



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

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                 |                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------|
| <b>INTERESSADA:</b> Associação Educacional Latino Americana                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                 | <b>UF:</b> SP                          |
| <b>ASSUNTO:</b> Reexame do Parecer CNE/CES nº 310, de 7 de abril de 2022, que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 4 de fevereiro de 2022, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede no município de Marília, no estado de São Paulo. |                                 |                                        |
| <b>RELATOR:</b> Mauro Luiz Rabelo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                 |                                        |
| <b>e-MEC Nº:</b> 201931120                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                 |                                        |
| <b>PARECER CNE/CES Nº:</b><br><b>542/2024</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>COLEGIADO:</b><br><b>CES</b> | <b>APROVADO EM:</b><br><b>5/9/2024</b> |

**I – RELATÓRIO**

O presente processo tem como finalidade a apreciação do pedido de reexame do Parecer CNE/CES nº 310, de 7 de abril de 2022, encaminhado pelo Ministro de Estado da Educação Camilo Sobreira de Santana, ao Conselho Nacional de Educação (CNE), que tratou do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 4 de fevereiro de 2022, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), código e-MEC nº 15859, com sede na Avenida Cristo Rei, nºs 250-305, bairro Banzato, no município de Marília, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional Latino Americana, código e-MEC nº 15215, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo.

Em 30 de maio de 2023, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) emitiu o Parecer nº 00350/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, reproduzido, na íntegra, a seguir, o qual subsidiou a solicitação do pedido de reexame encaminhada ao CNE, conforme segue:

[...]

*Resposta*

*Data: 30/05/2023 09:03:55*

*PARECER n. 00350/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU*

*NUP: 00732.002716/2022-09*

*INTERESSADOS: FACULDADE CATÓLICA PAULISTA (FACAP)*

*ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS*

*I - Homologação do Parecer CNE/CES nº 310/2022;*

*II - Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 428, de 03 de fevereiro de 2022, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 04 de fevereiro de 2022, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, na modalidade a distância, bacharelado (Processo e-MEC nº 201931120), pleiteado pela Faculdade Católica Paulista - FACAP (Código 15859), com sede no município de Marília, no Estado de São Paulo;*

*III - Matéria disciplinada pelo art. 5º, inciso II; 206, inciso VII; e 209, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988; art. 6º, inciso II, do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017; art. 13, inciso IV, da Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017; art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; e art. 18, § 3º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação.*

*IV - Sugestão de devolução do Parecer CNE/CES nº 310/2022 para reexame pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação;*

*V - Encaminha-se ao Gabinete do Ministro para providências cabíveis.*

*Ato preparatório. LAI - Lei nº 12.527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto nº 7.724/2012, art. 3º, inciso XII, c/c art. 20. Acesso restrito até a publicação do ato.*

*Senhor Consultor Jurídico,*

## **I - RELATÓRIO**

*Trata-se de análise da viabilidade de homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 310/2022, que trata de recurso interposto em face de decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 428, de 03 de fevereiro de 2022, publicada no Diário Oficial da União aos 04 de fevereiro de 2022, indeferiu pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, na modalidade a distância, bacharelado, formulado pela Faculdade Católica Paulista - FACAP, com sede no município de Marília, no estado de São Paulo.*

*O processo sob referência tramita no sistema e-MEC sob nº 201931120.*

*Ao analisar o requerimento, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, por meio do Parecer Final de 30 de fevereiro de 2022, manifestou-se de forma desfavorável à autorização do citado curso, nos seguintes termos:*

*(...)*

*Considerando a análise documental e o relatório de avaliação reformado pela CTAA, constata-se que o pedido não atendeu, no âmbito sistêmico e global, suficientemente aos requisitos legais e normativos dispostos na legislação vigente, pois obteve conceito insatisfatório no indicador 1.4, considerados indispensáveis para assegurar as condições mínimas de funcionamento para a oferta do curso na modalidade EaD.*

## **5. CONCLUSÃO**

*Diante do exposto, por não estar em consonância com os requisitos dos 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 autorização do Curso - 1506918 - FISIOTERAPIA, BACHARELADO, solicitado pelo(a) FACULDADE CATÓLICA PAULISTA, com sede no endereço: Avenida Cristo Rei, 270-305, Banzato, Marília/SP, mantido(a) pelo(a) ASSOCIACAO EDUCACIONAL LATINO AMERICANA. (grifei)

Inconformada, a IES apresentou recurso em face da referida decisão ao Conselho Nacional de Educação.

Ato contínuo, no âmbito do Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Superior, aprovou, por maioria, com 1 (uma) abstenção, em sessão realizada aos 07 de abril de 2022, o Parecer CNE/CES n.º 310/202, de relatoria do Conselheiro Joaquim José Soares Neto, conhecendo do recurso interposto para em seu mérito dar-lhe provimento, reformando a decisão veiculada na Portaria nº 428, de 03 de fevereiro de 2022, deferindo o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, na modalidade a distância, bacharelado, formulado pela Faculdade Católica Paulista - FACAP, com 1000 (mil) vagas totais anuais, nos seguintes termos:

#### *Considerações do Relator*

Uma vez mais nos deparamos com o indeferimento de um curso superior avaliado com conceito final 4 (quatro). O motivo determinante para este desfecho é o conceito 1 (um) no indicador 1.4 – Estrutura Curricular. Deixo consignado, ainda, que este indicador foi inicialmente avaliado pela comissão de avaliação in loco com o conceito 4 (quatro). Levada a matéria à CTAA, a recorrente teve a redução de 4 (quatro) para 1 (um).

Dito isto, manifesto sumariamente minha discordância com o desfecho dado à matéria. Ora, apurar um indicador com conceito 4 (quatro) e depois abruptamente reduzir para 1 (um) é indício ostensivo de ausência de parâmetro metodológico em uma fase de fundamental importância como é a avaliação. Ademais, o órgão regulador tem como modus operandi impugnar relatório de avaliação de forma genérica. Com efeito, a impugnação deve ser motivadamente detalhada e delimitada aos aspectos que teoricamente não se coadunam com a legislação.

Em que pese a conduta deste Relator em não comungar com a ideia de autorizar cursos superiores que não se pautem pela coerência dos conteúdos curriculares com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), no caso em tela, nada me faz crer que este fator se encontra presente. Ao analisar o cadastro da IES no e-MEC, temos a convicção de que se trata de uma instituição que preza pela qualidade. Possui Conceito Institucional (CI) e Conceito Institucional – Educação a Distância (CI-EaD) 4 (quatro), oferta um catálogo de 38 (trinta e oito) cursos, dentre eles da área de saúde e na modalidade EaD.

Mesmo cômico de que o indicador 1.4 – Conteúdos Curriculares é um daqueles que a Portaria Normativa MEC n. 20, de 21 de dezembro de 2017, exige o conceito mínimo 3 (três), penso que sua aplicabilidade deve ser analisada holisticamente, à luz da legislação e do histórico da IES. Essa é a interpretação que faço da legislação. Por conseguinte, de todos os elementos que compõem o processo

e, sobretudo, a expertise da IES, estou convicto que, no caso concreto, devo me pautar pelo legalismo mitigado, sem desconsiderar a discricionariedade técnica.

Outrossim, não vislumbro qualquer aspecto que possa demonstrar vulnerabilidade qualitativa. Com efeito, não há fragilidades estruturais, docentes e pedagógicas que deixem margens para dúvidas quanto a isso. Ato contínuo, o aspecto curricular apontado como insuficiente, foi inicialmente avaliado pela comissão in loco com conceito 4 (quatro). Nesta esteira, os elementos disponíveis a este Relator revelam que a IES possui experiência suficiente para sanear as questões relativas aos conteúdos curriculares a curto prazo. Diferentemente de outros casos, os problemas detectados são pontuais, sem qualquer comprometimento estrutural do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) em relação às DCNs. Neste bojo, seriam, salvo melhor juízo, defeitos plenamente sanáveis, possíveis de serem extirpados antes mesmo do início da oferta do curso superior.

Diante do exposto acima, dou provimento a demanda recursal e posiciono-me, neste sentido, pela reforma da Portaria SERES n. 428/2022. É este o Parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) sintetizado no voto abaixo exarado.

## II. VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6., inciso VI, do Decreto n. 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria n. 428, de 3 de fevereiro de 2022, para autorizar o funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede na Avenida Cristo Rei, nos 250-305, bairro Banzato, no município de Marília, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional Latino Americana, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo, com 1.000 (mil) vagas totais anuais.

Após, os autos foram remetidos a esta Pasta com vistas à homologação ministerial do Parecer CNE/CES nº 3102022.

Com vistas a melhor subsidiar a manifestação do Sr. Ministro de Estado da Educação a respeito da homologação ministerial pretendida, esta Consultoria Jurídica lavrou a COTA n. 02034/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, em 28 de junho de 2022, redirecionando os autos à SERES para manifestação técnica pertinente sobre as divergências inauguradas no presente feito.

Em retorno a SERES encaminha a este órgão consultivo o OFÍCIO N. 245/2022/ASSESSORIA/DIREG/SERES/SERES-MEC (SEI 3474232), de 03 de agosto de 2022, apresentando as conclusões técnicas produzidas no OFÍCIO N. 210/2022/ASSESSORIA/DIREG/SERES/SERES-MEC (SEI 3440755), de 02 de agosto de 2022, senão vejamos:

Manifestação da Diretoria Colegiada:

A avaliação efetuada no âmbito do presente processo ocorreu no período de 01/07/2021 a 02/07/2021, no endereço: Avenida Cristo Rei, 270-305, Banzato, Marília/SP, tendo como resultado o relatório de avaliação de código159171 e apresenta os seguintes conceitos para as dimensões relacionadas abaixo.

Dimensão 1 - Organização Didático-Pedagógica - 3.50

Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial - 4.29

Dimensão 3 - Infraestrutura - 4.73

Conceito Final - 04

O relatório de avaliação foi impugnado pela SERES.

A CTAA em fase recursal indicou por reformar o parecer da Comissão de Avaliação, ensejando a redução do indicador 2.4 - Estrutura curricular de 4 para 1, por não prever a flexibilidade curricular. Não há elementos comprovadamente inovadores, e a articulação entre os componentes curriculares no percurso de formação não está explícita.

O CNE alega em recurso que a Instituição demonstrou que o curso atendia satisfatoriamente as condições para o deferimento do ato autorizativo.

A estrutura do currículo do curso de graduação em Fisioterapia é apresentada no PPC de modo a contemplar uma organização em módulos onde as disciplinas são disponibilizadas ao discente de forma que seja possível articular a formação ampliada e específica por etapas que vão sendo gradativamente cumpridas para desenvolver os objetivos previstos em busca do perfil sugerido.

Observando o contexto geral da avaliação da IES e primando pelo princípio da razoabilidade, tendo em vista que o único motivo ensejador do indeferimento foi o conceito insatisfatório ao indicador: 1.4 - Estrutura curricular (libras), o que foi oportunamente sanado pela IES em recurso.

Diante do exposto, esta Diretoria Colegiada manifesta-se pela manutenção da decisão ao Parecer do CNE, o qual foi FAVORÁVEL à autorização do curso de FISIOTERAPIA, BACHARELADO, na modalidade EAD, solicitado pela FACULDADE CATÓLICA PAULISTA, com 1.000 (mil) vagas anuais, conforme art. 13, IV da Portaria Normativa nº 20/2017, art. 6º da Portaria Normativa nº 11/2017 e art. 6º, II do Decreto nº 9.057/2017.

Sugestão da Diretoria Colegiada: Homologar o Parecer do CNE/CES. (grifos nossos)

Vê-se, portanto, que a SERES reformulou sua decisão anterior, manifestando-se a favor da manutenção da decisão do CNE, ora em comento, com fulcro no saneamento das irregularidades anteriormente impugnadas. Contudo, a Secretaria não demonstrou com a transparência e precisão como a recorrente teria efetivamente saneado em sede recursal o motivo que ensejara o indeferimento de seu pedido, por razões por ela própria impugnadas perante a CTAA, não se mostrando adequada a pretensão de superação de regra normativa vigente, expressa e inequívoca impeditiva da autorização pretendida, a partir da alusão a princípios jurídicos genericamente

*alegados, desacompanhados da indispensável motivação que os autorizariam a ultrapassar a regra com a qual potencialmente colidiriam.*

*Ao fim, as conclusões assentadas na COTA n. 02480/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 5 de agosto de 2022, foram em sentido de que a manifestação técnica demandava aperfeiçoamento instrutório, devendo esclarecer os pontos respectivos.*

*Posto isto, os autos foram novamente encaminhados à SERES que lavrou o OFÍCIO Nº 272/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, em 10 de maio de 2023, reexaminando os termos contidos no OFÍCIO N. 210/2022/ASSESSORIA/DIREG/SERES/SERES-MEC (sei 4011799) e ratificando sua decisão proferida no Parecer Final do Processo e-MEC nº 201931120, manifestando-se desfavorável à homologação do Parecer CNE/CES nº 310/2022:*

*11. Ante o exposto, considerando que a deliberação do CNE se pautou por motivações meramente subjetivas, destacando que o argumento de que este “órgão regulador tem como modus operandi impugnar relatório de avaliação de forma genérica”, não prospera em razão de todo o exposto, comprovado pelo fato de que a impugnação foi acatada pela CTAA e perfeitamente compreendida, e, ainda, que a legislação e normativas que regem os padrões decisórios dos processos regulatórios do Ministério da Educação e pautam objetivamente as decisões da SERES não apresentam espaço para discricionariedade, esta Secretaria mantém o entendimento pelo indeferimento do pedido de autorização do curso de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Católica Paulista (Cód. e-MEC 15859).*

*12. Nesse sentido, esta Coordenação-Geral de Regulação da Educação Superior a Distância, no âmbito de suas atribuições, ratifica a decisão proferida no Parecer Final do Processo e-MEC nº 201931120, e se manifesta desfavorável à homologação do Parecer CNE/CES nº 310/2022.*

*É o breve relatório. Passo a opinar.*

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

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

*O art. 131 da Constituição, ao 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.*

*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.<sup>[1]</sup>*

*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 infra-legais 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.*

*Feitas essas considerações, observa-se que, na perspectiva jurídico-formal, compete ao Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 6º, inciso II, do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017, exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação e deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos, in verbis:*

*Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:  
(...)*

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

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

*Pois bem. A controvérsia cinge-se no indeferimento do pedido da recorrente, mormente quando a SERES impugnara, via recurso administrativo interposto perante a CTAA, o conceito “4” originalmente atribuído pelo INEP à recorrente no quesito “estrutura curricular”, que após o julgamento da fase recursal respectiva passara a ser tido como “1”, sendo insuficiente ao deferimento do pedido formulado, a partir da determinação expressa no artigo 13, IV, da Portaria Normativa n.º 20, de 21 de dezembro de 2017:*

*Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso - CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas*

*aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:*

*I - obtenção de CC igual ou maior que três;*

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

*III - para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*

*a) estrutura curricular; e*

*b) conteúdos curriculares;*

*IV - para os cursos EaD, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*

*a) estrutura curricular;*

*b) conteúdos curriculares;*

*c) metodologia;*

*d) AVA; e*

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

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

*(...)*

*Com efeito, extrai-se das conclusões assentadas no Parecer CNE/CES nº 310/2022, que, nada obstante o CNE, a princípio, reconheça que a Instituição lograra êxito em obter conceito mínimo suficiente no indicador “estrutura curricular”, manifestou-se, em sua decisão, de maneira subjetiva ao dispor que “Ademais, o órgão regulador tem como modus operandi impugnar relatório de avaliação de forma genérica. Com efeito, a impugnação deve ser motivadamente detalhada e delimitada aos aspectos que teoricamente não se coadunam com a legislação.”*

*Por derradeiro, o CNE concluiu que:*

*Considerações do Relator*

*(...)*

*Mesmo cômico de que o indicador 1.4 – Conteúdos Curriculares é um daqueles que a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, exige o conceito mínimo 3 (três), penso que sua aplicabilidade deve ser analisada holisticamente, à luz da legislação e do histórico da IES. Essa é a interpretação que faço da legislação. Por conseguinte, de todos os elementos que compõem o processo e, sobretudo, a expertise da IES, estou convicto que, no caso concreto, devo me pautar pelo legalismo mitigado, sem desconsiderar a discricionariedade técnica. (sublinhei)*

*Têm-se que as conclusões assentadas no Parecer CNE/CES n.º 310/2022 carecem de fundamentação jurídica e técnica apta a superar o padrão decisório extraído de regras jurídicas expressas e inequívocas, limitando-se à aplicação genérica de princípios jurídicos desacompanhados do ônus argumentativo devido, ou ainda por meio da adoção casuística de “legalismo mitigado”.*

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

*A Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público<sup>[2]</sup>. Além disso, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino.*

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

*a missão e o plano de desenvolvimento institucional;*

*política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;*

*a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;*

*a comunicação com a sociedade;*

*as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;*

*organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;*

*infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;*

*planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;*

*políticas de atendimento aos estudantes;*

*sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.*

*Igualmente, dispõe o 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.*

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

*Quadra pontuar que o mesmo diploma legal define expressamente, em seu artigo 2º, parágrafo único, que o SINAES deverá assegurar avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos. E mais, ressalta que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.<sup>[3]</sup>*

*Como se observa, a Lei do SINAES estabelece de forma categórica que a avaliação institucional deverá considerar a avaliação global e integrada das dimensões, estruturas e outros componentes relacionados, o quais constituirão referencial básico e objetivo para aferição pelo Poder Regulador do padrão de qualidade da instituição e dos cursos que se pretende ofertar, em concretude ao mandamento constitucional de garantia pelo Poder Público do padrão de qualidade da educação.*

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

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

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

*Nesse sentido, a Administração Pública está adstrita, dentre outros, ao princípio da legalidade, que encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso II, pois, como preleciona Hely Lopes Meirelles, “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.<sup>[4]</sup>*

*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.*

*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.*

*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.*

*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.*

*Nada obstante o artigo 2º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 estabeleça 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, o § 3º do artigo 18 do Regimento Interno do CNE faculta à autoridade máxima desta pasta a devolução, para reexame, da deliberação submetida a sua homologação.*

*(...)*

*§ 3º - O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada.*

*Destarte, considerando o acima exposto e os resultados avaliativos obtidos pela instituição de ensino, com amparo no Parecer Final da SERES, bem como no OFÍCIO N. 210/2022/ASSESSORIA/DIREG/SERES/SERES-MEC, esta Consultoria opina pela devolução do Parecer CNE/CES nº 310/2022 para reexame do Conselho Nacional de Educação.*

*Importa registrar que os atos autorizativos no âmbito educacional, nos termos da recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça- STJ, foram classificados como ato administrativo de natureza complexa, posto que exige não apenas a deliberação favorável do Conselho Nacional de Educação, mas também sua*

*aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, mediante homologação, consoante decidido no MS 26.689/DF:*

*ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CREDENCIAMENTO DE CURSO SUPERIOR. ATO ADMINISTRATIVO DE NATUREZA COMPLEXA. NÃO HOMOLOGAÇÃO PELO MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ATO OMISSIVO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. Cuida-se de mandado de segurança impetrado em face de alegado ato ilegal atribuído ao Exmo. Sr. MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, consubstanciado em despachos por meio dos quais deixou de homologar o pedido de credenciamento de cursos superiores formulado pela impetrante junto ao Ministério da Educação, a despeito de aprovado pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, consoante o Parecer CNE/CES n. 874/2019.*

*2. Nos termos do art. 6º da Lei 4.024/1961, com a redação conferida pela Lei 9.131/1995, compete ao Ministério da Educação exercer as atribuições do Poder Público Federal em matéria da educação, contando, para o desempenho de suas funções, com a colaboração do Conselho Nacional de Educação – CNE.*

*3. A autorização para o credenciamento de cursos e habilitações oferecidos pelas instituições de ensino superior é um ato administrativo de natureza complexa, pois exige não apenas a deliberação favorável do Conselho Nacional de Educação, mas também sua aprovação pelo Ministro de Estado da Educação, mediante homologação. Combinada inteligência dos arts. 7º, 8º, 9º, § 2º, e, da Lei 4.024/1961 e 2º, parágrafo único, da Lei 9.131/1995.*

*4. Caso concreto em que não há falar em omissão da autoridade impetrada quanto ao múnus a que se refere o art. 2º, caput, da Lei 9.131/1995 c/c o art. 48 da Lei 9.784/1999, uma vez que, por meio do Despacho de 13/5/2020, publicado no DOU de 15/5/2020, e no exercício de sua competência legal, o MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO expressamente manifestou um ato decisório no sentido de não homologar o pedido de credenciamento formulado pela parte impetrante.*

*5. É inviável ao Poder Judiciário incursionar no exame do mérito administrativo, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido: STJ - MS 22.245/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 29/5/2017; STF - RE 1.222.222-AgR, Rel. EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, DJe 7/7/2020 e RE 636.686-AgR, Rel. GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, DJe 15/8/2013.*

*6. Mandado de segurança denegado.*

*[grifo nosso]*

*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 vincule-se às conclusões aqui exaradas. Com efeito, em regra, as manifestações consultivas emitidas pela AGU têm o objetivo de subsidiar a decisão do*

*Administrador Público, apontando a legislação aplicada ao caso e as possíveis interpretações jurídicas que recaem sob o caso concreto, cabendo ao gestor escolher a que melhor amparam sua decisão.*

### III) DA CONCLUSÃO

*Ante o exposto e com fundamento no artigo 18, § 3º do Regimento Interno do CNE, esta Consultoria Jurídica sugere a restituição dos autos ao Gabinete do Sr. Ministro de Estado da Educação, via Secretaria Executiva, para que promova a devolução do feito ao Conselho Nacional de Educação, a fim de que aquele colegiado proceda ao reexame do Parecer CNE/CES nº 310/2022, nos moldes da presente manifestação jurídica e na forma do ofício em anexo.*

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

*Brasília, 23 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) 00732002716202209 e da chave de acesso 7c820f1f*

#### *Notas*

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

*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.*

*Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:(...)Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.*

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

DESPACHO n. 02013/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.002716/2022-09

*INTERESSADA: FACULDADE CATÓLICA PAULISTA (FACAP)*

*ASSUNTOS: Homologação do Parecer CNE/CES nº 310/2022; e-MEC sob nº 201931120.*

*Aprovo a PARECER n. 00350/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU*

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

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

*Brasília, 23 de maio de 2023.*

*Theresa Catharina Campelo de Melo Amorim  
Procuradora Federal  
Consultora Jurídica Adjunta*

Na sequência, reproduz-se o Parecer objeto deste reexame, de Relatoria do Conselheiro Joaquim José Soares Neto, aprovado por maioria, com 1 (uma) abstenção, pela Câmara de Educação Superior (CES) do CNE.

[...]

## **I. RELATÓRIO**

*Trata o presente processo de recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio da Portaria nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 4 de fevereiro de 2022, indeferiu o pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede no município de Marília, no estado de São Paulo.*

*De acordo com o Parecer Final da SERES, contido no processo e-MEC em epígrafe, a motivação apresentada para o indeferimento do referido curso foi:*

*ecer Final da SERES, contido no processo e-MEC em epígrafe, a motivação apresentada para o indeferimento do referido curso foi:*

[...]

## **2. DA INSTRUÇÃO DOCUMENTAL**

*O processo em análise tem por finalidade a autorização de curso superior, na modalidade EaD, pelo poder público.*

*Respeitando o fluxo processual estabelecido pela Portaria Normativa nº 23/2017, o processo foi analisado inicialmente quanto à instrução processual, sendo o curso, posteriormente, avaliado in loco pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).*

*O relatório resultante dessa apreciação oferece subsídios para a elaboração do presente parecer por esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), que motivará a expedição de portaria pelo Secretário.*

Em 27/04/2020,, o processo teve a fase do despacho saneador concluída com resultado **PARCIALMENTE SATISFATÓRIO** quanto às exigências da instrução processual estabelecidas na forma do Decreto nº 9.235/2017 e da Portaria Normativa MEC nº 23/2017.

### 3. DA AVALIAÇÃO IN LOCO

Em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.235/2017, nas Portarias Normativas MEC nº 23/2017, republicada no DOU de 03/09/2018, e nº 11/2017, o processo foi encaminhado ao Inep para a avaliação in loco.

A avaliação seguiu os procedimentos previstos no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância – Autorização, publicado em outubro de 2017, contemplando as três dimensões previstas no Sinaes, constantes no Projeto Pedagógico do Curso (PPC): Organização Didático-Pedagógica, Corpo Docente e Tutorial e Infraestrutura.

É importante ressaltar que os conceitos obtidos nas avaliações não garantem, intrinsecamente, o deferimento do ato autorizativo, mas subsidiam a Secretaria em suas decisões regulatórias.

A avaliação efetuada no âmbito do presente processo ocorreu no período de 01/07/2021 a 02/07/2021, no endereço: Avenida Cristo Rei, 270-305, Banzato, Marília/SP, tendo como resultado o relatório de avaliação de código 159171e apresenta os seguintes conceitos para as dimensões relacionadas no quadro 1 abaixo:

| Quadro 1: Conceitos Final e das dimensões do Relatório de Avaliação |          |
|---------------------------------------------------------------------|----------|
| Dimensão /Conceito Final                                            | Conceito |
| Dimensão 1 - Organização Didático-Pedagógica                        | 3.50     |
| Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial                               | 4.29     |
| Dimensão 3 - Infraestrutura                                         | 4.73     |
| Conceito Final                                                      | 04       |

Após a avaliação externa, sob a responsabilidade do Inep, o processo prossegue para a fase de manifestação da instituição e da Seres. Como resultado, o protocolo poderá ser encaminhado para a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), quando impugnada a avaliação, ou seguirá para a apreciação desta Secretaria, que analisará os elementos da instrução documental, a avaliação do Inep e o mérito do pedido para elaboração do Parecer Final, com base em padrões decisórios definidos nas normas.

O relatório de avaliação in loco, referente ao processo em voga, foi impugnado por esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e pela instituição na fase de manifestação. E, com base nos argumentos apresentados, a CTAA conheceu parcialmente do recurso, e, no mérito, deu-lhe provimento, estabelecendo a alteração e manutenção dos conceitos atribuídos aos indicadores abaixo, conforme relatado:

(...)

Pelo exposto e após a análise do processo em pauta, esta Relatoria manifesta-se por indicar à CTAA a REFORMA do Parecer da Comissão de Avaliação da seguinte forma:

Indicador 1.4) redução do conceito 4 para 1.

Indicador 1.6) manutenção do conceito 4.

Indicador 1.16) redução do conceito 5 para 4.

Indicador 1.17) manutenção do conceito 3.

*É o voto da relatoria.*

## II. VOTO DO RELATOR

## III. DECISÃO DO CONSELHO

*A CTAA vota pela reforma do relatório da Comissão de Avaliação.*

*Em decorrência disso, temos como resultado da avaliação externa, após a deliberação pela CTAA, o exposto no quadro 2 a seguir:*

| <i>Quadro 2: Conceitos Final e das dimensões do Relatório de Avaliação, após apreciação da CTAA</i> |                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <i>Dimensão/Conceito Final</i>                                                                      | <i>Conceito</i> |
| <i>Dimensão 1 - Organização Didático-Pedagógica</i>                                                 | <i>3.50</i>     |
| <i>Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial</i>                                                        | <i>4.29</i>     |
| <i>Dimensão 3 - Infraestrutura</i>                                                                  | <i>4.73</i>     |
| <i>Conceito Final</i>                                                                               | <i>04</i>       |

*As sínteses elaboradas pela Comissão de Avaliação in loco para corroborar a atribuição dos conceitos poderão ser consultadas diretamente no processo e-MEC em análise.*

## 4. CONSIDERAÇÕES DA SERES

### 4.1. Das normas aplicáveis

*Com o intuito de aperfeiçoar os procedimentos, desburocratizar fluxos e aprimorar a qualidade da atuação regulatória do Ministério da Educação, exarou-se o Decreto nº 9.235/2017, publicado no DOU de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.*

*Com efeito, a Portaria Normativa nº 20/2017, republicada no DOU de 03 de setembro de 2018, estabeleceu os procedimentos e o padrão decisório aplicados aos processos regulatórios das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.*

*O art. 13, da referida PN nº 20/2017, estabeleceu os critérios utilizados por esta Seres para decisão dos processos de autorização de curso EaD, na fase do Parecer Final, in verbis:*

*Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso - CC e os conceitos obtidos em cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:*

*I - obtenção de CC igual ou maior que três;*

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

*III - para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*

*a) estrutura curricular; e*

*b) conteúdos curriculares;*

*IV - para os cursos EaD, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*

*a) estrutura curricular;*

*b) conteúdos curriculares;*

- c) metodologia;
- d) AVA; e
- e) Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

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

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

- I - Diretrizes Curriculares Nacionais, quando existentes;
- II - carga horária mínima do curso. (Grifo nosso)

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.2. Da análise do pedido

No caso específico da modalidade a distância, cabe salientar que, conforme estipula o artigo 8º, § 1º, da Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, a oferta de cursos superiores a distância, sem previsão de atividades presenciais, inclusive por IES detentoras de autonomia, fica condicionada à autorização prévia pela Seres atendidas às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e às normas específicas a serem expedidas pelo MEC.

Art. 8º

(...)

§ 1º A oferta de cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais, inclusive por IES detentoras de autonomia, fica condicionada à autorização prévia pela SERES, após avaliação in loco no endereço sede, para comprovação da existência de infraestrutura tecnológica e de pessoal suficientes para o cumprimento do PPC, atendidas as DCN e normas específicas expedidas pelo MEC.

Isto posto, considerando-se que não foram expedidas normas específicas para orientar a instrução e análise de pedidos de autorização de cursos superiores EaD sem atividades presenciais obrigatórias, esclarecemos que o projeto pedagógico do

curso em voga está estruturado de acordo com a previsão legal e contempla tais atividades.

No que se refere à carga horária do curso, há uma divergência quanto à informação disponível no processo (Turno: Não aplica - Ch: 4420) e no relatório de avaliação in loco (4260 horas). Em concordância com a comissão, esta Secretaria considerou o mesmo quantitativo para sua análise. Diante disso, a carga horária do curso será redimensionada 4260 horas. (Grifo nosso)

#### 4.3. Da análise do mérito

No que concerne aos indicadores apontados no Art. 13 do PN nº 20/2017, elencamos abaixo os que obtiveram conceitos abaixo de 3, com as respectivas justificativas que embasam a análise da comissão de avaliação e da CTAA.

##### Indicador 1.4) Estrutura curricular. Conceito 4.

A SERES alega que não foram apresentadas informações suficientes para validar alguns parâmetros do Instrumento de Avaliação: a interdisciplinaridade, a acessibilidade metodológica, a articulação da teoria com a prática, mecanismos de familiarização com a modalidade a distância e a articulação entre os componentes curriculares no percurso de formação.

A interdisciplinaridade é citada e prevista nas páginas 51, 93, 95, nas atividades obrigatórias, complementares e nas ementas das disciplinas. Há previsão do fomento à interdisciplinaridade nos itens 7.9, 6.2.3.1, 1.1.2, 4.2 e 5.1.

O currículo apresenta diversas atividades práticas e teórico-práticas presenciais: Métodos de Avaliação em Fisioterapia, Prática Fisioterapêutica, Prática Supervisionada em Fisioterapia Preventiva, Estágios Supervisionados. Observa-se uma boa articulação da teoria com a prática.

A familiarização com a modalidade a distância está citada nas páginas 52 e 82. A acessibilidade metodológica está descrita na página 107, item 1.3.9., a contento. A página 78, item 5.3.8. explica especificamente como é feito o atendimento a pessoas do espectro autista.

A estrutura curricular está explicitada no item 5.2. As disciplinas foram divididas em diversos módulos, não explicitando claramente a articulação entre os componentes curriculares no percurso de formação. Não é possível compreender o fluxo curricular, e quais disciplinas serão cursadas em cada semestre, e sua ordenação, analisando a matriz curricular. Apenas na página 75 são citadas as duas disciplinas optativas.

Não há flexibilidade na estrutura curricular. São poucas as disciplinas optativas, e a descrição das atividades complementares é insuficiente.

Recomenda-se a redução do conceito de 4 para 1, por não prever a flexibilidade curricular. Não há elementos comprovadamente inovadores, e a articulação entre os componentes curriculares no percurso de formação não está explícita.

Isto posto, acerca das exigências previstas no art 13 da Portaria Normativa nº 20/2017, seguem os devidos esclarecimentos:

| Portaria Normativa nº 20/2017 | Requisito                                 | Resultado da Análise                          |
|-------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Art. 13, I                    | Conceito de Curso igual ou maior que três | Atendimento do quesito. Obteve conceito final |

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                         |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <i>maior que 3, conforme apresentado no quadro 2, do título 3, do presente parecer</i>                                                                  |
| <i>Art. 13, II</i>           | <i>Conceito igual ou maior que três em cada uma das dimensões do Conceito de Curso. Obs.: Conforme dita o § 4º, do art. 13, da Portaria Normativa nº 20/2017, será considerado como atendido esse critério na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,8 em uma única dimensão, desde que as demais, e o conceito final, sejam iguais ou superiores a 3.</i> | <i>Atendimento do quesito. Obteve conceitos maiores do que 3 nas três dimensões, conforme apresentado no quadro 2 do título 3, do presente parecer.</i> |
| <i>Art. 13, IV, a</i>        | <i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 1.4: Estrutura Curricular</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <i>Não atendimento do quesito: obteve conceito inferior a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>                                   |
| <i>Art. 13, IV, b</i>        | <i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 1.5: Conteúdos Curriculares</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <i>Não atendimento do quesito: obteve conceito inferior a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>                                   |
| <i>Art. 13, IV, c</i>        | <i>Conceito igual ou maior que três no I Indicador 1.6: Metodologia</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <i>Atendimento do quesito: obteve conceito maior ou igual a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>                                 |
| <i>Art. 13, IV, e</i>        | <i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 1.16: Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).</i>                                                                                                                                                                                                                                                                  | <i>Atendimento do quesito: obteve conceito maior ou igual a 3, conforme relatório de avaliação reformado pela CTAA.</i>                                 |
| <i>Art. 13, IV, d</i>        | <i>Conceito igual ou maior que três no Indicador 1.17: Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA);</i>                                                                                                                                                                                                                                                                         | <i>Atendimento do quesito: obteve conceito maior ou igual a 3, conforme relatório de avaliação.</i>                                                     |
| <i>Art. 13, § 2º, I e II</i> | <i>Cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais ou da carga horária mínima do curso.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                              | <i>Atendimento do quesito, conforme relatório de avaliação.</i>                                                                                         |

*Considerando a análise documental e o relatório de avaliação reformado pela CTAA, constata-se que o pedido não atendeu, no âmbito sistêmico e global, suficientemente aos requisitos legais e normativos dispostos na legislação vigente, pois obteve conceito insatisfatório no indicador 1.4, considerados indispensáveis para assegurar as condições mínimas de funcionamento para a oferta do curso na modalidade EaD. (Grifo nosso)*

## **5. CONCLUSÃO**

*Diante do exposto, por não estar em consonância com os requisitos dos 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 autorização do Curso - 1506918 - FISIOTERAPIA, BACHARELADO, solicitado pelo(a) FACULDADE CATÓLICA PAULISTA, com sede no endereço: Avenida Cristo Rei, 270-305, Banzato, Marília/SP, mantido(a) pelo(a) ASSOCIACAO EDUCACIONAL LATINO AMERICANA.*

*Em face da decisão exarada pela SERES, a Associação Educacional Latino Americana interpôs recurso contra o indeferimento do pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, a ser ofertado pela Faculdade Católica Paulista (FACAP).*

*Em sua defesa, a recorrente traz o seguinte arrazoado:*

*[...]*

*III – Das Razões do Pedido*

*Inicialmente, convém trazer à baila a doutrina preconizada à luz dos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, estes que são os alicerces norteadores da Administração Pública e de observância obrigatória.*

*O princípio da eficiência está previsto expressamente no caput do art. 2º da Lei nº. 9.784/99. Sob o ponto de vista do processo administrativo, o princípio da eficiência implica em celeridade processual. Não deve haver, portanto, a demora demasiada na prática dos atos processuais e na conclusão do processo.*

*É dever da administração pública rejeitar a prática de atos desnecessários, protelatórios e zelar pela observância dos prazos processuais, bem como praticar os atos que lhe competem.*

*Também está relacionado com o princípio da eficiência o princípio da economia processual, que determina que não sejam praticados atos processuais desnecessários, ou seja, agindo com o máximo de resultado na atuação do direito com o mínimo de emprego possível de atividades processuais.*

*O Princípio da Razoabilidade trata de impor limites à discricionariedade administrativa, ampliando o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário. Estabelece que os atos da administração pública, no exercício de atos discricionários, devem atuar de forma racional, sensata e coerente levando em consideração as circunstâncias de cada processo administrativo.*

*Desta forma, optamos neste momento trazer à luz do processo que, tanto a comissão de avaliação in loco quanto a CTAA consideraram que todas as dimensões e a grande maioria dos indicadores apresentavam condições excelentes para a oferta do curso de Fisioterapia na modalidade EaD, constantes no pedido de autorização. Indeferir este processo significa ir de encontro aos princípios da celeridade, razoabilidade e economicidade processual, que vale dizer, norteiam os processos administrativos.*

*Ademais, vale frisar que a consequência de tal indeferimento é de fato um alongamento do lapso temporal a ser despendido para um novo protocolo de autorização de curso. Protocolo este que levaria a novos custos de todas as partes envolvidas (IES e MEC), mas principalmente, ao custo social advindo da espera e falta deste curso, na modalidade EaD, no plano de expansão da Faculdade Católica Paulista.*

*Além disso, a SERES, diante da redução do conceito 4 para o conceito 1, sugerido pela CTAA, no indicador 1.4 ignorou o conceito 3,50 da Dimensão a que pertence o referido indicado invocando o art. 13, inciso IV, alínea a da Portaria Normativa 20/2017, para sugerir o indeferimento do pedido de autorização do curso de Fisioterapia, na modalidade a distância, objeto deste recurso.*

*A referida decisão deve ser reformada pela Câmara de Educação Superior do CNE, pois a fundamentação acolhida é desarrazoada, absolutamente desproporcional e incompatível com a instrução do processo, especialmente com os resultados da avaliação, com conceitos satisfatórios nas três Dimensões constantes do Instrumento de Autorização de Cursos de Graduação, assim como o Conceito de Curso 04 (quatro) obtido.*

*A disposição contida no art. 13, inciso IV, alínea a, da Portaria Normativa 20/2017, adotada como fundamento para o indeferimento do pedido de autorização, apresenta uma desproporção inaceitável em relação a orientação da Lei nº 10.861/2004. Essa disposição da Portaria coloca o conceito do indicador como mais importante que o conceito da Dimensão que ele integra. O indicador 1.4 está para a*

*Dimensão I como acessório e seu resultado não pode se sobrepor ao resultado da Dimensão e ao resultado do conjunto das Dimensões.*

*Segundo a Lei nº 10.861/2004, a avaliação de cursos superiores resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, para cada dimensão avaliada e para o conjunto delas, ou seja, cada dimensão receberá um conceito e as dimensões como um todo um conceito final, que se consistirá no resultado da avaliação e referencial para a regulação. O referencial para a regulação é o resultado de cada dimensão e o resultado da avaliação e não apenas o resultado de um indicador.*

*É importante considerar que, em sua avaliação global, o curso obteve o conceito 4 (quatro) numa escala de 5 (cinco) níveis, o que equivale a um potencial de qualidade “muito bom”. Esse panorama permite denotar que o curso pretendido atende, acima da média, aos requisitos de padrão de qualidade estabelecidos pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.*

#### *IV – Do Pedido*

*Considerando que a avaliação (código 159171), ao fazer um diagnóstico in loco, atribuiu ao curso de Fisioterapia, na modalidade a distância (Processo e-MEC nº 201931120) conceitos que atestam a sua qualidade: Dimensão 1 - Organização Didático Pedagógica: 3,70; Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial: 4,29; Dimensão 3 - Infraestrutura: 4,73, chegando assim ao Conceito Final Contínuo de 4,23 e Conceito Final Faixa igual a 4.*

*Considerando que após a reforma do Relatório de Avaliação indicada pela CTAA, os conceitos permaneceram elevados: Dimensão 1 - Organização Didático Pedagógica: 3,50; Dimensão 2 - Corpo Docente e Tutorial: 4,29; Dimensão 3 - Infraestrutura: 4,73, mantendo Conceito Final igual a 4; atestando a qualidade do projeto avaliado.*

*Considerando que o indicador “1.4 – Estrutura Curricular” obteve conceituação máxima (nota 4) pela Comissão de Avaliação “in loco”, mas que este mesmo indicador passou por reformulação posterior, indicada pela CTAA, resultando em conceituação insuficiente (nota 1).*

*Considerando que o indicador “1.4 – Estrutura Curricular” representa um critério de referência a ser atendida, cuja exigência está prevista na alínea “a”, do inciso IV, do Art. 13 da Portaria Normativa nº Portaria Normativa nº 20/2017, republicada no DOU de 03 de setembro de 2018.*

*Considerando que após a divulgação do Relatório da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, respeitando todo o fluxo processual e padrão decisório previstos nas Portarias Normativas nºs. 20 e 23, de 21/12/2017, o processo foi encaminhado para o Parecer Final da SERES sem qualquer possibilidade de readequação no único indicador que ficara em situação insuficiente.*

*Considerando que, em virtude da sugestão de indeferimento, ocorreu a publicação da Portaria SERES/MEC nº 428, de 03/02/2022, que indeferiu o pedido de autorização do curso de Fisioterapia, na modalidade a distância, da Faculdade Católica Paulista – FACAP.*

*Considerando os princípios da eficiência, economicidade processual e razoabilidade, ora invocados nesta peça recursal, são os alicerces norteadores da Administração Pública e de observância obrigatória.*

*Considerando que a disposição contida no art. 13, inciso IV, alínea a, da Portaria Normativa 20/2017, adotada como fundamento para o indeferimento do*

*pedido de autorização, apresenta uma desproporção em relação a orientação da Lei nº 10.861/2004.*

*Considerando que segundo a Lei nº 10.861/2004, a avaliação de cursos superiores resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, para cada dimensão avaliada e para o conjunto delas, ou seja, cada dimensão receberá um conceito e as dimensões como um todo um conceito final, que se consistirá no resultado da avaliação e referencial para a regulação, e que o referencial para a regulação é o resultado de cada dimensão e o resultado da avaliação e não o resultado de um indicador.*

*Assim, requeremos aos Excelentíssimos Senhores Conselheiros da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, que deem provimento ao presente recurso, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria SERES/MEC nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, para autorizar o funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Católica Paulista – FACAP (Código 15859), mantida pela Associação Educacional Latino Americana (Código 15215), sediada no município de Marília, no Estado de São Paulo, com 1.000 (mil) vagas totais anuais, condicionado à reformulação do indicador “1.4 – Estrutura Curricular” no projeto pedagógico do curso, a ser reavaliado à época do Reconhecimento do Curso.*

*Termos em que,  
Pede deferimento*

*Em suma, constata-se que a tese recursal está concentrada no inconformismo da requerente com os conceitos atribuídos pela comissão de avaliação in loco e pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Ademais, a recorrente sustenta que a decisão da SERES teria violado os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. Nesta esteira, postula à Câmara de Educação Superior (CES) a reforma da Portaria SERES nº 428/2022, com a decorrente autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, a ser ofertado pela Faculdade Católica Paulista (FACAP).*

### **Considerações do Relator**

*Uma vez mais nos deparamos com o indeferimento de um curso superior avaliado com conceito final 4 (quatro). O motivo determinante para este desfecho é o conceito 1 (um) no indicador 1.4 – Estrutura Curricular. Deixo consignado, ainda, que este indicador foi inicialmente avaliado pela comissão de avaliação in loco com o conceito 4 (quatro). Levada a matéria à CTAA, a recorrente teve a redução de 4 (quatro) para 1 (um).*

*Dito isto, manifesto sumariamente minha discordância com o desfecho dado à matéria. Ora, apurar um indicador com conceito 4 (quatro) e depois abruptamente reduzir para 1 (um) é indício ostensivo de ausência de parâmetro metodológico em uma fase de fundamental importância como é a avaliação. Ademais, o órgão regulador tem como modus operandi impugnar relatório de avaliação de forma genérica. Com efeito, a impugnação deve ser motivadamente detalhada e delimitada aos aspectos que teoricamente não se coadunam com a legislação.*

*Em que pese a conduta deste Relator em não comungar com a ideia de autorizar cursos superiores que não se pautem pela coerência dos conteúdos curriculares com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), no caso em tela, nada me faz crer que este fator se encontra presente. Ao analisar o cadastro da IES no e-MEC, temos a convicção de que se trata de uma instituição que preza pela qualidade. Possui Conceito Institucional (CI) e Conceito Institucional – Educação a Distância (CI-EaD) 4 (quatro), oferta um catálogo de 38 (trinta e oito) cursos, dentre eles da área de saúde e na modalidade EaD.*

*Mesmo cômico de que o indicador 1.4 – Conteúdos Curriculares é um daqueles que a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, exige o conceito mínimo 3 (três), penso que sua aplicabilidade deve ser analisada holisticamente, à luz da legislação e do histórico da IES. Essa é a interpretação que faço da legislação. Por conseguinte, de todos os elementos que compõem o processo e, sobretudo, a expertise da IES, estou convicto que, no caso concreto, devo me pautar pelo legalismo mitigado, sem desconsiderar a discricionariedade técnica.*

*Outrossim, não vislumbro qualquer aspecto que possa demonstrar vulnerabilidade qualitativa. Com efeito, não há fragilidades estruturais, docentes e pedagógicas que deixem margens para dúvidas quanto a isso. Ato contínuo, o aspecto curricular apontado como insuficiente, foi inicialmente avaliado pela comissão in loco com conceito 4 (quatro). Nesta esteira, os elementos disponíveis a este Relator revelam que a IES possui experiência suficiente para sanear as questões relativas aos conteúdos curriculares a curto prazo. Diferentemente de outros casos, os problemas detectados são pontuais, sem qualquer comprometimento estrutural do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) em relação às DCNs. Neste bojo, seriam, salvo melhor juízo, defeitos plenamente sanáveis, possíveis de serem extirpados antes mesmo do início da oferta do curso superior.*

*Diante do exposto acima, dou provimento à demanda recursal e posiciono-me, neste sentido, pela reforma da Portaria SERES nº 428/2022. É este o Parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) sintetizado no voto abaixo exarado.*

## **II. VOTO DO RELATOR**

*Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, para autorizar o funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede na Avenida Cristo Rei, nºs 250-305, bairro Banzato, no município de Marília, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional Latino Americana, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo, com 1.000 (mil) vagas totais anuais.*

## **III. DECISÃO DO CONSELHO**

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

*Sala das Sessões, em 7 de abril de 2022.*

### **Considerações do Relator**

O pedido de autorização para funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede no município de Marília, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional Latino Americana, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo, foi indeferido pela SERES, de acordo com a Portaria nº 428/2022.

Em 23 de fevereiro de 2022, a Instituição de Educação Superior (IES) protocolou recurso junto ao CNE, questionando a decisão da SERES.

Em 7 de abril de 2022, a CES/CNE aprovou, por maioria, com 1 (uma) abstenção, o supracitado Parecer CNE/CES nº 310/2022, que deferiu o recurso da IES, cujas considerações e voto estão reproduzidos a seguir.

*[...]*

*Uma vez mais nos deparamos com o indeferimento de um curso superior avaliado com conceito final 4 (quatro). O motivo determinante para este desfecho é o conceito 1 (um) no indicador 1.4 – Estrutura Curricular. Deixo consignado, ainda, que este indicador foi inicialmente avaliado pela comissão de avaliação in loco com o conceito 4 (quatro). Levada a matéria à CTAA, a recorrente teve a redução de 4 (quatro) para 1 (um).*

*Dito isto, manifesto sumariamente minha discordância com o desfecho dado à matéria. Ora, apurar um indicador com conceito 4 (quatro) e depois abruptamente reduzir para 1 (um) é indício ostensivo de ausência de parâmetro metodológico em uma fase de fundamental importância como é a avaliação. Ademais, o órgão regulador tem como modus operandi impugnar relatório de avaliação de forma genérica. Com efeito, a impugnação deve ser motivadamente detalhada e delimitada aos aspectos que teoricamente não se coadunam com a legislação.*

*Em que pese a conduta deste Relator em não comungar com a ideia de autorizar cursos superiores que não se pautem pela coerência dos conteúdos curriculares com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), no caso em tela, nada me faz crer que este fator se encontra presente. Ao analisar o cadastro da IES no e-MEC, temos a convicção de que se trata de uma instituição que preza pela qualidade. Possui Conceito Institucional (CI) e Conceito Institucional – Educação a Distância (CI-EaD) 4 (quatro), oferta um catálogo de 38 (trinta e oito) cursos, dentre eles da área de saúde e na modalidade EaD.*

*Mesmo cômico de que o indicador 1.4 – Conteúdos Curriculares é um daqueles que a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, exige o conceito mínimo 3 (três), penso que sua aplicabilidade deve ser analisada holisticamente, à luz da legislação e do histórico da IES. Essa é a interpretação que faço da legislação. Por conseguinte, de todos os elementos que compõem o processo e, sobretudo, a expertise da IES, estou convicto que, no caso concreto, devo me pautar pelo legalismo mitigado, sem desconsiderar a discricionariedade técnica.*

*Outrossim, não vislumbro qualquer aspecto que possa demonstrar vulnerabilidade qualitativa. Com efeito, não há fragilidades estruturais, docentes e pedagógicas que deixem margens para dúvidas quanto a isso. Ato contínuo, o aspecto curricular apontado como insuficiente, foi inicialmente avaliado pela comissão in*

*loco com conceito 4 (quatro). Nesta esteira, os elementos disponíveis a este Relator revelam que a IES possui experiência suficiente para sanear as questões relativas aos conteúdos curriculares a curto prazo. Diferentemente de outros casos, os problemas detectados são pontuais, sem qualquer comprometimento estrutural do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) em relação às DCNs. Neste bojo, seriam, salvo melhor juízo, defeitos plenamente sanáveis, possíveis de serem extirpados antes mesmo do início da oferta do curso superior.*

*Diante do exposto acima, dou provimento à demanda recursal e posiciono-me, neste sentido, pela reforma da Portaria SERES nº 428/2022. É este o Parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) sintetizado no voto abaixo exarado.*

## **II. VOTO DO RELATOR**

*Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, reformando a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa na Portaria nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, para autorizar o funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, a ser oferecido pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede na Avenida Cristo Rei, nºs 250-305, bairro Banzato, no município de Marília, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional Latino Americana, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo, com 1.000 (mil) vagas totais anuais.*

Em 28 de fevereiro de 2023, a Conjur/MEC baixou o processo em diligência à SERES para posicionamento técnico quanto aos termos da deliberação do CNE.

Em 16 de maio de 2023, a SERES, por intermédio do Ofício nº 272/2023/COREAD/DIREG/SERES/SERES-MEC, ratificou os termos do Parecer Final exarado no bojo do processo e-MEC nº 201931120 e da decisão constante da sua Portaria nº 428/ 2022, alegando que:

*[...] em que pese a obtenção de conceito final satisfatório igual a 4, o relatório de avaliação in loco aponta fragilidade em aspecto considerado basilar para a comprovação da qualidade da oferta do curso, representando pelo Indicador 1.4 (Estrutura Curricular), conforme prevê o art. 13, da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.*

Em relação à decisão exarada no Parecer CNE/CES nº 310/2022, a SERES assim destacou em sua análise:

*[...]*

*Ante o exposto, considerando que a deliberação do CNE se pautou por motivações meramente subjetivas, destacando que o argumento de que este “órgão regulador tem como modus operandi impugnar relatório de avaliação de forma genérica”, não prospera em razão de todo o exposto, comprovado pelo fato de que a impugnação foi acatada pela CTAA e perfeitamente compreendida, e, ainda, que a legislação e normativas que regem os padrões decisórios dos processos regulatórios do Ministério da Educação e pautam objetivamente as decisões da SERES não apresentam espaço para discricionariedade, esta Secretaria mantém o entendimento*

*pelo indeferimento do pedido de autorização do curso de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, pleiteado pela Faculdade Católica Paulista (Cód. e-MEC 15859).*

Nesse sentido, a Coordenação-Geral de Regulação da Educação Superior a Distância, no âmbito de suas atribuições, ratifica a decisão proferida no seu Parecer Final e se manifesta desfavorável à homologação do Parecer CNE/CES nº 310/2022.

Além do conceito insatisfatório no Indicador 1.4., referente à estrutura curricular, o relatório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) revela outros 3 (três) indicadores com conceitos insatisfatórios e que merecem ser mencionados por sua relevância para um curso superior na área de saúde, a ser ministrado na modalidade a distância. Esses conceitos e as respectivas justificativas apresentadas pela comissão de avaliação do Inep estão descritos a seguir:

[...]

*1.7. Estágio curricular supervisionado. Obrigatório para cursos cujas DCN preveem o estágio supervisionado. **Conceito 2***

**Justificativa para conceito 2:** O estágio curricular supervisionado, de caráter obrigatório, está previsto no PPC, Capítulo 7.1 (p. 87-89). A prática dos estágios supervisionados ocorre nos módulos 16 a 20, totalizando 850 horas (20% da carga horária total do curso). Segue diretrizes de Regulamento de Estágio Institucional próprio. Segundo a Resolução nº 431 – COFFITO, de 27 de setembro de 2013, que dispõe sobre o exercício acadêmico de estágio obrigatório em Fisioterapia, em seu Art. 3º – Para o estágio curricular obrigatório deverá ser respeitada a relação de 01 (um) docente supervisor fisioterapeuta para até 06 (seis) estagiários para orientar e supervisionar, simultaneamente, em todos os cenários de atuação e, de no máximo 03 (três) estagiários para cada docente supervisor fisioterapeuta em comunidade (domicílio), unidades de terapia intensiva, semi-intensiva e centro de tratamento de queimados. Isso significa que, para proporcionalizar 1.000 vagas, será necessário 166 turmas supervisionadas nos cenários gerais e 333 turmas supervisionadas para condições especiais, como atendimento em UTI. Não foi apresentado cronograma demonstrado o cumprimento dessa previsão. Acrescenta-se que 500 vagas ocorrerão fora da sede, ou seja, serão distribuídas em cinco polos de apoio (nominados no PPC). **Em reunião com NDE, foi informado os docente que supervisionarão os estágios obrigatórios nos polos serão outro diferentes daqueles que supervisionarão na sede. No entanto, só foram apresentados Termos de Compromisso com a contratante para as atividades da sede.**

[...]

*1.14. Atividades de tutoria. **Conceito 2***

**Justificativa para conceito 2:** As atividades tutoriais estão previstas no PPC, na Seção III, Capítulo 8 - Corpo de Tutores (pág. 128 -133). As atividades de tutoria previstas contemplam, de maneira limitada, o atendimento às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular. Não foi apresentado estudo de proporção entre alunos e tutores. A proporção assumida no curso em tela é de 83:1 para o primeiro ano do curso e 416:1 no quinto ano de curso. Em reunião síncrona com NDE, foi informado a previsão de contratações futuras. A informação não estava firmada nas atas de reunião do NDE, assim, a proporção que foi considerada para essa análise assumiu o cálculo de 12 tutores que apresentaram a previsão de contratação. **Desse**

**modo, evidencia-se um fator limitante das demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular e no acompanhamento dos discentes no processo formativo.**

[...]

1.23. Atividades práticas de ensino para áreas da saúde. Obrigatório para cursos da área da saúde que contemplam, nas DCN e/ou no PPC, a integração com o sistema local e regional de saúde/SUS. **Conceito 1**

**Justificativa para conceito 1:** As atividades práticas de ensino para áreas da saúde estão previstas no PPC, Seção II, Capítulo 7.7 (pág. 96), alinhadas à DCN do curso em tela. Na matriz curricular é proposto disciplinas com formação teórica e presenciais, o que supõe, possuir um componente de atividades práticas, como as disciplinas de anatomia humana, psicomotricidade, cinesioterapia entre outras. As atividades presenciais do curso totalizam 1880 horas, distribuídas ao longo de 20 módulos. Isso corresponde a 44% do total da carga horária do curso. Está definido no PPC (pág. 83) que: “atividades presenciais obrigatórias – As atividades presenciais ocorrerão de acordo com o calendário de cada módulo e disciplina, em turmas divididas de acordo com a disponibilidade de equipamentos de cada laboratório com agendamento prévio no ambiente virtual de aprendizagem, CANVAS. Não foi apresentado uma possível distribuição presencial de alunos por disciplina e/ou regulamentação para a orientação, supervisão e responsabilidade docente que atendessem os padrões de qualidade de ensino propostos no PPC. Desse modo, o(a) docente responsável pela disciplina de anatomia (Módulo 1) e Anatomia do aparelho locomotor (módulo 4), assumirá, simultaneamente, 250 alunos na sede e mais 250 alunos dos polos de apoio, totalizando, 500 alunos simultâneos. Em reunião síncrona com NDE, foi informado que a IES irá contratar professores em cada polo de apoio, com quantidade equivalente, para atender os discentes dos polos, no entanto, os termos de compromissos de contratação apresentados não estabeleciam, necessariamente, a abrangência de responsabilidade de cada professor e/ou tutor, a sua regulação e sua regulamentação.

Em 30 de maio de 2023, a Conjur/MEC emitiu o Parecer nº 00350/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, sugerindo que o Ministro de Estado da Educação encaminhasse ao CNE o Parecer CNE/CES nº 310/2022 para reexame, do qual extrai-se o seguinte trecho, que toca no cerne da questão que levanta toda a controvérsia relativa ao tema em análise.

[...]

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

19. Pois bem. A controvérsia cinge-se no indeferimento do pedido da recorrente, mormente quando a SERES impugnara, via recurso administrativo interposto perante a CTAA, o conceito “4” originalmente atribuído pelo INEP à recorrente no quesito “estrutura curricular”, que após o julgamento da fase recursal respectiva passara a ser tido como “1”, sendo insuficiente ao deferimento do pedido formulado, a partir da determinação expressa no artigo 13, IV, da Portaria Normativa n.º 20, de 21 de dezembro de 2017:

Art. 13. Na fase de parecer final, a análise dos pedidos de autorização terá como referencial o Conceito de Curso - CC e os conceitos obtidos em

*cada uma das dimensões, sem prejuízo de outras exigências previstas na legislação e de medidas aplicadas no âmbito da supervisão, observando-se, no mínimo e cumulativamente, os seguintes critérios:*

*I - obtenção de CC igual ou maior que três;*

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

*III - para os cursos presenciais, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*

*a) estrutura curricular; e*

*b) conteúdos curriculares;*

*IV - para os cursos EaD, obtenção de conceito igual ou maior que três nos seguintes indicadores:*

*a) estrutura curricular;*

*b) conteúdos curriculares;*

*c) metodologia;*

*d) AVA; e*

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

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

*(...)*

20. Com efeito, extrai-se das conclusões assentadas no Parecer CNE/CES nº 310/2022, que, nada obstante o CNE, a princípio, reconheça que a Instituição lograra êxito em obter conceito mínimo suficiente no indicador “estrutura curricular”, manifestou-se, em sua decisão, de maneira subjetiva ao dispor que “Ademais, o órgão regulador tem como *modus operandi* impugnar relatório de avaliação de forma genérica. Com efeito, a impugnação deve ser motivadamente detalhada e delimitada aos aspectos que teoricamente não se coadunam com a legislação.”

21. Por derradeiro, o CNE concluiu que:

*Considerações do Relator*

*(...)*

*Mesmo cômico de que o indicador 1.4 – Conteúdos Curriculares é um daqueles que a Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, exige o conceito mínimo 3 (três), penso que sua aplicabilidade deve ser analisada holisticamente, à luz da legislação e do histórico da IES. Essa é a interpretação que faço da legislação. Por conseguinte, de todos os elementos que compõem o processo e, sobretudo, a expertise da IES, estou convicto que, no caso concreto, devo me pautar pelo legalismo mitigado, sem desconsiderar a discricionariedade técnica. (sublinhei)*

22. Têm-se que as conclusões assentadas no Parecer CNE/CES nº 310/2022 carecem de fundamentação jurídica e técnica apta a superar o padrão decisório extraído de regras jurídicas expressas e inequívocas, limitando-se à aplicação genérica de princípios jurídicos desacompanhados do ônus argumentativo devido, ou ainda por meio da adoção casuística de “legalismo mitigado”.

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

[...]

*37. 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.*

Assim, em 26 de julho de 2024, o Ministro de Estado da Educação, seguindo orientação da Conjur/MEC, encaminhou ao CNE o pedido de reexame do referido Parecer.

Em 8 de agosto de 2024, a IES, após audiência com este Conselheiro, encaminhou ofício ao CNE no qual resgata a argumentação apresentada ao Conselheiro Joaquim José Soares Neto, quando da análise do recurso interposto pela instituição contra a decisão da SERES, apresentando, entre outras razões, um quadro com os conceitos atribuídos ao Indicador 1.4. Estrutura Curricular nas avaliações de autorização de cursos superiores da IES ocorridas no período da avaliação de autorização do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, com o objetivo de demonstrar a preocupação da FACAP no cumprimento das normas legais, especialmente no que diz respeito aos critérios de referência da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017.

A IES complementa com novo quadro com os conceitos atribuídos ao Indicador 1.4. Estrutura Curricular em todas as avaliações da instituição ocorridas após a avaliação de autorização do curso superior em questão, com o objetivo de novamente demonstrar a preocupação da FACAP no cumprimento das normas legais, especialmente no que diz respeito aos critérios de referência contidos na Portaria Normativa. De acordo com o quadro apresentado, do total de 27 (vinte e sete) avaliações de reconhecimento de cursos superiores ocorridas após a avaliação do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, 9 (nove) receberam conceito 5 (cinco) no Indicador 1.4., perfazendo 33,3% do total das avaliações; outras 15 (quinze) avaliações (55,6% do total) receberam conceito 4 (quatro); e apenas 3 (três) avaliações (11,1%) receberam conceito 3 (três) no referido indicador.

Neste ponto, cumpre acrescentar que, a despeito das informações trazidas pela IES, não é competência do CNE proceder a revisão da avaliação *in loco*, visto que a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, é enfática ao atribuir privativamente ao Inep quaisquer atos inerentes a essa atividade.

Em face de todo o exposto, acompanhando as recomendações trazidas no bojo do Parecer nº 00350/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU da Conjur/MEC e considerando que não se observa erro de fato ou de direito na análise feita pela SERES que ensejaria correção por parte deste Conselho, este Relator encaminha o seguinte voto para apreciação da CES/CNE, nos termos abaixo exarados.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Voto, em sede de reexame, pela reforma do Parecer CNE/CES nº 310, de 7 de abril de 2022, que deu provimento ao recurso contra a decisão expressa na Portaria SERES nº 428, de 3 de fevereiro de 2022, e manifesto-me desfavorável ao pedido de autorização para

funcionamento do curso superior de Fisioterapia, bacharelado, na modalidade a distância, que seria oferecido pela Faculdade Católica Paulista (FACAP), com sede na Avenida Cristo Rei, nºs 270-305, bairro Banzato, no município de Marília, no estado de São Paulo, mantida pela Associação Educacional Latino Americana, com sede no município de São Paulo, no estado de São Paulo.

Brasília (DF), 5 de setembro de 2024.

Conselheiro Mauro Luiz Rabelo – Relator

### **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 5 de setembro de 2024.

Conselheiro Henrique Sartori de Almeida Prado – Presidente

Conselheiro Paulo Fossatti – Vice-Presidente