requerido em função da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC), em face da análise de conformidade jurídica-formal do Parecer CNE/CES nº 573/2021, ter se manifestado de modo adverso ao encaminhamento proposto pelo relator da matéria e, ato contínuo, acolhido pelo Colegiado da Câmara de Educação Superior (CES).

Em seu processo de credenciamento, a Instituição de Educação Superior (IES) obteve conceito institucional igual a 4 (quatro), com vários indicadores do Relatório de Avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) majorados pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), após recurso da IES, demonstrando, em entendimento adverso ao exposto pela Conjur/MEC em seu Parecer nº 01086/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, que houve falha dos avaliadores designados pelo Inep. Todavia, o único curso superior vinculado, Pedagogia, licenciatura, não atendeu aos critérios para que fosse autorizado, haja vista ter obtido conceito igual a 2,70 na Dimensão 3 – Infraestrutura. Por não ofertar nenhum curso na modalidade presencial, por conseguinte, o pedido de credenciamento EaD da IES foi indeferido.

Em seu parecer, a Conjur se referencia pela observância da legislação que normatiza os processos de Credenciamento de IES e os de autorização de cursos, sobretudo o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 d dezembro de 2017.

Por sua vez, o Conselheiro Relator do Parecer CNE/CES nº 573/2021, entre os vários argumentos apresentados, alertou que o Inep não observou o comando do artigo 19, § 4º, do Decreto nº 9.235/2017. Em 25 de julho de 2023, esta Relatoria emitiu nota técnica à SERES acerca da não observância do artigo supracitado, *in verbis*:

[...]

*Art. 19. A mantenedora protocolará pedido de credenciamento junto à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, observado o calendário definido pelo Ministério da Educação. (Grifo nosso)*

*§ 4º A avaliação externa in loco, realizada pelo Inep, institucional e dos cursos será realizada por comissão única de avaliadores. (Grifo nosso).*

*Sob esta ótica, quando se compara os conceitos atribuídos ao mesmo indicador nos dois instrumentos do INEP verifica-se o seguinte descompasso:*

***Processo e-MEC - 201801971 - Autorização de curso***

***3.14 Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística). Conceito 2.***

**Processo e-MEC 201801970 – Credenciamento EAD**  
**Indicador 4.5 Sistema de controle de produção e distribuição de material didático. (conceito 2), majorado para 5 após revisão pela CTAA.**

*Por conseguinte, caso a análise tivesse sido feita por comissão única de avaliadores como preceitua o Decreto 9235/2017, o conceito final para a dimensão 3-Infraestrutura, no relatório referente ao Curso de Pedagogia, seria 3, atendendo, portanto, aos requisitos para a sua autorização.*

*Neste contexto, entende-se que o princípio da legalidade ao qual a Administração Pública está subordinada, se aplica à legislação como um todo, da qual o administrador público não pode se afastar ou desviar. Portanto, todos os órgãos envolvidos no processo devem se pautar pela observância deste princípio, entre outros.*

*Diante do exposto, faço o seguinte encaminhamento que será informado em Sessão Pública da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação:*

*Nos termos do Regimento Interno do CNE, diligencio ao INEP, à SERES e à CONJUR para que nas suas respectivas esferas de atuação se pronunciem, no prazo de até 30 dias, quanto à não observância do disposto no § 4º, do Artigo 19 do Decreto 9235/2017 e sobre erro de fato no Relatório do INEP referente ao Curso de Pedagogia. De igual, que seja dada ciência deste encaminhamento do Gabinete do Ministro de Estado da Educação.*

A SERES, por sua vez, respondeu a nota técnica, nos seguintes termos:

[...]

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**NOTA TÉCNICA S/Nº/2023/COREAD/DIREG/SERES**

**PROCESSO Nº 201801970**  
**INTERESSADO: FACULDADE EDUCACIONAL MILLENIUM EAD**  
**(CÓD. E-MEC 23062)**  
**EMENTA: Análise do pedido de Credenciamento EaD.**

**I – DO RELATÓRIO**

*1. Trata-se do processo e-MEC nº 201801970, referente ao pedido de credenciamento EaD da Faculdade Educacional Millenium EAD (Cód. e-MEC 23062).*

*2. Nos termos da consulta, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação – CNE/CES -, que analisa o pleito da instituição, apresenta a seguinte solicitação:*

[...]

*Nos termos do Regimento Interno do CNE, diligencio ao INEP, à SERES e à CONJUR para que nas suas respectivas esferas de atuação se pronunciem, no prazo de até 30 dias, quanto à não observância do disposto no § 4º, do Artigo 19 do Decreto 9235/2017 e sobre erro de fato no Relatório do*

*INEP referente ao Curso de Pedagogia. De igual, que seja dada ciência deste encaminhamento do Gabinete do Ministro de Estado da Educação.*

*[...]*

## **II – ANÁLISE**

*3. Inicialmente, esclareça-se que o citado § 4º, do Artigo 19 do Decreto nº 9.235/2017, trata da determinação de composição de comissão única de avaliadores para a realização de avaliação externa in loco nos processos de credenciamento e autorizações vinculadas:*

*Art. 19. A mantenedora protocolará pedido de credenciamento junto à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, observado o calendário definido pelo Ministério da Educação*

*§ 4º A avaliação externa in loco, realizada pelo Inep, institucional e dos cursos será realizada por comissão única de avaliadores.*

*4. Considerando que a observância do que prevê o dispositivo legal acima mencionado, bem como quaisquer pronunciamentos que envolvam juízo de mérito sobre resultados dos relatórios de avaliação in loco em processos regulatórios, são de competência exclusiva do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP -, fogem, portanto, à competência desta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação – SERES/MEC.*

*5. Cumpre esclarecer, ainda, que tanto a presente consulta do Conselho Nacional de Educação, quanto a manifestação desta Secretaria, no âmbito do processo ora tratado, estarão disponibilizadas para o Gabinete do Ministro de Estado da Educação, quando do trâmite do processo para aquela área, não sendo possível, no entanto, que o INEP e a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação – Conjur-MEC se pronunciem sobre o assunto nesta fase, visto que se destina exclusivamente à SERES/MEC.*

## **III – CONCLUSÃO**

*6. Sendo estas as informações a serem prestadas, informamos que esta Secretaria permanece à disposição para esclarecimentos adicionais.*

A resposta da SERES à nota técnica deste Relator menciona a competência exclusiva do Inep: “quaisquer pronunciamentos que envolvam juízo de mérito sobre resultados dos relatórios de avaliação *in loco* em processos regulatórios.” Além disto, coloca a impossibilidade do Inep e da Conjur/MEC se pronunciarem sobre o assunto nesta fase, visto que se destina exclusivamente à SERES.

Ocorre que seu posicionamento acerca da inviabilidade do credenciamento está amparado nos resultados advindos das avaliações *in loco*. Neste prisma, se há determinação para a realização da avaliação por comissão única de avaliadores, como preceitua o Decreto nº 9.235/2017, identifica-se erro de direito, haja vista não ter sido aplicada a normativa correta por parte do Inep.

Depreende-se então que o erro na aplicação normativa legal é um vício que maculou todo o processo de credenciamento da IES e de autorização do curso superior vinculado.



Nesta esteira, em havendo erro insanável, por mais que se trate de competência restrita do Inep no tocante à avaliação, todos os atos posteriores, incluindo o da SERES, estão maculados pelo erro anterior.

Assim, a partir destas considerações, este Relator 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 573, de 10 de novembro de 2021, e manifesto-me favorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdade Educacional Millenium EAD (FAMIL), com sede na Rua Luís Torres, nº 354B, bairro Maraponga, no município de Fortaleza, no estado do Ceará, mantida pela Educar Service, Assessoria e Logística Ltda. – ME, com sede no mesmo município e estado, observando-se tanto o prazo de 4 (quatro) anos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 1, de 3 de janeiro de 2017, quanto a exigência avaliativa prevista no Decreto nº 9.235/2017, com abrangência de atuação em sua sede e nos eventuais polos a serem criados pela instituição, a partir da oferta do curso superior de Pedagogia, licenciatura, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Brasília (DF), 6 de dezembro de 2023.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2023.

Conselheiro Henrique Sartori de Almeida Prado – Presidente

Conselheiro Paulo Fossatti – Vice-Presidente