PROCESSO	2022/00474		
INTERESSADO	Conselho Estadual de Educação		
ASSUNTO	Consulta sobre viabilidade e legalidade da Portaria MEC 314/2022		
RELATOR	Cons. Décio Lencioni Machado		
PARECER CEE	Nº 340/2022	CP	Aprovado em 28/09/2022

CONSELHO PLENO

1. RELATÓRIO

1.1 HISTÓRICO

Trata-se de esclarecimentos a respeito da viabilidade e da legalidade da Portaria 314, de 2 de maio de 2022, do Ministério da Educação, que dispõe sobre a habilitação e autorização para oferta de cursos técnicos por Instituições Privadas de Ensino Superior – IPES.

Desse modo, os limites objetivos a serem enfrentados estão assim estabelecidos:

a. É juridicamente viável e legal a Portaria do Ministério da Educação que disciplina a habilitação e autorização para oferta de cursos técnicos por instituições Privadas de Ensino Superior (IPES)?

b. Qual a legislação aplicável?

Desse modo, a análise envolverá questões de direito constitucional e educacional, tornando necessário perscrutar os diplomas relacionados, com vistas a elucidar os questionamentos acima destacados.

Em sucinto resumo, eis o relatório. Passo a opinar.

1.2 APRECIAÇÃO

Antes de avançarmos ao tema central de nossa análise, necessário definir, desde logo, o conceito, os limites e a finalidade da norma jurídica que motiva estas breves linhas.

Trata-se de ato normativo que visa disciplinar a correta aplicação da Lei, estabelecendo instruções e procedimentos de caráter geral necessários à sua execução.

Não podemos, no entanto, avançarmos sobre os limites da Lei em sentido formal que pretende regular, sendo-lhe defeso criar direitos, impor obrigações, proibições ou sanções.

E foi regulamentando a habilitação e a autorização para oferta de cursos técnicos por IPES, que o Ministro da Educação editou a Portaria 314/2022, objeto de nossa apreciação.

Neste sentir, importa-nos compreender essa modalidade de ensino no modelo da organização da educação nacional.

Para tanto, recorre-se ao diploma que regula as diretrizes e bases da educação nacional[1], notadamente no que diz respeito à composição dos níveis escolares, de onde se extrai que a educação escolar é composta da educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio; e da educação superior.

A educação profissional técnica de nível médio está inserida no capítulo da educação básica, podendo ser desenvolvida de maneira concomitante, articulada com o ensino médio, ou, de maneira

[1] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

subsequente, destinada a quem já tenha concluído aquela etapa da educação[2], com a finalidade de preparação do educando para o trabalho[3] e para o exercício de profissões técnicas.

A partir do mandamento constitucional no sentido de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deveriam organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, de maneira que os Municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, assim como os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio[4], também precisaremos tomá-los em consideração para o escopo de nosso trabalho.

E assim procedemos, considerando para o momento, que o legislador infraconstitucional atendeu a esse comando apenas delimitando as incumbências/atribuições de cada sistema de ensino e arrolando as instituições que os integram.

Outro aspecto que deve ser considerado diz respeito à educação superior, ou seja, sua finalidade[5] e a abrangência dos cursos e programas, a saber: cursos sequenciais, de graduação, pós-graduação e extensão; todos ministrados por instituições de ensino superior[6].

Tendo tudo isso em consideração, temos que sopesando a competência comum[7] entre os entes federados para proporcionar os meios de acesso à educação e o mandamento constitucional para eles

---

[2] Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: (...)
V - formação técnica e profissional.
§ 8º A oferta de formação técnica e profissional a que se refere o inciso V do caput, realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições, deverá ser aprovada previamente pelo Conselho Estadual de Educação, homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino.
Art. 36-A. Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.
Parágrafo único. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.
Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas:
I - articulada com o ensino médio;
II - subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio.
Parágrafo único. A educação profissional técnica de nível médio deverá observar:
I - os objetivos e definições contidos nas diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação;
II - as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino;

[3] Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:
(...)
II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; (Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional)

[4] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.
§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.
§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.
§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

[5] Art. 43. A educação superior tem por finalidade:
I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

[6] Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

[7] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

organizarem seus sistemas de ensino, sem perder de vista a bem estabelecida divisão dos níveis e modalidades de educação e ensino, o ensino médio técnico, como regra, não integra o rol dos cursos que compõem a educação superior.

Nessa compreensão, não poderiam ser ministrados por instituições de ensino dedicadas à educação superior.

Essa afirmação se justifica em interpretação lógico-sistemática da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mas também da premissa de que as instituições de ensino privadas atuam sob delegação e fiscalização do Poder Público, de molde que a elas não se aplica a ideia de que lhes seria permitido fazer tudo aquilo que a Lei não proíba.

Ao revés, no que tange à oferta da educação a regra é a de que somente poderão ofertar os cursos e programas previstos em Lei para seu nível de ensino.

Desse modo, afirmamos que o deslocamento da oferta do ensino médio técnico para instituições de ensino superior caracterizou uma distorção na lógica instituída pela legislação educacional.

Isso se deu como decorrência do advento do conhecido Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído pela Lei Federal 12.513/2011, cuja finalidade foi a de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, com o objetivo de atendimento prioritário de estudantes do ensino médio da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudante egresso de escola pública ou instituição privada, na condição de bolsista.

Instituiu-se para cumprimento das finalidades e objetivos do PRONATEC, uma atuação em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com a participação voluntária de instituições privadas de ensino superior.

O PRONATEC foi concebido e se desenvolveria por meio de uma série de ações, dentre as quais destacamos a oferta de bolsas denominadas bolsa-formação estudante ou trabalhador.

Nesta ordem de ideias, podemos afirmar com segurança que o deslocamento da atribuição da oferta do ensino médio técnico para instituições de ensino de nível superior, ocorreu com o objetivo específico de atender aos estudantes cujo fim prioritário foi previsto, e por instituições que se filiassem voluntariamente ao programa, desde que preenchidas todas as suas condições.

Portanto, é legítimo concluir que a oferta da educação em nível médio técnico por instituições de ensino superior só pode ocorrer no âmbito do PRONATEC, que atualmente é denominado "Novos Caminhos", sob pena de essas instituições arvorarem-se em cursos e nível de ensino que não lhes foram atribuídos pela Constituição Federal nem pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em reforço, não podemos deixar escapar que cada nível de ensino tem finalidades a serem atendidas e mecanismos de regulação e avaliação próprios, sendo correta a compreensão de que as instituições que atuam nesses níveis são constituídas com o objetivo único de atendê-las, não sendo plausível entender que as instituições de nível superior foram concebidas e instituídas para promoção das finalidades do ensino médio técnico, daí a inferir-se que elas nele atuam em caráter excepcional e para atender aos objetivos do Programa mencionado.

É nesse contexto que a Portaria de que tratamos nas primeiras linhas e que nos ocupa ganha relevância, pois quando fixou as normas para habilitação e autorização de Instituições Privadas de Ensino Superior – IPES ministrarem o ensino médio técnico, ela não limitou essa oferta às instituições credenciadas e participantes do Programa; parece ampliar o acesso a todas as interessadas, conforme se lê de seu artigo 1º, § 1º, que reproduzimos apenas em razão da relevância:

> *"Art. 1º Ficam estabelecidas as normas para habilitação e autorização de Instituições Privadas de Ensino Superior – IPES credenciadas para oferta de cursos de graduação e que tenham interesse em ofertar cursos técnicos de nível médio.*
>
> *§ 1º Os critérios de habilitação e autorização definidos nesta Portaria se aplicam às ofertas realizadas com recursos provenientes da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, bem como às realizadas sem repasse de recursos federais."*

Ora, diante de todo o explicitado nos parágrafos precedentes, entendemos que ao ampliar inadvertidamente a oferta dos cursos técnicos de nível médio às instituições privadas de ensino superior não

participantes do “Programa”, a Portaria incorreu em inconstitucionalidade, porque como dissemos nas primeiras linhas, uma norma desse jaez não pode criar direitos ou impor obrigações, mas apenas disciplinar rigorosamente a Lei que motiva sua existência.

A Portaria provoca uma maior curiosidade quando preconiza que as funções de supervisão e avaliação das IPES ofertantes dos cursos técnicos, serão desenvolvidas em regime de colaboração com os órgãos dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, conforme artigo 7º aqui reproduzido, diante da relevância para nosso estudo.

> *“Art. 7º O exercício das funções de supervisão e avaliação das IPES ofertantes de cursos técnicos será desenvolvido em regime de colaboração com os respectivos órgãos competentes dos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal.”*

Aqui a inconstitucionalidade é flagrante.

Nesse domínio, extraímos da Constituição Federal que os sistemas de ensino dos entes federativos deveriam ser organizados em regime de colaboração[8], sendo a competência para legislar sobre educação, concorrente[9].

Autorizada doutrina trata da competência concorrente para legislar da seguinte maneira:

> *“A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros.*
>
> *(...)*
>
> *Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal. Opera-se, então, um bloqueio de competência, uma vez que o Estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali.”*
>
> *(Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 15ª Ed. 2020 (p. 1331). Editora Saraiva. Edição do Kindle.)*

Acontece que essa norma geral já foi editada, atribuindo à União a incumbência de supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, amoldando-se as IPES nos dois conceitos[10].

Desse modo, a compreensão de que a Portaria não poderia alterar Lei Federal, transferindo, ainda que em regime de colaboração, a incumbência de supervisionar e avaliar os cursos de ensino médio ministrados por instituições privadas de ensino superior aos sistemas estadual ou distrital, traduz-se em verdadeiro truísmo.

Ora, não existisse a Lei Federal a regular a matéria, em se tratando de competência concorrente para legislar, poderiam os Estados e o Distrito Federal disciplinar a matéria livremente.

Ademais, caso persistisse alguma dúvida, bastaria verificar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determina que os Estados e o Distrito Federal incumbir-se-ão de supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu próprio sistema de ensino.

Frente a essas constatações, resulta evidente a inconstitucionalidade da Portaria, na parte em que pretende transferir, mesmo que em regime de colaboração, a função de supervisionar e avaliar IPES ofertantes de cursos técnicos, não só por não poder criar direitos e impor obrigações, mas também por ferir o devido processo legislativo se arvorando em alterar texto expresso de Lei Federal.

Por derradeiro, muito embora tenhamos já inicialmente traçado os limites objetivos de nossa análise, a Portaria MEC 314/2022, observamos em nossas pesquisas que aspectos da Lei Federal 12.513/2011, já

---

[8] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...)

[9] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[10] Art. 9º A União incumbir-se-á de:
IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.
Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:
I - as instituições de ensino mantidas pela União;
II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
II - as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada;
III - os órgãos federais de educação. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

foram objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal pela via do controle concentrado de constitucionalidade.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE propôs Ação Declaratória de Inconstitucionalidade[11], por meio da qual pretendeu em sede liminar a suspensão dos artigos 20, 20-A e 20-B da Lei mencionada e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Para tanto, arguiu-se que os artigos mencionados violariam os arts. 24, IX, 207, *caput,* 209, II e 211, § 3º, da Constituição Federal, por esvaziarem competência dos sistemas estaduais de ensino, suprimirem atribuição do poder público para credenciar e autorizar cursos e instituições de ensino e estenderem a estabelecimentos privados autonomia constitucionalmente reservada à universidade.

Apesar de extinta, sem julgamento de mérito em razão da ausência de legitimidade da postulante, foi proferido parecer pela Procuradoria Geral da República, que entre outras coisas defendeu:

> *"A Constituição de 1988 não estabeleceu exclusividade quanto às áreas de atuação de cada sistema de ensino. Apenas determinou que os estaduais dessem prioridade ao ensino fundamental e médio, e os municipais, à educação infantil e fundamental. A despeito de tais balizas, não há impedimento constitucional algum a que a União organize, supervisione e avalie instituições de ensino técnico-profissional de nível médio ou fundamental que porventura integrem o sistema federal, tal como fez por meio da lei questionada. Por essas razões, não se verifica a alegada afronta aos arts. 24, IX, e 211, § 3º, da CR."*

Pareceu-nos interessante reproduzir esse trecho da fundamentação, porque em uma primeira leitura da Portaria analisada e da legislação correspondente, ocorreu-nos haver uma usurpação de atribuição dos sistemas estadual e distrital de ensino, já que estes detêm a incumbência de, em regra, credenciar e fiscalizar as instituições que ministram o ensino médio.

Entretanto, a prevalecer a compreensão da Procuradoria Geral da República, não haveria mesmo impedimento constitucional a que a União organize, supervisione e avalie o ensino médio técnico ministrado por instituições que integrem o sistema federal.

Como o mérito da questão não foi exaurido, persistirá a dúvida, sem prejuízo de respeitarmos a compreensão adotada pelo *parquet.*

Ainda na esteira dos temas considerados em nossos estudos, trazemos o Parecer 113/2022 exarado pela Comissão de Legislação e Normas do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina, que enxergou haver na Portaria uma ação centralizadora da União em desprestígio ao caráter colaborativo que deveria nortear sua atuação.

> *"Em face dos argumentos considerados na análise, este conselheiro não tem como reconhecer no mérito os cursos técnicos de nível médio apresentados como tendo sido credenciados ou autorizados às Instituições Privadas de Ensino Superior pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC), conforme disposto na Portaria MEC n° 314/2022 e correspondente Edital SETEC n° 48/2022, quer pela fragilidade da regulação, quer por sua discricionariedade ou mesmo pela inexistência de um protocolo de cooperação ou de colaboração entre os Sistemas de Ensino Federal, Estadual e do Distrito Federal."*

Como se vê, para além de nossas ponderações e observações, há contestações quanto a aspectos da Lei que instituiu o denominado PRONATEC e existe contestações quanto a própria Portaria do MEC no âmbito daquele Conselho, o que revelaria não haver consenso no seio da sociedade quanto à validade e legitimidade dos institutos.

Ressalte-se que este Parecer não impede ações legais como possibilidades de convênios contemplados pela Deliberação CEE 186/2020, que autoriza a constituição de parcerias entre instituições para expedição de certificados de qualificação na área objeto da referida parceria, sendo vedada a emissão de conclusões de curso, especialmente para atender o contido no art. 13, da norma supracitada em que:

> *"Art. 13 As escolas de Ensino Médio devem ofertar, no mínimo, dois itinerários formativos, consideradas as suas possibilidades estruturais e de recursos e os interesses dos alunos.*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º O acompanhamento dos projetos de parceria ficará a cargo das escolas que serão responsáveis pela expedição da certificação da conclusão de curso, bem como dos diplomas de Técnico.*
>
> ***§ 4º As instituições parceiras poderão expedir certificados de qualificação na área objeto de parceria, sendo vedada a emissão de conclusão de curso."***

[11] https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4451741

2. CONCLUSÃO

2.1 Por tudo isso, considerando tratar-se de matéria completamente nova, nossas considerações não assumem a pretensão de esgotá-la, antes estão por ser submetidas ao crivo de outros analistas, especialistas e estudiosos, sem prejuízo de eventual processo de depuração perante o Poder Judiciário.

2.2 Tanto assim, que aspectos da própria Lei 12.513/2011 já foram objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, cujo mérito não foi apreciado em razão da ilegitimidade dos postulantes.

2.3 A oferta da educação em nível médio técnico por instituições de ensino superior só pode ocorrer no âmbito do Programa atualmente denominado “Novos Caminhos”, sob pena de essas instituições arvorarem-se em cursos e nível de ensino que não lhes foram atribuídos pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

2.4 Ao ampliar inadvertidamente a oferta dos cursos técnicos de nível médio às instituições de ensino privadas não participantes do “Programa”, a Portaria incorreu em inconstitucionalidade, porque como já dissemos, uma norma desse jaez não pode criar direitos ou impor obrigações, mas apenas disciplinar rigorosamente a Lei que motiva sua existência.

2.5 Resulta evidente a inconstitucionalidade da Portaria, na parte em que pretende transferir, mesmo que em regime de colaboração, a função de supervisionar e avaliar IPES ofertantes de cursos técnicos, não só por não poder criar direitos e impor obrigações, mas também por ferir o devido processo legislativo se arvorando em alterar texto expresso de Lei Federal.

2.6 Por fim, vale ressaltar que o presente Parecer apresentou conceitos e fundamentos legais em torno da matéria apresentada e identificada, e destaca que as questões não mencionadas expressamente na conclusão foram respondidas no curso da exposição/fundamentação ou foram absorvidas por outras respostas.

São Paulo, 29 de setembro de 2022.

a) Cons. Décio Lencioni Machado
Relator

DELIBERAÇÃO PLENÁRIA

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão do Conselho Pleno, nos termos do Voto do Relator.

Sala “Carlos Pasquale”, em 28 de setembro de 2022.

Consª Ghisleine Trigo Silveira
Presidente