



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

PARECER n. 00171/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23000.046926/2017-01

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE REGULACAO E SUPERVISAO DA EDUCACAO SUPERIOR DO
MINISTERIO DA EDUCACAO - SERES/MEC**

ASSUNTOS: Minuta de Portaria que dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior. Revogação da Portaria MEC nº 22, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 22 de dezembro de 2017.

I) Minuta de Portaria. Procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância. Revogação da Portaria MEC nº 22, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 22 de dezembro de 2017;

II) Matéria disciplinada na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; no Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 e no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017;

III) Constitucionalidade e legalidade da proposta;

IV) Regularidade formal;

V) Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro.

Senhora Coordenadora-Geral,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se a análise de minuta de portaria que visa revogar a Portaria MEC nº 22, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU de 22 de dezembro de 2017, que, por sua vez, regulamenta o Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017, para dispor sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior – IES e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação **lato sensu**, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino, partir de proposição encaminhada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES.

2. A justificativa técnica para a proposição está consignada na Nota Técnica nº 2/2018/CGSO-GAB/DISUP/SERES, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

3. Aduz a Secretaria que se constatou a necessidade de alteração de diversos dispositivos da indigitada Portaria MEC nº 22, de 2017, tendo a presente Minuta o *“objetivo detalhar e tornar mais claros os fluxos e procedimentos de supervisão, cabendo destaque àquelas relacionadas a cada uma das fases do processo*

administrativo de supervisão inauguradas pelo novo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, a saber: procedimento preparatório, procedimento saneador e procedimento sancionador”.

4. É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

5. É importante destacar que esse controle interno da legalidade exercido por esta Consultoria Jurídica 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.

6. Em suma, a Constituição Federal reservou à Advocacia de Estado papel de intérprete constitucional das normas e princípios constantes da Constituição e das diversas leis e normas infralegais do Ordenamento Jurídico nacional para viabilizar o seguro, impessoal e eficiente assessoramento jurídico dos Poderes da República.

7. Feitas essas considerações, passa-se a analisar o ato normativo proposto.

8. Como já assentado, a proposição sob análise pretende implementar substanciais alterações na Portaria MEC nº 22, de 21 de dezembro de 2017, a fim de detalhar e tornar mais claros os fluxos e procedimentos de supervisão regulados por esse normativo, especialmente àqueles relacionadas a cada uma das fases do processo administrativo de supervisão.

9. A proposição em questão encontra fundamento constitucional e legal no art. 87, inciso II, da Constituição Federal, que atribui competência ao Ministro da Educação para expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos em matéria educacional, bem como na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB).

10. Nessa linha, firmada a competência do Ministro de Estado da Educação para tratar da matéria objeto da presente minuta, tem-se que, quanto à legitimidade da iniciativa e à adequação do instrumento utilizado, a proposta revela-se pertinente.

11. Ademais, no que concerne às exigências redacionais da Lei Complementar nº 95, de 1998 e do Decreto nº. 9.191, de 1º de novembro de 2017, a Minuta empregou o vernáculo de forma objetiva, clara e precisa, assim como a **estrutura organizacional** pertinente.

12. Ressalte-se que a **epígrafe**, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, deve ser grafada em caracteres maiúsculos, sem negrito e de forma centralizada. **Portanto, deve ser retirado o negrito da referida epígrafe.**

13. Outrossim, identifica-se a presença da **ementa**, que traça, brevemente, o objeto do ato normativo e o **preâmbulo** indica a autoridade competente para a prática do ato, bem como sua base legal, o art. 66 da Minuta Portaria explicita sua **data de entrada em vigor**, consistente na data de sua publicação, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 20 do referido Decreto nº 9.191, de 2017^[1].

14. Por fim, tendo em vista a nova estruturação formal apresentada pela SERES em que se faz necessária, inclusive, reorganização dos artigos, **recomenda-se a revogação da Portaria MEC nº 22, de 21 de dezembro de 2017**, publicada no DOU de 22 de dezembro de 2017. Isso porque a republicação é destinada para casos em que uma Portaria for publicada com omissões do texto original tais como: uma portaria que tinha dez artigos e foi publicada com apenas oito, ou então não se publicou o anexo à referida portaria. **Sendo assim, apresenta-se em anexo**

proposta de Portaria que inclui a referida revogação expressa.

15. Ultrapassada a análise formal da minuta, passa-se a análise do seu mérito.
16. Inicialmente, quadra assinalar que a presente regulamentação que se visa editar já foi objeto de análise recente por essa Consultoria, concretizada por intermédio do Parecer nº 01932/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 20 de dezembro de 2017. O referido Parecer Jurídico serviu de base para a publicação da Portaria nº 22, de 2017, a qual se pretende revogar.
17. No que toca as alterações meritórias implementadas pela área técnica, concernente à matéria de fundo, verifica-se que a minuta em exame tem caráter predominantemente técnico-operacional, cujos contornos se inserem na esfera de conveniência e oportunidade do gestor público.
18. Veja-se que a SERES, por intermédio da Nota Técnica nº 2, de 2018, registra minuciosamente todas as mudanças propostas, apresentando as respectivas justificativas. Convém destacar as seguintes:

Preâmbulo e Capítulo I - Das disposições Gerais

2.1. As alterações propostas no Preâmbulo e nas Disposições Gerais do Capítulo I são de menor impacto, tendo como objetivo tornar o texto mais fluido.

Capítulo II, Seção I - Das Fases

2.2. Já a alteração proposta na Seção I, Das Fases, art. 4 § 2º, de inserção do termo "irregularidades" e deficiências "passíveis de saneamento", tem como objetivo padronizar a cláusula com o art. 16 da própria Portaria, que segue o texto do art. 69 do Decreto nº 9.235, de 2017.

Capítulo II, Seção II - Das Medidas Cautelares

2.3. Na Seção II, Das Medidas Cautelares, do Capítulo II, é inserido o detalhamento, no art. 8, de que o despacho do Secretário deverá ser publicado no DOU. A alteração proposta no § 2º do mesmo artigo tem como objetivo facilitar a leitura do texto, ao passo que no § 3º é incluída a menção de que as cautelares também podem ser aplicadas nos casos de procedimento saneador.

2.4. É sugerida, ainda, no mesmo art. 8, a menção expressa em novo § 5º a que recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos. Tal inclusão visa reforçar o que já está previsto na Lei nº 9.784, de 1999, em seu art. 63, inciso I.

Capítulo II, Seção III - Do Procedimento Preparatório

2.5. Na Seção III - Do Procedimento Preparatório, é sugerida a substituição, nos incisos VI e VIII do art. 14, do termo "comunidade acadêmica" por "interesse público", por este último ser mais abrangente. No inciso IX, sugere-se pequena adequação gramatical.

Capítulo II, Seção IV - Do Procedimento Saneador

2.6. No art. 16, Seção IV - Do Procedimento Saneador, é excluída menção à "Portaria do Secretário", já que, conforme se esclarece em seu parágrafo único, o procedimento saneador será instaurado por meio de Despacho do Secretário, a ser publicado no DOU, ou Termo Saneador. É retificada também a remissão ao art. 11, já que trata-se, na realidade, de assunto abarcado no art. 13.

2.7. Visando ainda detalhar o fluxo do Termo Saneador, são incluídas no art. 18 as etapas de notificação da IES para a celebração do termo, bem como de publicação de seu extrato no DOU. No § 2º, é detalhado o instrumento pelo qual o processo será incluído.

Capítulo II, Seção V - Do Procedimento Sancionador

2.8. Na Seção V - do Procedimento Sancionador, as alterações propostas têm o condão de detalhar o procedimento de interposição de recurso e de defesa pela IES, bem como de esclarecer de que forma se dará a conclusão do procedimento sancionador e o arquivamento

do processo administrativo de supervisão. Assim, sugeriu-se a inclusão dos parágrafos § 1º, § 2º, § 3º e § 4º ao art. 22. No art. 23, sugere-se esclarecer os instrumentos pelos quais o arquivamento ou a aplicação de penalidades serão determinados, bem como mencionar, de maneira expressa, que o fluxo do procedimento não será interrompido diante da ausência de defesa ou sua apresentação fora do prazo. Sugere-se acrescentar ainda informação (propostas de arts. 24 e 25) sobre o fluxo da análise do recurso pela Seres e a homologação da decisão do CNE pelo Ministro.

2.9. No texto original do art. 25, § 1º, na forma como publicado, já havia sido solicitada a inclusão do termo "descredenciada".

2.10. No final da seção, sugere-se especificar as condições para a conclusão do procedimento sancionador e o arquivamento do processo administrativo de supervisão, bem como as consequências, para as IES, nos casos de descumprimento de penalidades.

Capítulo II, Seção VI - Da Oferta sem Ato Autorizativo

2.11. No primeiro art. da Seção VI - Da Oferta sem Ato Autorizativo, sugere-se excluir a menção à instituição credenciada, visto que o rito sumário, nos termos do art. 76, § 1º, do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, aplica-se somente à instituição ainda não credenciada, mas que possua pedido de credenciamento em tramitação. As demais inclusões propostas visam detalhar o fluxo do rito sumário, especialmente as fases de recurso e de arquivamento.

Capítulo II, Seção VIII - Do acervo acadêmico

2.12. Observou-se, também, que o anexo encaminhado para publicação junto à Portaria (doc. SEI 0916632), mencionado nos seus artigos 35 e 42, acabou por não ser publicado. Tal anexo, referente a a Código e Tabela aprovados pela Portaria AN/MJ Nº 92, de 23 de setembro de 2011, no entanto, é documento demasiadamente longo, razão pela qual sua publicação não seria, de fato, econômica.

2.13. Nesse sentido, com vistas a adequar o texto da Portaria a ausência de publicação do referido anexo, sugere-se, no que será o art. 38 da atual proposta, a exclusão ao termo "conforme Anexo desta Portaria", bem como de adequação ao texto do futuro art. 45.

Demais alterações

2.14. As demais alterações propostas à Portaria nº 22, de 21 de dezembro de 2017, devidamente destacadas no documento que segue em anexo, são de cunho de formal, com vistas a tornar o texto gramaticalmente mais coeso.

2.15. Destaque-se, por fim, que em razão da inclusão de novos artigos, será necessário reenumerá-los.

19. Dessa forma, tem-se que a edição do ato normativo foi devidamente justificada pela SERES em sua manifestação técnica que traz fundamentos sólidos para a medida que se propõe, delineando com precisão os objetivos da adoção do ato proposto, os quais estão em sintonia com o interesse público e as atribuições conferidas por lei à este Ministério da Educação.

20. Portanto, após cotejar os termos da minuta apresentada com a legislação que lhe subsidia, não identificamos nenhum aspecto relevante no que diz respeito à juridicidade e legalidade, capaz de obstar a sua edição. Observe-se que conteúdo da minuta não ultrapassa os limites legais, nem inova a ordem jurídica com a criação de direitos ou imposição de deveres que não os estritamente relacionados à lei, tendo, por conseguinte, o poder regulamentar do MEC, enquanto órgão regulador, supervisor e avaliador do sistema federal de ensino, sido exercido em conformidade com a legislação de regência.

III- CONCLUSÃO

21. Ante todo o exposto, não vislumbro óbice jurídico ao prosseguimento da proposição, pelo que

proponho o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro, via Secretaria Executiva, acompanhado da proposta de minuta devidamente chancelada, para as providências ulteriores com vistas à edição do ato.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.

DÉBORA LARA SOMAVILLA
ADVOGADA DA UNIÃO
(Assinado Eletronicamente)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000046926201701 e da chave de acesso 2f9e9530

Notas

1. [^] Art. 20. A ***vacatio legis*** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos: *I - de maior repercussão; II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população; III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado.*

Documento assinado eletronicamente por DEBORA LARA SOMAVILLA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 110042289 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEBORA LARA SOMAVILLA. Data e Hora: 20-02-2018 13:18. Número de Série: 13814952. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
