



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. 00716/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23000.017754/2017-51

INTERESSADOS: FACULDADE DE AGRONEGÓCIO PARAÍSO DO NORTE (FAPAN)

ASSUNTOS: Suspensão da eficácia de Despacho em homologação de Parecer do Conselho Nacional de Educação.

- Direito administrativo e educacional.
- Consulta.
- Possibilidade de suspensão de Despacho do Ministro de Estado da Educação, publicado no Diário Oficial da União de 18 de abril de 2017 e da Portaria SERES nº 376, publicada em 25 de abril de 2017.
- Criação de grupo de trabalho para discussão da política regulatória dos cursos superiores tecnológicos da área jurídica.
- Discricionariedade e Conveniência do Gestor Público.
- Possibilidade jurídica.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta encaminhada a esta Consultoria Jurídica pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superiorpor – SERES, por meio do Memorando nº 501/2017/CGLNRS/DPR/SERES/SERES, de 28 de abril de 2017.

2. Pelo referido expediente, a SERES informou que o Parecer CNE/CES nº 68/2017, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que conheceu e deu provimento ao recurso interposto pela Faculdade de Agronegócio Paraíso do Norte – FAPAN, foi homologado pelo Senhor Ministro de Estado da Educação e publicado no Diário Oficial da União de 18 de abril de 2017, **autorizando o curso de Serviços Jurídicos, grau tecnológico**, que tramitou pelo Sistema e-MEC sob o nº 201352540.

3. Ato contínuo, em 26 de abril de 2017, a SERES publicou a Portaria nº 381, de 25 de abril de 2017, instituindo Grupo de Trabalho com o **objetivo de aperfeiçoar a política regulatória dos cursos superiores tecnológicos da área jurídica, suspendendo por 120 dias a tramitação dos pedidos de autorização de cursos superiores de tecnologia em serviços jurídicos ou equivalentes**.

4. Considerando que o mencionado Grupo de Trabalho será integrado por representantes deste Ministério, da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, das entidades representativas das instituições de educação superior e do Conselho Nacional de Educação - CNE, a área técnica solicita deste órgão jurídico parecer sobre a viabilidade jurídica de se suspender a eficácia, pelo prazo previsto na Portaria SERES nº 381/2017, da decisão de homologação do Parecer CNE/CES nº 68/2017.

5. É o breve relatório.

II-FUNDAMENTAÇÃO

a. Considerações iniciais.

6. Inicialmente, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, pois lhe cabe assessorar os gestores públicos no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, no âmbito desta Pasta Ministerial.

7. Destarte, não lhe compete 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 disposto no Enunciado Boa Prática Consultiva – BPC nº 07^[1].

8. Feitas estas considerações iniciais parte-se para o mérito da consulta.

b. Análise.

8. A consulta encaminhada a este órgão de assessoramento jurídico consiste em discorrer sobre a viabilidade jurídica de suspensão dos efeitos de despacho do Ministro de Estado da Educação como derradeiro ato do processo regulatório de autorização de cursos superiores.

9. Antes de adentrarmos na análise da consulta, a fim de contextualizar a matéria, é útil, primeiro, traçarmos breves ilações acerca da assim chamada "**autotutela administrativa**" e da **suspensão dos atos administrativos**.

10. A autotutela administrativa é, realmente, um poder-dever que o ordenamento jurídico confere à administração pública mediante o qual ela controla os seus próprios atos, **sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário**.

11. A autotutela se caracteriza pela iniciativa de ação atribuída aos próprios órgãos administrativos. Em outras palavras, significa que, se for necessário rever determinado ato para restabelecer a sua legalidade – ou simplesmente por conveniência -, a Administração poderá fazê-lo *ex officio*, fazendo uso da sua prerrogativa de autoexecutoriedade.

12. Em suma, a autotutela é tida como uma emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o poder-dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

13. No exercício da autotutela, a administração verifica todos os aspectos dos atos administrativos que ela mesma edita - tanto a legalidade quanto o mérito administrativo (conveniência e oportunidade do ato) -, podendo resultar dessa verificação vários efeitos jurídicos como a anulação, a revogação, a suspensão, a cassação, a convalidação, e, até mesmo, a confirmação da legalidade ou da conveniência do ato.

14. Desta sorte, atuando a Administração sob a direção do princípio da legalidade, poderá, no âmbito da **autotutela administrativa**, suspender determinado ato administrativo fazendo cessar os seus efeitos, em determinadas circunstâncias ou por certo tempo, embora mantendo o ato, para oportuna restauração de sua operatividade, conforme ensina a doutrina do eminente jurista Hely Lopes Meirelles[2].

15. Na esfera federal, o art. 50, inc. VIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ao tratar da motivação dos atos – indicação de fatos e fundamentos jurídicos – prescreve, entre outros, o instituto da **suspensão dos atos administrativos**, *ipsis litteris*:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

VIII - importem anulação, revogação, **suspensão** ou convalidação de **ato administrativo**.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

16. Como bem leciona José dos Santos Carvalho Filho, *a suspensão do ato implica a paralisação de seus efeitos. Trata-se de hipótese que espelha a exceção ao princípio da eficácia continuada dos atos administrativos. Para que se tenha condições concretas de analisar a legalidade do ato suspensivo, a lei impõe ao administrador a menção dos fatos e fundamentos jurídicos que justificam sua decisão.*[3]

17. Portanto, ressalte-se que o art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999, limitou a ação administrativa de modificação dos atos administrativos, ao estabelecer que **deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos** – teoria dos motivos determinantes.

18. Voltando à consulta, o motivo determinante que a área técnica trouxe aos autos para a pertinência da suspensão do Despacho do Ministro de Estado da Educação, publicado no Diário Oficial da União de 18 de abril de 2017 e da Portaria SERES nº 376, igualmente publicada nesse veículo em 25 de abril de 2017, é plausível considerando que a suspensão dos atos será pelo prazo razoável de 120 (cento e vinte) dias, período este de atuação do Grupo de Trabalho que contará com representantes do Ministério da Educação, da Ordem dos Advogados do Brasil, das entidades representativas das instituições de educação superior e do Conselho Nacional de Educação, e terá o objetivo específico de aperfeiçoar a política regulatória dos cursos superiores de tecnologia em serviços jurídicos ou equivalentes.

19. Observo, por outro lado, que a medida se reveste de nítida feição cautelar para preservar a condição dos futuros ingressantes no referido curso, caso as conclusões do referido grupo de trabalho apontem para a retirada do aludido curso de serviços jurídicos - grau técnico do catálogo nacional de cursos técnicos, medida que conta com forte apoio da Ordem dos Advogados do Brasil.

20. Inobstante a imposição legal da Administração Pública ser obrigada a motivar as razões que levam à prática da suspensão dos atos administrativos em tela, temos que tais razões estão na esfera do mérito administrativo.

21. Percebe-se, desta forma, que a Administração pode suspender ou revogar seus próprios atos por motivo de conveniência ou oportunidade, muito embora sejam perfeitamente **válidos**, suspendendo ou desfazendo o ato exclusivamente porque, a partir de um determinado momento, passa-se a considerá-lo **inoportuno ou inconveniente**.

22. É o que se deduz da conhecida Súmula 473 da Suprema Corte:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eiados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial.

23. Da leitura do disposto no artigo 2º[4] da Lei n. 9.131, de 1995, c/c o artigo 4º[5], inciso IV, do Decreto nº 5.773, de 2006, a competência para homologação de deliberações do Conselho Pleno e das Câmaras do Conselho Nacional de Educação é exclusiva do Ministro de Estado da Educação, sendo de idêntica forma definido no Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação em seus artigos 18, §§ 2º e 3º[6].

24. A interpretação dos dispositivos supracitados revela que o ato emanado do colegiado do CNE, seguido de homologação do Ministro de Estado da Educação, qualifica-se como ato administrativo composto que resulta da manifestação de um órgão, mas cuja edição ou produção de efeitos depende de outro ato que o aprove.

25. A função do ato praticado pelo Ministro de Estado da Educação é meramente instrumental: conferir eficácia ao Parecer emanado do CNE, não alterando o conteúdo do ato principal.

26. Assim, verifica-se que a competência do Ministro de Estado da Educação se configura adstrita, no campo do ato administrativo composto, à homologação do ato expedido pelo colegiado do CNE conferindo, desta forma, eficácia ao ato administrativo, dando-lhe exequibilidade.

27. Pelo princípio do paralelismo das formas, é competência do Ministro de Estado da Educação suspender a eficácia de seu despacho que dá eficácia à decisão do CNE, sendo tal decisão plenamente discricionária, se não ofender direito adquirido.

28. Na hipótese, não se pode dizer que a IES possua direito adquirido à autorização do curso de tecnólogo em serviços jurídicos, pois o ato pode ser revisto sempre que presente situações de superior interesse público ou de ilegalidades autorizem a cassação do ato autorizativo.

III- CONCLUSÃO

29. Ante todo o exposto, s.m.j., conclui esta Consultoria pela inexistência de óbice jurídico, ressalvados os critérios de oportunidade e conveniência do gestor público, para suspender a eficácia do despacho ministerial que homologou o Parecer CNE/CES nº 68/2017, pelo prazo previsto de 120 (cento e vinte dias), previsto na Portaria SERES nº 381/2017.

30. Com essas considerações, propõe-se a restituição dos autos à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior para ciência da presente manifestação e providências que entender cabíveis.

31. À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 3 de maio de 2017.

HENRIQUE TRÓCOLLI JÚNIOR

Procurador Federal

Coordenador-Geral

[1] O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade Manual de Boas Prática Consultivas 2 ed. Brasília: AGU, 2012, p 7.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16^a edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp. 134-134.

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

[5] Art. 4º Ao Ministro de Estado da Educação, como autoridade máxima da educação superior no sistema federal de ensino, compete, no que respeita às funções disciplinadas por este Decreto:

I - homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior;

II - homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP;

III - homologar os pareceres da CONAES;

IV - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.

[6] Art. 18 – O Colegiado, por seu Conselho Pleno e por suas Câmaras, manifesta-se por um dos seguintes instrumentos: ... § 2º - As deliberações finais do Conselho Pleno e das Câmaras dependem de homologação do Ministro de Estado da Educação. § 3º - O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000017754201751 e da chave de acesso 59d2643b

Documento assinado eletronicamente por HENRIQUE TROCCOLI JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 40750366 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HENRIQUE TROCCOLI JUNIOR. Data e Hora: 03-05-2017 17:50. Número de Série: 13506910. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
