



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF
(61) 2022-7455

PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001626/2020-21

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

ASSUNTOS: Renovação de Manifestação Jurídica Referencial. Credenciamento de instituição de ensino superior, na modalidade presencial.

- Manifestação Jurídica Referencial. ON AGU Nº 55/2014. Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022;
- Renovação do PARECER REFERENCIAL n. 00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU;
- Credenciamento de instituição de ensino superior, na modalidade presencial.
- Dispensa de análise individualizada pela Conjur/MEC, desde que o órgão assessorado ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta, salvo em caso de dúvida de caráter jurídico externada pelo gestor
- Matéria disciplinada pela Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, e pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017;
- Processo de origem nº 00732.001626/2020-21;
- Órgão de destino da MJR: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES);
- Validade: 2 (dois) anos, contados da data de aprovação desta MJR;
- Dê-se ciência dos termos destas informações à CGU e ao DEINF/CGU.

Senhora Coordenadora- Geral para Assuntos Finalísticos,

I- DO RELATÓRIO

1. Trata-se de DESPACHO Nº 8/2025/PROT/CONJUR/CONJUR-MEC, de 11 de fevereiro de 2025, por meio do qual a Coordenação de Apoio Administrativo e Jurídico da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação solicita a reanálise do PARECER REFERENCIAL n.00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 11 de maio de 2023, que teve por objeto o credenciamento de instituição de ensino superior, considerando o prazo de validade de 2 (dois) anos assinalado na dita manifestação, que findará em **11 de maio do corrente ano.**

2. A presente manifestação tem por fim dispensar a análise individualizada desta CONJUR acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema, nos termos do que autoriza a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado- Geral da União.

3. Por oportuno, cumpre consignar que o PARECER REFERENCIAL n.00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 11 de maio de 2023, foi aprovado pelo **DESPACHO n. 01589/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, de 11 de maio de 2023, e pelo **DESPACHO n. 01592/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, de 11 de maio de 2023, com validade de 2 (dois) anos.

4. É o essencial a relatar.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO

II.a. Preliminarmente- Das premissas metodológicas e atendimento aos requisitos que justificam a emissão da manifestação jurídica referencial

5. Com a expedição da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, foi instituída a **manifestação jurídica referencial (MJR)**, que tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada **em casos repetitivos e que com grande volume de tramitação**. Nessas hipóteses, cabe à área técnica atestar no processo que o caso se amolda ao parecer referencial, dispensando, assim, a análise individualizada da Consultoria Jurídica acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

6. Ressalte-se que, recentemente, a Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, passou a disciplinar a manifestação jurídica referencial, reproduzindo, em seu artigo 3º, §2º, os requisitos objetivos autorizadores da elaboração de ditas manifestações que já estavam prescritos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, *litteris*:

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

.....
§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

7. Da simples leitura dos normativos acima transcritos, percebe-se para a elaboração de manifestações referenciais no âmbito das Consultorias Jurídica faz-se mister a presença de **dois requisitos cumulativos**: a comprovação do elevado volume de processos sobre a matéria e demonstração de que a análise individualizada dos

processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

8. Nesses casos, quando presentes os requisitos autorizadores, a Consultoria Jurídica pode produzir uma manifestação jurídica referencial, dispensando a análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

9. Destaque-se que medida visa racionalizar a atuação do órgão consultivo e dar celeridade aos serviços administrativo, quando impactados pelo volume de processos em matérias repetitivas, podendo ser implementada quando a atividade jurídica a ser exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Como se pode observar, a Orientação Normativa trouxe **dois importantes requisitos**, quais sejam, o **volume elevado** de processos com impacto sobre a atuação da CONJUR e sobre a celeridade dos serviços administrativos; e a atividade jurídica exercida se restringir à **verificação do atendimento às exigências legais** a partir da conferência de documentos.

11. Quanto ao primeiro requisito, verifica-se que, conforme informação prestada pela Coordenação-Geral de Credenciamento de Instituições de Educação Superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), por intermédio do Ofício Nº 176/2025/CGCIES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 17 de fevereiro de 2025, nos anos de 2023, 2024 e 2025, foram protocolados, no Sistema e-MEC, 215 (duzentos e quinze) processos de credenciamento, conforme tabela abaixo:

Quantitativo de Processos de Credenciamento em trâmite no Sistema e-MEC					
Ano de Protocolo	Quantitativo	Seres	Inep	CNE (Decisão/Recurso/Reexame)	GM Homologação
2023	63	38	4	15	6
2024	152	113	31	8	0
2025	0	0	0	0	0
Total	215	151	35	23	6

12. Registrou ainda a SERES que — considerando os processos de credenciamento protocolados, desde 2008, que ainda não foram concluídos

— atualmente, existem, em tramitação no Sistema e-MEC, aproximadamente 285 (duzentos e oitenta e oito) processos.

13. Cumpre assinalar que os processos de regulatórios dessa natureza finalizam com a expedição de ato a ser expedido pelo Sr. Ministro de Estado da Educação, e, por tal razão, são encaminhados previamente para esta Consultoria Jurídica para análise jurídica.

14. Nesse passo, é inconteste que o volume expressivo de processos sobre o tema causa um **significativo impacto** sobre a atuação deste órgão consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

15. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento às exigências legais a partir da conferência de documentos juntados aos autos, eis que, a rigor, inexistente qualquer controvérsia ou dúvida jurídica relevante e complexa acerca da matéria.

II.b- Análise do mérito

16. De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo 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 dispõe o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União[1].

17. Feitas essas considerações iniciais, passa-se a discorrer sobre o processo regulatório da educação superior.

18. Preambularmente, cumpre assinalar que a Constituição Federal estabelece em art. 209 que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que observe as normas gerais da educação nacional e se submeta à prévia autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público [2].

19. Nessa linha, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) dispõe que cabe à União “*autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino*” (art. 9º, IX).

20. Por sua vez, em sede de regulamentação do indigitado diploma legal, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que, atualmente, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, prescreve (art. 3º c/c o art. 10) e, de forma taxativa, que a oferta de cursos superiores **depende de ato autorizativo** do Ministério da Educação e serão renovados periodicamente [3].

21. Com efeito, destaque-se que os atos autorizativos emitidos pelo MEC podem ser de **credenciamento e recredenciamento** de instituições de educação superior (IES) e de **autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação**. Ressalte-se que, no atual contexto normativo, cada ato autorizativo passa por etapas próprias que podem ser mais ou menos rigorosas.

22. No que toca ao processo de credenciamento presencial, objeto da presente manifestação, percebe-se que o exame documental e de avaliação da instituição é relativamente complexo, sendo que o ato de credenciamento da IES está vinculado ao ato de autorização para a oferta de, no mínimo, um curso superior de graduação, que pode ser na modalidade presencial ou apenas à distância, ou em ambas as modalidades (art. 18, Decreto nº 9.235/2017) [5].

23. No credenciamento, para iniciar suas atividades, as Instituições de Ensino Superior devem solicitar o referido ato junto ao MEC. Destaque-se que, inicialmente, a IES é credenciada como faculdade, sendo que o credenciamento como universidade ou centro universitário, com as respectivas prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.

24. Outrossim, salienta-se que o primeiro credenciamento da instituição tem prazo máximo de 5 (cinco) anos para faculdades e centros universitários e, de 10 (dez) anos, para as universidades (Portaria Normativa nº 1, de 03 de janeiro de 2017).

25. Nos termos dos artigos 19 e 20 do Decreto nº 9.235/2017, os pedidos de credenciamento observarão as disposições processuais e os requisitos exigidos, quais sejam:

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.

§ 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.

Art. 20. O pedido de credenciamento será instruído com os seguintes documentos:

I - da mantenedora:

- a) atos constitutivos, registrados no órgão competente, que atestem sua existência e sua capacidade jurídica, na forma da legislação civil;*
- b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda - CNPJ;*
- c) certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda federal;*
- d) certidões de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;*
- e) demonstração de patrimônio suficiente para assegurar a sustentabilidade financeira da instituição mantida, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação;*
- f) demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes, considerada sua natureza jurídica; e*
- g) termo de responsabilidade, assinado pelo representante legal da mantenedora, que ateste a veracidade e a regularidade das informações prestadas e da capacidade financeira da entidade mantenedora; e*

II - da IES:

- a) comprovante de recolhimento das taxas de avaliação externa in loco realizada pelo Inep, previstas na Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004 ;*
- b) plano de desenvolvimento institucional - PDI;*
- c) regimento interno ou estatuto;*
- d) identificação dos integrantes do corpo dirigente e de informação sobre a experiência acadêmica e profissional de cada um;*
- e) comprovante de disponibilidade e regularidade do imóvel;*
- f) plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes; e*
- g) atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente.*

26. Sucintamente, as fases a que se submete a IES quando do requerimento de seu credenciamento são as seguintes:

1. Protocolo do Pedido
2. Avaliação in loco realizada pelo INEP;
3. Parecer Final da SERES;
4. Processo no CNE;
6. Exame pela Consultoria Jurídica junto ao MEC;
5. Homologação do Parecer do CNE pelo Ministro da Educação.

27. Com efeito, analisado o pedido da IES pela SERES, é elaborado um Despacho Saneador, o qual, sendo favorável, permite à IES prosseguir nas próximas etapas. Após, o processo é encaminhado à avaliação *in loco*, em que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP avalia a IES e os cursos que pretende ofertar. Seus procedimentos são estabelecidos atualmente pela Portaria nº 840, de 24 de agosto de 2018, amparados nos ditames da Lei nº 10.861, de 2004.

28. Em seguida, na fase de parecer final, a análise dos pedidos de credenciamento terá como referencial o CI (conceito institucional) e os conceitos obtidos em cada um dos eixos ou dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação, observando-se, no mínimo e, cumulativamente, os seguintes critérios: I - obtenção de CI igual ou maior que três; II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos ou dimensões do CI, conforme entabulado no artigo 3º da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, que dispõe sobre os procedimentos e o padrão

decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. Cite-se o mencionado normativo:

Art. 3º Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de credenciamento e recredenciamento terá como referencial o Conceito Institucional CI e os conceitos obtidos em cada um dos eixos avaliados, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas impostas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I -CI igual ou maior que três;

II -conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos contidos no relatório de avaliação externa in loco que compõem o CI;

III- plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes;

IV -atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente; e

V certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS.

Parágrafo único. 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 um eixo, desde que os demais eixos e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0.

Art. 4º O pedido de credenciamento presencial será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório igual ou menor que 2 (dois):

I -Plano de Desenvolvimento Institucional PDI, planejamento didático instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação;

II- salas de aula;

III -laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso;

IV- bibliotecas: infraestrutura.

29. Nesse compasso, tem-se que os pedidos de credenciamento institucional presencial devem ser analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, conforme disposto no art. 1º da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, que define objetivamente o padrão decisório para análise do pedido [5].

30. Finalizada a fase do parecer final, o processo é direcionado ao Conselho Nacional da Educação - CNE (Art. 6º, Decreto nº 9.235/2017), o qual deliberará sobre a viabilidade da concessão do ato autorizativo [6].

31. Ato contínuo, os autos são remetidos ao Ministério da Educação com vistas à homologação do Parecer do CNE, por força do que dispõe o art. 4º, do Decreto nº 9.235/2017, que define a competência do Ministro de Estado da Educação para homologar pareceres do CNE em pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES [7].

32. Nesse momento, esclareça-se, esta Consultoria Jurídica junto ao MEC profere manifestação tão-somente quanto à **constitucionalidade e legalidade** do parecer elaborado pelo CNE, à luz do marco regulatório vigente, sem adentrar, por óbvio, em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

33. Ademais, acrescente-se que, nessa análise, cabe a esta CONJUR/MEC também verificar a correspondência do prazo de validade do credenciamento previsto no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 c/c o art. 4º, da Lei n.º 10.870, de 2004, com os critérios estabelecidos na Portaria Normativa nº 1, de 03 de janeiro de 2017, e na Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017. Contudo, consoante se vê, trata-se de exame quase que meramente aritmético.

34. Ora, percebe-se que o exame jurídico nos processos de credenciamento presencial institucional, da mesma forma como no de credenciamento EAD, já abordado no PARECER REFERENCIAL n. 00003/2019/CONJUR-

MEC/CGU/AGU, também em fase de renovação, reveste-se de contornos singelos, visto que, cabe a este órgão de assessoramento jurídico, consoante anteriormente explicitado, tão-somente analisar a conformidade do procedimento e das deliberações da SERES e do CNE com a legislação regulamentar pertinente, estando, portanto, as considerações de cunho material substancialmente adstritas às atribuições técnicas da SERES e do CNE, amparadas pelo exame dos documentos acima descritos, exigidos nos artigos 19 e 20 do Decreto nº 9.235, de 2017.

35. Repise-se: a análise desta Consultoria Jurídica nos processos de credenciamento institucional se cinge à verificação da conformidade do procedimento e das deliberações emanadas pelos órgãos competentes com a legislação posta, a qual veicula em seus termos os trâmites e critérios técnicos e objetivos para o deferimento do pleito.

36. Em sendo assim, considerando a singeleza da análise desta Consultoria nos processos de credenciamento institucional sem transformação da natureza jurídica da instituição, considerando o expressivo volume de processos encaminhados a este órgão pela área técnica, entende este órgão de assessoramento jurídico estarem presentes os requisitos autorizadores para adoção pela Administração deste parecer referencial **nos casos em que houver convergência de entendimento entre a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e o Conselho Nacional de Educação**, após verificação do atendimento ou não pela entidade interessada dos critérios previsto na legislação pertinente, tornando, portanto, despiendo o encaminhamento dos autos a esta Consultoria.

37. **Por outro lado, nos casos de divergência entre a área técnica e o CNE, entende-se que devem os processos continuar a serem encaminhados a este órgão de assessoramento jurídico, com a vistas a subsidiar o pedido de reexame ministerial.**

III- DA CONCLUSÃO

38. Diante do exposto, após a aprovação da presente manifestação jurídica referencial, esta deverá ser adotada como parâmetro para a análise dos processos de credenciamento institucional na modalidade presencial, em substituição ao PARECER REFERENCIAL n. 00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, quando as conclusões da área técnica, leia-se, SERES, e do CNE forem coincidentes, devendo a Administração atestar expressamente o cumprimento ou não dos requisitos autorizadores para deferimento do pedido nele descritos, dispensando-se, portanto, o encaminhamento dos autos a este órgão de assessoramento jurídico.

39. Assinale-se, entretanto, que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, com vistas à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

40. Ademais, caberá à DIREG/SERES atestar, de **forma expressa**, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, assim como realizar a análise documental quanto ao preenchimento dos requisitos para o deferimento do credenciamento, antes da submissão, via e-MEC, do processo ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação, não havendo obrigatoriedade da submissão do processo à Conjur/MEC, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado Geral da União, salvo na hipótese de fundada dúvida jurídica externada pelo gestor.

41. Em adição, caberá ao órgão assessorado quantificar e indicar a este Consultivo, mensalmente, os processos em que foram utilizados o presente parecer referencial.

42. Em atenção ao art. 9º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, sopesa-se prudente e adequado conferir prazo de 2 (dois) anos a presente Manifestação Jurídica Referencial - MJR.

43. Por fim, em sendo aprovada a presente manifestação, recomenda-se, nos termos do art. 9º, inciso III, alíneas "b" e "c", da aludida Portaria Normativa, o seu encaminhamento à Consultoria- Geral da União, bem como ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA

Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11

Notas

1. [^] *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*
2. [^] *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. [I] Art. 3º As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - Conaes, conforme estabelecido neste Decreto.*
3. [^] *Art. 10. O funcionamento de IES e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Ministério da Educação, nos termos deste Decreto. § 1º São tipos de atos autorizativos: I - os atos administrativos de credenciamento e credenciamento de IES; e II - os atos administrativos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores. § 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados no âmbito da educação superior. § 3º Os prazos de validade dos atos autorizativos constarão dos atos e serão contados da data de publicação. § 4º Os atos autorizativos serão renovados periodicamente, conforme o art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, e o processo poderá ser simplificado de acordo com os resultados da avaliação, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação.*
4. [^] *Art. 18. O início do funcionamento de uma IES privada será condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação. § 1º O ato de credenciamento de IES será acompanhado do ato de autorização para a oferta de, no mínimo, um curso superior de graduação. § 2º É permitido o credenciamento de IES para oferta de cursos na modalidade presencial, ou na modalidade a distância, ou em ambas as modalidades.*
5. [^] *Art. 1º Os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior do sistema federal de ensino, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores e de pedidos de aditamento aos atos autorizativos, inclusive formalizados por universidades e centros universitários em seus campi sem autonomia, nas modalidades presencial e educação a distância - EaD, devem ser analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES segundo os procedimentos e o padrão decisório estabelecidos nesta Portaria, na forma da regulamentação em vigor.*
6. [^] *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, credenciamento e credenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos; (...)*
7. [^] *Art. 4º Ao Ministro de Estado da Educação compete: I - homologar pareceres do CNE em pedidos de credenciamento, credenciamento e credenciamento de IES; II - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovados pelo CNE; III - aprovar os instrumentos de avaliação elaborados pelo Inep; IV - homologar as deliberações da Conaes; e V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos. § 1º O Ministro de Estado da Educação poderá, motivadamente, restituir os processos de competência do CNE para reexame. § 2º Os atos homologatórios do Ministro de Estado da Educação são irrecorríveis na esfera administrativa. Art. 5º Compete ao Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da*

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11



Documento assinado eletronicamente por FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1864023197 e chave de acesso 7069ec11 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-02-2025 14:14. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF
(61) 2022-7455

DESPACHO n. 00374/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001626/2020-21

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, da Dra. Fabiana Soares Higino de Lima.
2. Sejam os autos remetidos ao **Gabinete do Ministro e à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior**, para ciência e providências decorrentes,
3. Após, encaminhem-se os autos, via SAPIENS, à **Consultoria-Geral da União-CGU, bem como ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégica - DEINF/CGU**.

À consideração superior.

Brasília, 24 de fevereiro de 2025.

EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11



Documento assinado eletronicamente por EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1864183538 e chave de acesso 7069ec11 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-02-2025 14:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO CEP:70047-900 BRASÍLIA -
DF (61) 2022-7480

DESPACHO n. 00397/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001626/2020-21

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ON AGU Nº 55/2014. RENOVAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL Nº 00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU. CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR, NA MODALIDADE PRESENCIAL.

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU** e o **DESPACHO n. 00374/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU**.
2. Ao Setor de Apoio Administrativo, para a adoção dos registros eletrônicos pertinentes.
3. Posteriormente, encaminhem-se os autos, via SEI, ao **Gabinete do Ministro de Estado da Educação – GM/MEC**, bem como à **Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES/ME**, nos termos da Portaria MEC nº 255, de 27 de março de 2024, para ciência e adoção das providências cabíveis.
4. Ao tempo, encaminhe-se os autos, via Sapiens, à **Consultoria-Geral da União – CGU**, bem como ao **Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União –DEINF/CGU**, para ciência e providências .

Brasília, 5 de março de 2025.

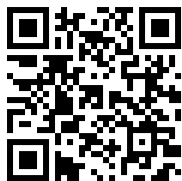
Theresa Catharina Campelo de Melo Amorim

Procuradora Federal

Consultora Jurídica Substituta¹

1. Conforme designação da Portaria nº 134, de 2 de fevereiro de 2023, publicada no Diário Oficial da União de 3 de fevereiro de 2023.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11



Documento assinado eletronicamente por THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1867796309 e chave de acesso 7069ec11 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-03-2025 17:11. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF
(61) 2022-7455

PARECER REFERENCIAL n. 00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001626/2020-21

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial. Credenciamento institucional na modalidade presencial.

- Manifestação Jurídica Referencial. ON AGU Nº 55/2014. Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022;
- Credenciamento de instituição de ensino superior, na modalidade presencial.
- Dispensa de análise individualizada pela Conjur/MEC, desde que o órgão assessorado ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta, salvo em caso de dúvida de caráter jurídico externada pelo gestor
- Matéria disciplinada pela Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, e pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017;
- Processo de origem nº 00732.001626/2020-21;
- Órgão de destino da MJR: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES);
- Validade: 2 (dois) anos, contados da data de aprovação desta MJR;
- Dê-se ciência dos termos destas informações à CGU e ao DEINF/CGU.

Senhora Coordenadora- Geral para Assuntos Finalísticos,

I- DO RELATÓRIO

1. Incumbiu-me a Sra. Coordenadora- Geral para Assuntos Finalísticos da revisão do **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, que teve por objeto o credenciamento de instituição de ensino superior, para adequação ao disposto na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, que orienta a utilização de Manifestação Jurídica Referencial em conformidade com a Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

2. A presente manifestação tem por fim dispensar a análise individualizada desta CONJUR acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema, nos termos do que autoriza a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado- Geral da União.

3. É o essencial a relatar.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO

II.a. Preliminarmente- Das premissas metodológicas e atendimento aos requisitos que justificam a emissão da manifestação jurídica referencial

4. Com a expedição da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, foi instituída a **manifestação jurídica referencial (MJR)**, que tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada **em casos repetitivos e que com grande volume de tramitação**. Nessas hipóteses, cabe à área técnica atestar no processo que o caso se amolda ao parecer referencial, dispensando, assim, a análise individualizada da Consultoria Jurídica acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

5. Ressalte-se que, recentemente, a Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, passou a disciplinar a manifestação jurídica referencial, reproduzindo, em seu artigo 3º, §2º, os requisitos objetivos autorizadores da elaboração de ditas manifestações que já estavam prescritos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, *litteris*:

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

6. Da simples leitura dos normativos acima transcritos, percebe-se para a elaboração de manifestações referenciais no âmbito das Consultorias Jurídica faz-se mister a presença de **dois requisitos cumulativos**: a comprovação do elevado volume de processos sobre a matéria e demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

7. Nesses casos, quando presentes os requisitos autorizadores, a Consultoria Jurídica pode produzir uma manifestação jurídica referencial, dispensando a análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

8. Destaque-se que medida visa racionalizar a atuação do órgão consultivo e dar celeridade aos serviços administrativo, quando impactados pelo volume de processos em matérias repetitivas, podendo ser implementada quando

a atividade jurídica a ser exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

9. Como se pode observar, a Orientação Normativa trouxe **dois importantes requisitos**, quais sejam, o **volume elevado** de processos com impacto sobre a atuação da CONJUR e sobre a celeridade dos serviços administrativos; e a atividade jurídica exercida se restringir à **verificação do atendimento às exigências legais** a partir da conferência de documentos.

10. Quanto ao primeiro requisito, verifica-se que, conforme informação prestada pela Coordenação-Geral de Credenciamento de Instituições de Educação Superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), por intermédio do OFÍCIO Nº 307/2023/CGCIES/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 13 de abril de 2023, nos anos de **2021, 2022 e 2023, foram protocolados, no Sistema e-MEC, 151 (cento e cinquenta e um) processos de credenciamento presencial. E mais, complementou informando que, considerando os processos de credenciamento protocolados, desde 2008, que ainda não foram concluídos — atualmente, existem, em tramitação no Sistema e-MEC, aproximadamente 239 (duzentos e trinta e nove) processos.**

11. Cumpre assinalar que os processos de regulatórios dessa natureza finalizam com a expedição de ato a ser expedido pelo Sr. Ministro de Estado da Educação, e, por tal razão, são encaminhados previamente para esta Consultoria Jurídica para análise jurídica.

12. Nesse passo, é inconteste que o volume expressivo de processos sobre o tema causa um **significativo impacto** sobre a atuação deste órgão consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

13. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento às exigências legais a partir da conferência de documentos juntados aos autos, eis que, a rigor, inexistente qualquer controvérsia ou dúvida jurídica relevante e complexa acerca da matéria.

II.b- Análise do mérito

14. De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo 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 dispõe o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União[1].

15. Feitas essas considerações iniciais, passa-se a discorrer sobre o processo regulatório da educação superior.

16. Preambularmente, cumpre assinalar que a Constituição Federal estabelece em art. 209 que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que observe as normas gerais da educação nacional e se submeta à prévia autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público [2].

17. Nessa linha, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) dispõe que cabe à União “*autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino*” (art. 9º, IX).

18. Por sua vez, em sede de regulamentação do indigitado diploma legal, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que, atualmente, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, prescreve (art. 3º c/c o art. 10) e, de forma taxativa, que a oferta de cursos superiores **depende de ato autorizativo** do Ministério da Educação e serão renovados periodicamente [3].

19. Com efeito, destaque-se que os atos autorizativos emitidos pelo MEC podem ser de **credenciamento e recredenciamento** de instituições de educação superior (IES) e de **autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação**. Ressalte-se que, no atual contexto normativo, cada ato autorizativo passa por etapas próprias que podem ser mais ou menos rigorosas.

20. No que toca ao processo de credenciamento presencial, objeto da presente manifestação, percebe-se que o exame documental e de avaliação da instituição é relativamente complexo, sendo que o ato de credenciamento da IES está vinculado ao ato de autorização para a oferta de, no mínimo, um curso superior de graduação, que pode ser na modalidade presencial ou apenas à distância, ou em ambas as modalidades (art. 18, Decreto nº 9.235/2017) [5].

21. No credenciamento, para iniciar suas atividades, as Instituições de Ensino Superior devem solicitar o referido ato junto ao MEC. Destaque-se que, inicialmente, a IES é credenciada como faculdade, sendo que o credenciamento como universidade ou centro universitário, com as respectivas prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.

22. Outrossim, salienta-se que o primeiro credenciamento da instituição tem prazo máximo de 5 (cinco) anos para faculdades e centros universitários e, de 10 (dez) anos, para as universidades (Portaria Normativa nº 1, de 03 de janeiro de 2017).

23. Nos termos dos artigos 19 e 20 do Decreto nº 9.235/2017, os pedidos de credenciamento observarão as disposições processuais e os requisitos exigidos, quais sejam:

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.

§ 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.

Art. 20. O pedido de credenciamento será instruído com os seguintes documentos:

I - da mantenedora:

a) atos constitutivos, registrados no órgão competente, que atestem sua existência e sua capacidade jurídica, na forma da legislação civil;

b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda - CNPJ;

c) certidões de regularidade fiscal perante a Fazenda federal;

d) certidões de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;

e) demonstração de patrimônio suficiente para assegurar a sustentabilidade financeira da instituição mantida, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação;

f) demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes, considerada sua natureza jurídica; e

g) termo de responsabilidade, assinado pelo representante legal da mantenedora, que ateste a veracidade e a regularidade das informações prestadas e da capacidade financeira da entidade mantenedora; e

II - da IES:

- a) comprovante de recolhimento das taxas de avaliação externa in loco realizada pelo Inep, previstas na Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004;
- b) plano de desenvolvimento institucional - PDI;
- c) regimento interno ou estatuto;
- d) identificação dos integrantes do corpo dirigente e de informação sobre a experiência acadêmica e profissional de cada um;
- e) comprovante de disponibilidade e regularidade do imóvel;
- f) plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes; e
- g) atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente.

24. Sucintamente, as fases a que se submete a IES quando do requerimento de seu credenciamento são as seguintes:

1. Protocolo do Pedido
2. Avaliação in loco realizada pelo INEP;
3. Parecer Final da SERES;
4. Processo no CNE;
6. Exame pela Consultoria Jurídica junto ao MEC;
5. Homologação do Parecer do CNE pelo Ministro da Educação.

25. Com efeito, analisado o pedido da IES pela SERES, é elaborado um Despacho Saneador, o qual, sendo favorável, permite à IES prosseguir nas próximas etapas. Após, o processo é encaminhado à avaliação *in loco*, em que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP avalia a IES e os cursos que pretende ofertar. Seus procedimentos são estabelecidos atualmente pela Portaria nº 840, de 24 de agosto de 2018, amparados nos ditames da Lei nº 10.861, de 2004.

26. Em seguida, na fase de parecer final, a análise dos pedidos de credenciamento terá como referencial o CI (conceito institucional) e os conceitos obtidos em cada um dos eixos ou dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação, observando-se, no mínimo e, cumulativamente, os seguintes critérios: I - obtenção de CI igual ou maior que três; II - obtenção de conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos ou dimensões do CI, conforme entabulado no artigo 3º da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, que dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. Cite-se o mencionado normativo:

Art. 3º Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de credenciamento e recredenciamento terá como referencial o Conceito Institucional CI e os conceitos obtidos em cada um dos eixos avaliados, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas impostas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:

I - CI igual ou maior que três;

II - conceito igual ou maior que três em cada um dos eixos contidos no relatório de avaliação externa in loco que compõem o CI;

III- plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor, acompanhado de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes;

IV -atendimento às exigências legais de segurança predial, inclusive plano de fuga em caso de incêndio, atestado por meio de laudo específico emitido por órgão público competente; e

V certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS.

Parágrafo único. 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 um eixo, desde que os demais eixos e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0.

Art. 4º O pedido de credenciamento presencial será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório igual ou menor que 2 (dois):

I -Plano de Desenvolvimento Institucional PDI, planejamento didático instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação;

II- salas de aula;

III -laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso;

IV- bibliotecas: infraestrutura.

27. Nesse compasso, tem-se que os pedidos de credenciamento institucional presencial devem ser analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, conforme disposto no art. 1º da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, que define objetivamente o padrão decisório para análise do pedido [5].

28. Finalizada a fase do parecer final, o processo é direcionado ao Conselho Nacional da Educação - CNE (Art. 6º, Decreto nº 9.235/2017), o qual deliberará sobre a viabilidade da concessão do ato autorizativo [6].

29. Ato contínuo, os autos são remetidos ao Ministério da Educação com vistas à homologação do Parecer do CNE, por força do que dispõe o art. 4º, do Decreto nº 9.235/2017, que define a competência do Ministro de Estado da Educação para homologar pareceres do CNE em pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES [7].

30. Nesse momento, esclareça-se, esta Consultoria Jurídica junto ao MEC profere manifestação tão-somente quanto à **constitucionalidade e legalidade** do parecer elaborado pelo CNE, à luz do marco regulatório vigente, sem adentrar, por óbvio, em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

31. Ademais, acrescente-se que, nessa análise, cabe a esta CONJUR/MEC também verificar a correspondência do prazo de validade do credenciamento previsto no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 c/c o art. 4º, da Lei n.º 10.870, de 2004, com os critérios estabelecidos na Portaria Normativa nº 1, de 03 de janeiro de 2017, e na Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017. Contudo, consoante se vê, trata-se de exame quase que meramente aritmético.

32. Ora, percebe-se que o exame jurídico nos processos de credenciamento presencial institucional, da mesma forma como no de credenciamento EAD, já abordado no PARECER REFERENCIAL n. 00003/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, também em fase de renovação, reveste-se de contornos singelos, visto que, cabe a este órgão de assessoramento jurídico, consoante anteriormente explicitado, tão-somente analisar a conformidade do procedimento e das deliberações da SERES e do CNE com a legislação regulamentar pertinente, estando, portanto, as considerações de cunho material substancialmente adstritas às atribuições técnicas da SERES e do CNE, amparadas pelo exame dos documentos acima descritos, exigidos nos artigos 19 e 20 do Decreto nº 9.235, de 2017.

33. Repise-se: a análise desta Consultoria Jurídica nos processos de credenciamento institucional se cinge à verificação da conformidade do procedimento e das deliberações emanadas pelos órgãos competentes com a legislação posta, a qual veicula em seus termos os trâmites e critérios técnicos e objetivos para o deferimento do pleito.

34. Em sendo assim, considerando a singeleza da análise desta Consultoria nos processos de credenciamento institucional sem transformação da natureza jurídica da instituição, considerando o expressivo volume de processos encaminhados a este órgão pela área técnica, entende este órgão de assessoramento jurídico estarem presentes os requisitos autorizadores para adoção pela Administração deste parecer referencial **nos casos em que houver convergência de entendimento entre a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e o Conselho Nacional de Educação**, após verificação do atendimento ou não pela entidade interessada dos critérios previsto na legislação pertinente, tornando, portanto, despiciendo o encaminhamento dos autos a esta Consultoria.

35. **Por outro lado, nos casos de divergência entre a área técnica e o CNE, entende-se que devem os processos continuar a serem encaminhados a este órgão de assessoramento jurídico, com a vistas a subsidiar o pedido de reexame ministerial.**

III- DA CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, após a aprovação da presente manifestação jurídica referencial, esta deverá ser adotada como parâmetro para a análise dos processos de credenciamento institucional na modalidade presencial, em substituição ao PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, quando as conclusões da área técnica, leia-se, SERES, e do CNE forem coincidentes, devendo a Administração atestar expressamente o cumprimento ou não dos requisitos autorizadores para deferimento do pedido nele descritos, dispensando-se, portanto, o encaminhamento dos autos a este órgão de assessoramento jurídico.

37. Assinale-se, entretanto, que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, com vistas à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

38. Ademais, caberá à DIREG/SERES atestar, de **forma expressa**, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, assim como realizar a análise documental quanto ao preenchimento dos requisitos para o deferimento do credenciamento, antes da submissão, via e-MEC, do processo ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação, não havendo obrigatoriedade da submissão do processo à Conjur/MEC, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado Geral da União, salvo na hipótese de fundada dúvida jurídica externada pelo gestor.

39. De mais a mais, caberá ao órgão assessorado quantificar e indicar a este Consultivo, mensalmente, os processos em que foram utilizados o presente parecer referencial.

40. Em atenção ao art. 9º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, sopesa-se prudente e adequado conferir prazo de 2 (dois) anos a presente Manifestação Jurídica Referencial - MJR.

41. Por fim, em sendo aprovada a presente manifestação, recomenda-se, nos termos do art. 9º, inciso III, alíneas "b" e "c", da aludida Portaria Normativa, o seu encaminhamento à Consultoria- Geral da União, bem como ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 11 de maio de 2023.

FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA

Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11

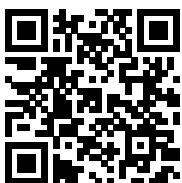
Notas

1. [^] A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas

não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2. [^] 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. [I] Art. 3º As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - Conaes, conforme estabelecido neste Decreto.
3. [^] Art. 10. O funcionamento de IES e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Ministério da Educação, nos termos deste Decreto. § 1º São tipos de atos autorizativos: I - os atos administrativos de credenciamento e credenciamento de IES; e II - os atos administrativos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores. § 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados no âmbito da educação superior. § 3º Os prazos de validade dos atos autorizativos constarão dos atos e serão contados da data de publicação. § 4º Os atos autorizativos serão renovados periodicamente, conforme o [art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996](#), e o processo poderá ser simplificado de acordo com os resultados da avaliação, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação.
4. [^] Art. 18. O início do funcionamento de uma IES privada será condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação. § 1º O ato de credenciamento de IES será acompanhado do ato de autorização para a oferta de, no mínimo, um curso superior de graduação. § 2º É permitido o credenciamento de IES para oferta de cursos na modalidade presencial, ou na modalidade a distância, ou em ambas as modalidades.
5. [^] Art. 1º Os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior do sistema federal de ensino, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores e de pedidos de aditamento aos atos autorizativos, inclusive formalizados por universidades e centros universitários em seus campi sem autonomia, nas modalidades presencial e educação a distância - EaD, devem ser analisados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES segundo os procedimentos e o padrão decisório estabelecidos nesta Portaria, na forma da regulamentação em vigor.
6. [^] 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, credenciamento e credenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos; (...)
7. [^] Art. 4º Ao Ministro de Estado da Educação compete: I - homologar pareceres do CNE em pedidos de credenciamento, credenciamento e credenciamento de IES; II - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovados pelo CNE; III - aprovar os instrumentos de avaliação elaborados pelo Inep; IV - homologar as deliberações da Conaes; e V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos. § 1º O Ministro de Estado da Educação poderá, motivadamente, restituir os processos de competência do CNE para reexame. § 2º Os atos homologatórios do Ministro de Estado da Educação são irrecorríveis na esfera administrativa. Art. 5º Compete ao Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, nos termos do [Decreto nº 9.005, de 2017](#), exercer as funções de regulação e supervisão da educação superior no âmbito do sistema federal de ensino.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11



Documento assinado eletronicamente por FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1159342575 e chave de acesso 7069ec11 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIANA SOARES HIGINO DE LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-05-2023 12:46. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF
(61) 2022-7455

DESPACHO n. 01589/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001626/2020-21

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL DE INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NA MODALIDADE PRESENCIAL

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, da lavra da Advogada da União Fabiana Soares Higino de Lima, concluído no seguinte sentido:

Diante do exposto, após a aprovação da presente manifestação jurídica referencial, esta deverá ser adotada como parâmetro para a análise dos processos de **credenciamento institucional na modalidade presencial**, em substituição ao PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, **quando as conclusões da área técnica, leia-se, SERES, e do CNE forem coincidentes, após o ateste do cumprimento ou não dos requisitos autorizadores para deferimento do pedido, dispensando-se, portanto, o encaminhamento dos autos a este órgão de assessoramento jurídico.**

Assinale-se, entretanto, que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, com vistas à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

Ademais, caberá à DIREG/SERES atestar, de **forma expressa**, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, assim como realizar a análise documental quanto ao preenchimento dos requisitos para o deferimento do credenciamento, antes da submissão, via e-MEC, do processo ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação, não havendo obrigatoriedade da submissão do processo à Conjur/MEC, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado Geral da União, salvo na hipótese de fundada dúvida jurídica externada pelo gestor.

De mais a mais, caberá ao órgão assessorado quantificar e indicar a este Consultivo, mensalmente, os processos em que foram utilizados o presente parecer referencial.

Em atenção ao art. 9º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, sopesa-se prudente e adequado conferir prazo de 2 (dois) anos a presente Manifestação Jurídica Referencial - MJR.

Por fim, em sendo aprovada a presente manifestação, recomenda-se, nos termos do art. 9º, inciso III, alíneas "b" e "c", da aludida Portaria Normativa, o seu

encaminhamento à Consultoria- Geral da União, bem como ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégica - DEINF/CGU.

2. Ao Setor de Apoio Administrativo desta Coordenação-Geral para que seja dada ciência ao **Gabinete do Ministro, Secretaria-Executiva, Conselho Nacional de Educação e à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior** do teor da referida manifestação e de seu âmbito de aplicação.

3. Ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica para atualização das páginas informativas deste órgão jurídico, bem como encaminhamento dos autos ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União (o qual sucedeu o extinto Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas com a vigência do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023), conforme o artigo 4º, inciso III, "c" da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

4. Sugere-se ainda, seja dado conhecimento aos Advogados Públicos em exercício nesta unidade consultiva.

À consideração superior.

Brasília, 11 de maio de 2023.

EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11



Documento assinado eletronicamente por EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1162199729 e chave de acesso 7069ec11 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EMANOELE VANESSA CORTES RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-05-2023 15:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO CEP:70047-900 BRASÍLIA -
DF (61) 2022-7480

DESPACHO n. 01592/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001626/2020-21

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

**ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL DE INSTITUIÇÃO DE
EDUCAÇÃO SUPERIOR NA MODALIDADE PRESENCIAL.**

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00079/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU e o DESPACHO n. 01589/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU.**
2. Ao Setor de Apoio Administrativo para os registros eletrônicos pertinentes.
3. Encaminhem-se os autos, via SEI, **para ciência.** ao **Gabinete do Ministro, Secretaria-Executiva, Conselho Nacional de Educação e à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.**
4. Após, providencie o envio dos autos, **via SAPIENS, ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU.**
5. Ato contínuo, que seja dado **ciência aos Advogados Públicos em exercício nesta CONJUR-MEC**, para conhecimento do tema.

Brasília, 04 de maio de 2023.

RODOLFO DE CARVALHO CABRAL

Procurador Federal

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732001626202021 e da chave de acesso 7069ec11



Documento assinado eletronicamente por RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1162239045 e chave de acesso 7069ec11 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-05-2023 23:07. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
