



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: UNISEPE União das Instituições de Serviço, Ensino e Pesquisa Ltda.		UF: MG
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CES nº 105, de 24 de fevereiro de 2021, que tratou do credenciamento da Faculdades Integradas ASMEC, com sede no município de Ouro Fino, no estado de Minas Gerais, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.		
RELATOR: Alysson Massote Carvalho		
e-MEC Nº: 201716606		
PARECER CNE/CES Nº: 177/2022	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 17/2/2022

I – RELATÓRIO

Trata este processo de reexame do Parecer CNE/CES nº 105, de 24 de fevereiro de 2021, que tratou do credenciamento da Faculdades Integradas ASMEC, com sede no município de Ouro Fino, no estado de Minas Gerais, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

Segue transcrição *ipsis litteris* do Parecer nº 01094/2021-53/CONJUR-MEC/CGU/AGU, que analisou o Parecer CNE/CES nº 105/2021, para efeitos de homologação ministerial, nos termos do artigo 75, Parágrafo único, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que subsidia a elaboração do presente parecer:

[...]

PARECER n. 01094/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.001070/2021-53

INTERESSADOS: UNISEPE-UNIÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SERVIÇO, ENSINO E PESQUISA LTDA ASSUNTOS: Homologação de Parecer do CNE.

1. **Ato preparatório. LAI - Lei nº 12.527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto nº 7.724/2012, art. 3º, inciso XII, c/com art. 20. Acesso restrito até a publicação do ato normativo.**
2. **Viabilidade de homologação do Parecer CNE/CES nº 105/2021.**
3. **Credenciamento das Faculdades Integradas ASMEC, mantida pela UNISEPE União das Instituições de Serviço, Ensino e Pesquisa Ltda, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.**
4. **Peculiaridade do credenciamento para oferta à distância.**
5. **Avaliação quando da vigência da Portaria Normativa nº 20/2017.**
6. **Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018. Possibilidade de atualização de seu Plano de Desenvolvimento Institucional e do Projeto Pedagógico do Curso até dez dias antes do período programado para a visita da comissão avaliadora.**

7. *Sugestão de reexame.*

Senhora Consultora Jurídica,

I- DO RELATÓRIO

1. *Cuida-se da homologação do Parecer CNE/CES nº 105/2021, que analisou pedido de credenciamento da Faculdades Integradas ASMEC, com sede no município de Ouro Fino, no estado de Minas Gerais, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, a partir da oferta de cursos superiores de Agronomia, bacharelado; Cafeicultura, tecnológico, Gestão do Agronegócio, tecnológico; Irrigação e Drenagem, tecnológico e Produção de Grãos, tecnológico, em trâmite no sistema e-MEC sob o nº 201716606.*

2. *Em sede de Parecer Final, elaborado em 28/01/2021, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) se manifestou pelo indeferimento do pedido de credenciamento da instituição, em razão da obtenção do **Conceito 2**, no Indicador 5.14. Infraestrutura tecnológica, e, conseqüentemente, dos pedidos de autorização vinculados, por perda de objeto, in verbis:*

5.14. Infraestrutura tecnológica. Justificativa para conceito 2: No PDI é mencionado que a IES utiliza o Sistema MOODLE descrevendo-o de forma geral durante todo o PDI. Não existe informações sobre como será realizada a segurança da informação nem muito menos se tem um plano de contingência.

.....
.....

c. Da análise do mérito

Considerando a análise documental e o resultado do relatório de avaliação, constata-se que o pedido não atendeu, no âmbito sistêmico e global, suficientemente aos requisitos legais e normativos dispostos na legislação vigente, obtendo conceitos insatisfatórias em indicadores considerados indispensáveis para assegurar as condições mínimas de funcionamento para a oferta do curso na modalidade EaD, portanto, impeditivos para o seu deferimento, conforme tabela abaixo:

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com base nos Decretos nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e nos termos das Portarias MEC nº 20 e 23, de 21 de dezembro de 2017 e nº 11, de 22 de junho de 2017, esta Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do pedido de credenciamento institucional da FACULDADES INTEGRADAS ASMEC para oferta de cursos superiores na modalidade à distância.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, apesar do curso atender aos referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, esta Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do pedido de autorização do curso 411871 - GESTÃO DO

AGRONEGÓCIO (TECNOLÓGICO), da FACULDADES INTEGRADAS ASMEC, por perda de objeto, em função do indeferimento do processo de Credenciamento EaD nº 201716606 vinculado.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, apesar do curso atender aos referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, esta

Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do pedido de autorização do curso 1411874 - CAFEICULTURA (TECNOLÓGICO), da FACULDADES INTEGRADAS ASMEC, por perda de objeto, em função do indeferimento do processo de Credenciamento EaD nº 201716606 vinculado.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, apesar do curso atender aos referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, esta Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do pedido de autorização do curso 1411875 - IRRIGAÇÃO E DRENAGEM (TECNOLÓGICO), da FACULDADES INTEGRADAS ASMEC, por perda de objeto, em função do indeferimento do processo de Credenciamento EaD nº 201716606 vinculado.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, apesar do curso atender aos referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, esta Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do pedido de autorização do curso 1411876 - PRODUÇÃO DE GRÃOS (TECNOLÓGICO), da FACULDADES INTEGRADAS ASMEC, por perda de objeto, em função do indeferimento do processo de Credenciamento EaD nº 201716606 vinculado.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, apesar do curso atender aos referenciais de qualidade dispostos na legislação vigente, esta Secretaria manifesta-se pelo indeferimento do pedido de autorização do curso 1411877 - AGRONOMIA (BACHARELADO), da FACULDADES INTEGRADAS ASMEC, por perda de objeto, em função do indeferimento do processo de Credenciamento EaD nº 201716606 vinculado.

3. Analisados os autos no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, em sessão realizada no dia 24 de fevereiro de 2021, aprovou, por maioria, com 1 (uma) abstenção, o Parecer CNE/CES nº 105/2021, de relatoria do Conselheiro Maurício Eliseu Costa Romão, o qual foi favorável ao credenciamento institucional, juntamente com a oferta dos cursos superiores de Agronomia, bacharelado; Cafeicultura, tecnológico, Gestão do Agronegócio, tecnológico; Irrigação e Drenagem, tecnológico e Produção de Grãos, tecnológico. Em suas considerações, pontuou o i. Relator:

Ressalte-se que o parecer de indeferimento do credenciamento pretendido pela IES deveu-se, sobretudo, segundo a instância reguladora, a algumas fragilidades apontadas em subitens do Eixo 3, o que na percepção

desta Relatoria podem ser superadas ao longo do tempo e não são determinantes para invalidar todo um processo que se afigura promissor.

Em contrapartida, na ótica imposta no presente processo a avaliação pontual em alguns itens da proposta de curso está se sobrepondo à avaliação geral, ao conjunto, posicionamento diametralmente oposto à compreensão da egrégia CES/CNE: considerar as potencialidades globais das instituições no que se refere a sua capacidade de ofertar educação de qualidade e entender que um ou outro aspecto particular, no bojo de um curso, não ofensivo à legislação, tampouco à prestação de serviços educacionais de mérito, ainda que apresente fragilidades, não tem o imperativo de inviabilizar o projeto educacional como um todo.

Em assim sendo, levando em conta que a proposta de credenciamento institucional da Faculdades Integradas ASMEC apresenta projeto educacional com perfil muito bom de qualidade, de que resultou uma avaliação in loco com conceito final 4 (quatro), desse modo, atendendo os critérios para a operação do curso na modalidade EaD, cujo CI também é 4 (quatro), nos termos da legislação em vigência, sou de opinião de que a autorização para o credenciamento da Faculdades Integradas ASMEC deva ser acolhida.

Diante do exposto, repousando na análise dos autos, em decisões semelhantes prolatadas no âmbito do CNE/CES, e nos conceitos obtidos pela IES, derivados da avaliação do Inep, referendados pela SERES, e, finalmente, considerando a instrução processual e a legislação vigente, este Relator entende que estão presentes os requerimentos exigidos de qualidade constantes dos normativos do MEC para acolher o pedido de credenciamento da Faculdades Integradas ASMEC, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, pelo poder público, a partir da Avenida Prof. Dr. Antônio Eufrásio de Toledo, nº 100, bairro Jardim dos Ipês, no município de Ouro Fino, no estado de Minas Gerais, CEP: 37.570-000.

4. E, ao final, assim, concluiu:

II – VOTO DO RELATOR

No 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 Faculdades Integradas ASMEC, com sede na Avenida Prof. Dr. Antônio Eufrásio de Toledo, nº 100, bairro Jardim dos Ipês, no município de Ouro Fino, no estado de Minas Gerais, mantida pela UNISEPE União das Instituições de Serviço, Ensino e Pesquisa Ltda., com sede no município de Amparo, no estado de São Paulo, 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 dos cursos superiores de Agronomia, bacharelado; Cafeicultura, tecnológico, Gestão do Agronegócio, tecnológico; Irrigação e Drenagem, tecnológico e Produção de Grãos, tecnológico, com o número de vagas totais anuais a ser fixado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

5. Após, os autos vieram a esta Consultoria Jurídica (CONJUR/MEC), para manifestação no tocante à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 105/2021.

6. Analisado o expediente nesta Consultoria Jurídica, esta Coordenação-Geral para Assuntos Finalísticos exarou a COTA n. 01727/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, por meio da qual encaminhou os autos à SERES para posicionamento técnico pertinente acerca da deliberação do CNE, constante no Parecer CNE/CES nº 105/2021.

7. Em resposta à demanda desta Consultoria, a SERES, por intermédio do OFÍCIO Nº398/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, de 30 de novembro de 2021, esclareceu que, quanto à comprovação de 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, verificou que a documentação foi anexada na resposta à diligência instaurada na fase de Despacho Saneador, **no processo de credenciamento da IES, e-MEC nº 201929624**, cuja conferência foi realizada pela Coordenação-Geral de Credenciamento das Instituições de Educação Superior, razão pela qual entendeu que a pendência documental informada no parecer final no processo de credenciamento EaD está superada.

8. E concluiu aquela Secretaria que não foi identificado erro de fato ou de direito na sua manifestação.

9. É o relatório. Passo a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO

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

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

12. 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**.

13. 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.

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

15. 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 dos Poderes da República, sempre com vistas à proteção dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e garantias fundamentais.

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

Art. 6º Compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

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

17. Outrossim, cumpre destacar o comando trazido pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, estabelece no art. 9º e seu § 2º, alínea "e", a atribuição para que a Câmara de Educação Superior do CNE para deliberar "sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto"

18. Com efeito, 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.

19. Na espécie, o pedido de credenciamento EaD recebeu sugestão de indeferimento pela Secretaria, por não ter atendido ao padrão decisório estabelecido pela Portaria Normativa nº 20/2017, em especial, os arts. 3º e 5º.

20. A proposta apresentada obteve **conceito 2** no indicador 5.14. Infraestrutura tecnológica, conforme motivação apresentada por comissão de especialistas designada pelo Inep:

Justificativa para conceito 2: No PDI é mencionado que a IES utiliza o Sistema MOODLE descrevendo-o de forma geral durante todo o PDI. Não existe informações sobre como será realizada a segurança da informação nem muito menos se tem um plano de contingência.

21. Quanto à comprovação de 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, verificamos que a documentação foi anexada na resposta à diligência instaurada na fase de Despacho Saneador, no processo de credenciamento da IES, e-MEC nº 201929624, cuja conferência foi realizada pela Coordenação-Geral de Credenciamento das Instituições de Educação Superior, desta Secretaria. Dessa forma, entende-se que a pendência documental informada no parecer final no processo de credenciamento EaD está superada.

22. De fato, o artigo 5º da Portaria Normativa MEC nº 20, de 2017, utilizado pela SERES para sua decisão, estabelece a necessidade de conceitos acima de 3 (três) no indicador infraestrutura tecnológica, in verbis:

Art. 5º O pedido de credenciamento EaD será indeferido, mesmo que atendidos os critérios estabelecidos pelo art. 3º desta Portaria Normativa, caso os seguintes indicadores obtiverem conceito insatisfatório menor que 3 (três): (Redação dada pela Portaria Normativa nº 741, de 2018)

I - PDI, política institucional para a modalidade EaD; II - estrutura de polos EaD, quando for o caso;
III - infraestrutura tecnológica;
IV - infraestrutura de execução e suporte;
V - recursos de tecnologias de informação e comunicação;
VI - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e
VII - laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física, quando for o caso. Parágrafo único. A SERES poderá indeferir o pedido de credenciamento caso o relatório de avaliação evidencie o descumprimento dos percentuais mínimos de titulação do corpo docente definidos para cada organização acadêmica

23. Em que pese a manifestação desfavorável da SERES, o CNE exarou o Parecer CNE/CES n.º105/2021, entendeu pela viabilidade do credenciamento da instituição, juntamente com os cursos superiores.

24. Destacou aquele Colegiado que, na sua percepção, algumas fragilidades apontadas em subitens do Eixo 3, podem ser superadas ao longo do

tempo e não são determinantes para invalidar todo um processo que se afigura promissor.

25. *Acrescentou ainda que "a avaliação pontual em alguns itens da proposta de curso está se sobrepondo à avaliação geral, ao conjunto, posicionamento diametralmente oposto à compreensão da egrégia CES/CNE: considerar as potencialidades globais das instituições no que se refere a sua capacidade de ofertar educação de qualidade e entender que um ou outro aspecto particular, no bojo de um curso, não ofensivo à legislação, tampouco à prestação de serviços educacionais de mérito, ainda que apresente fragilidades, não tem o imperativo de inviabilizar o projeto educacional como um todo".*

26. *Pois bem. Importante esclarecer que os pedidos autorizativos para a modalidade à distância se revestem de peculiaridades se comparados à modalidade presencial. É inquestionável que a tecnologia e as ferramentas que subsidiam tal modalidade de oferta estão em constante atualização/modernização que, portanto, não podem ser desconsideradas do momento da **avaliação in loco**, sob pena de serem credenciadas instituições e cursos com tecnologias defasadas que podem vir a comprometer a qualidade do ensino, da qual o MEC é verdadeiro guardião.*

27. *Na espécie, ressalte-se que a instituição de ensino teve a possibilidade de atualização de seu Plano de Desenvolvimento Institucional e do Projeto Pedagógico do Curso até dez dias antes do período programado para a visita da comissão avaliadora, nos termos da Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018, republicada por ter saído, no Diário Oficial da União no 165, de 27 de agosto de 2018, Seção 1, páginas 99 a 102, com incorreção no original, com vistas à adequação ao novo padrão decisório instituído:*

Art. 6º O Formulário Eletrônico de avaliação é o instrumento de avaliação disponibilizado eletronicamente.

§ 1º O Formulário Eletrônico de avaliação deve ser preenchido pela instituição de educação superior ou pela EGov, cujas informações e dados serão posteriormente verificados pela comissão avaliadora, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional e com o Projeto Pedagógico do Curso, também devendo ser consideradas, nos processos referentes ao Sinaes, as Diretrizes Curriculares Nacionais, quando houver, o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia e demais normativos pertinentes.

§ 2º O preenchimento do Formulário Eletrônico de avaliação é condição indispensável para a visita e deve respeitar o prazo estabelecido, sem possibilidade de prorrogação ou adiamento.

§ 3º Com a finalização do preenchimento do Formulário Eletrônico de avaliação, a instituição de educação superior confirma que está preparada para receber a visita e iniciam-se os procedimentos de designação da comissão avaliadora, vedada a programação de datas de acordo com o interesse do requerente.

§ 4º Poderão ser abertos até seis formulários simultaneamente, para a mesma instituição, sendo-lhe facultado solicitar a ampliação ou redução deste quantitativo.

§ 5º A falta do preenchimento do Formulário Eletrônico de avaliação de cursos no prazo de quinze dias e de instituições, no prazo de trinta dias,

ensejará o encerramento da fase de avaliação, com sugestão de arquivamento à Secretaria competente do Ministério da Educação.

§ 6º Poderá ser inserida no Formulário Eletrônico de avaliação, pela instituição de educação superior ou EGov, versão atualizada do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Projeto Pedagógico do Curso até dez dias antes do período programado para a visita da comissão avaliadora. (g.f)

28. Esclareça-se que mesmo após a oportunidade de adequação as novas exigências avaliativas, conforme noticiado pela SERES, a instituição obteve **conceito insatisfatório** nos indicadores infraestrutura de execução e suporte e recursos de tecnologias de informação e comunicação, **não atendendo, portanto, no mínimo e cumulativamente, os critérios constantes do art. 5º, da Portaria Normativa MEC nº 20/2017.**

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

30. 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.

31. 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.

32. Igualmente, dispõe o indigitado 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.

33. 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.

34. 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].

35. 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.

36. 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).

37. 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.

38. 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.

39. 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].

40. Ademais, assinala-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.

41. 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 PN MEC nº 20, de 2017.

42. De mais a mais, é inconteste que compete ao MEC, juntamente com o Conselho Nacional de Educação - CNE, a busca primordial pela oferta efetiva de ensino superior de qualidade, mediante a prática de atos administrativos próprios restritos à legalidade. Desse modo, não é cabível ao Administrador apresentar juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas, sob pena de ferir a qualidade do ensino superior, a segurança jurídica, e até mesmo a igualdade entre as demais Instituições de Ensino Superior – IES.

43. **Nesse sentido, o CNE não pode fazer juízos de valor elásticos, visando aumentar os conceitos atribuídos em avaliações técnicas.** 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.

44. *Na espécie, em suas razões, o CNE se restringiu a invocar o conceito global satisfatório, sem contudo enfrentar diretamente o fundamento da sugestão de indeferimento da SERES, pautado no padrão decisório aplicável ao caso, em inobservância ao disposto no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999, que impõe que a motivação dos atos administrativos deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

45. *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 o credenciamento institucional na modalidade a distância.*

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

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

47. *Nesse viés, tendo em vista as considerações acima exaradas e os resultados avaliativos obtidos pela recorrente, com amparo no Parecer Final da SERES, com os esclarecimentos e retificações consignadas no OFÍCIO Nº 398/2021/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, entende esta Consultoria ser prudente a restituição do expediente ao Conselho Nacional de Educação para o reexame da matéria, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, oportunidade em que o colegiado reavaliará o caso em tela à luz do padrão decisório fixado pela Portaria Normativa n.º 20, de 2017.*

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

III- CONCLUSÃO

49. *Ante todo exposto, com fulcro no § 3º do art. 18 do Regimento Interno do CNE, sugere esta Consultoria Jurídica a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do processo ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame*

do Parecer CNE/CES nº 105/2021, na forma do ofício em anexo, caso acate as razões do presente opinativo.

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

À consideração superior.

Brasília, 9 de dezembro de 2021.

Considerações do Relator

Em que pesem as considerações que fundamentaram a análise do Conselheiro Relator do Parecer CNE/CES nº 105/2021, sobretudo a partir da perspectiva de que a questão da avaliação deve ser analisada de forma sistêmica e global, é importante considerar as referências normativas que regulam o Ensino Superior no país. Neste sentido, as discussões no âmbito do Ministério da Educação (MEC) sobre as normas vigentes para a supervisão e regulação da Educação Superior, sinalizam a necessidade de aperfeiçoamento destas a fim de que, preservada a qualidade da educação prevista constitucionalmente, um indicador não se sobreponha às dimensões globais.

Assim, no histórico do processo, verifica-se que a Instituição de Educação Superior (IES), ciente dos parâmetros que regem a avaliação do ensino superior no país e do fluxo processual relativo à autorização de cursos superiores, não impugnou o relatório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apresentando recurso junto à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA).

Em síntese, considerando a análise documental do processo, verifica-se que o pedido não atendeu suficientemente aos requisitos legais e normativos dispostos na legislação vigente, pois obteve conceito insatisfatório no indicador 5.14. Infraestrutura tecnológica.

Diante do exposto, posiciono-me pela reforma do Parecer CNE/CES nº 105/2021.

Dessa forma, em convergência com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), passo ao voto.

II – VOTO DO RELATOR

Voto, em sede de reexame, pela reforma do Parecer CNE/CES nº 105, de 24 de fevereiro de 2021, e manifesto-me desfavorável ao credenciamento, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, da Faculdades Integradas ASMEC, com sede na Avenida Professor Doutor Antônio Eufrásio de Toledo, nº 100, bairro Jardim dos Ipês, no município de Ouro Fino, no estado de Minas Gerais, mantida pela UNISEPE União das Instituições de Serviço, Ensino e Pesquisa Ltda., com sede no município de Amparo, no estado de São Paulo.

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2022.

Conselheiro Alysson Massote Carvalho – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por maioria, com 1 (uma) abstenção, o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 2022.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marilia Ancona Lopez – Vice-Presidente