

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 5/5/2021, Seção 1, Pág. 80.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Editora e Distribuidora Educacional S/A		UF: AP
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 135, de 24 de setembro de 2020, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 25 de setembro de 2020, aplicou a penalidade de redução de 200 (duzentas) para 170 (cento e setenta) vagas totais anuais do curso superior de Direito, bacharelado, da Faculdade de Macapá, com sede no município de Macapá, no estado do Amapá.		
RELATOR: Aristides Cimadon		
PROCESSO Nº: 23000.009602/2020-80		
PARECER CNE/CES Nº: 759/2020	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 10/12/2020

I – RELATÓRIO

Histórico

O presente processo trata do recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), encaminhado pela recorrente por meio de Ofício s/n, em 28 de outubro de 2020, referente à decisão contida no inciso I do Despacho nº 135, de 24 de setembro de 2020, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 25 de setembro de 2020, que aplicou a penalidade de redução de 200 (duzentas) para 170 (cento e setenta) vagas totais anuais do curso superior de Direito, bacharelado, da Faculdade de Macapá, código e-MEC nº 2773, mantida pela Editora e Distribuidora Educacional S/A, código e-MEC nº 14514, com sede na Rodovia de Duca Serra, s/n, bairro Cabralzinho, no município de Macapá, no estado do Amapá.

O curso superior de Direito, bacharelado, da Faculdade de Macapá, foi autorizado pela Portaria MEC nº 1.365, de 21 de julho de 2020, publicada no DOU, em 24 de julho de 2006, com 200 (duzentas) vagas totais anuais. O curso obteve, em 2018, conceito 3 (três) no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e no Conceito Preliminar de Curso (CPC).

A avaliação *in loco* para reconhecimento do curso (processo e-MEC nº 201005636) foi impugnada pela instituição e alterada pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), com conceito final 3 (três); Dimensão 1: 3; **Dimensão 2: 2**; Dimensão 3: 4, com a alteração do indicador 1.1.1 de **3 para 2**. A SERES encaminhou à instituição Protocolo de Compromisso. A Instituição de Educação Superior (IES), por sua vez, aderiu ao Protocolo de Compromisso, optando por um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, isto é, até abril de 2015 para o cumprimento das ações de melhoria.

Por falta de pagamento da taxa de avaliação, entretanto, houve uma indicação de arquivamento do processo pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Em fevereiro de 2017, ocorreu a avaliação de cumprimento de Protocolo de Compromisso, a qual também foi impugnada pela IES. A avaliação definitiva resultou no conceito final **3** (três), com os seguintes resultados: Dimensão Didático-Pedagógica, 2,4; Corpo Docente, 3,5 e Infraestrutura, 3,8. Constatou-se, na ocasião, que o requisito legal/normativo referente à carga horária mínima do curso não fora atendido.

Em face da avaliação, constatou-se que o Protocolo de Compromisso não foi satisfatoriamente cumprido, uma vez que na primeira avaliação o Corpo Docente justificou o Protocolo de Compromisso e a segunda avaliação indicou que a Organização Didático-Pedagógica não atingiu os requisitos mínimos de qualidade. A Coordenação-Geral de Autorização e Reconhecimento de Cursos de Educação Superior (CGARCES), mesmo com o conceito final 3 (três), em 12 de novembro de 2019, encaminhou o Ofício nº 199/2019/CGARCES/DIREG/SERES/MEC à CGSE/DISUP/SERES, para que fosse instaurado procedimento sancionador para aplicação de penalidades ao curso.

Assim, em 27 de março de 2020, foi publicada a Portaria SERES nº 74, de 26 de março de 2020, com base na Nota Técnica nº 49/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, que instaurou procedimento sancionador com as seguintes penalidades:

[...]

Art. 2º Sejam aplicadas as seguintes medidas cautelares em face das instituições de ensino superior arroladas no ANEXO: a) Suspensão de ingresso de novos estudantes b) Sobrestamento de processos regulatórios de renovação dos atos autorizativos, de aditamento de majoração de vagas e de mudança de local de oferta; c) Suspensão da possibilidade de celebrar novos contratos de Financiamento Estudantil - Fies pela IES; d) Suspensão da possibilidade de participação em processo seletivo para a oferta de bolsas do Programa Universidade Para Todos - Prouni pela IES; e e) Suspensão ou restrição da possibilidade de participação em outros programas federais de acesso ao ensino pela IES.

A instituição foi comunicada da publicação por meio do Ofício nº 193/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES-MEC e recebeu a Nota Técnica que justificou o ato. Posteriormente, as medidas cautelares relativas a financiamentos (alíneas c, d, e) foram revogadas pela Portaria SERES nº 171, de 10 de junho de 2020, publicada no DOU, em 12 de junho de 2020.

A instituição, inconformada, fez sua defesa que, analisada pela SERES, conforme a Nota Técnica nº 252/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, confirmou o descumprimento do Protocolo de Compromisso e decidiu pela aplicação de penalidade nos termos do Despacho SERES nº 114, de 23 de novembro de 2016, publicado no DOU, em 24 de novembro de 2016, e assim foi aplicada a redução de 200 (duzentas) para 170 (cento e setenta) vagas totais anuais do curso superior de Direito, bacharelado, conforme o Despacho SERES nº 135/2020. A instituição foi notificada da publicação em 30 de setembro de 2020 e informada do prazo para defesa. Insatisfeita com a decisão, a IES recorreu diretamente ao Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja argumentação, destaca-se a seguir, em síntese.

Dos argumentos apresentados pela Instituição no recurso

A recorrente faz, tempestivamente, por meio de ofício, longo arrazoado, inicialmente retomando o histórico do pedido de reconhecimento do seu curso superior de Direito, bacharelado, cujo protocolo deu-se em 2010 (processo e-MEC nº 201005636) com a visita *in loco* realizada de 29 de junho de 2011 a 2 de julho de 2011 pela comissão designada pelo Inep. Na oportunidade, utilizou-se o formulário eletrônico específico para reconhecimento do curso superior de Direito, bacharelado, referente ao ano de 2008. O resultado, de acordo com a recorrente foi satisfatório, com conceito final 3 (três).

A IES manifesta seu descontentamento com as avaliações e com sua adesão ao Protocolo de Compromisso e contesta o instrumento de avaliação utilizado na avaliação de cumprimento do Protocolo de Compromisso, afirmando o que segue:

[...]

Como consequência, em 15/09/2014, e ao arrepio do que dispunha à época a redação do art. 39, do Decreto nº 5.773/2006 (“Decreto 5.773”) e do art. 36 e seguintes da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, com redação dada pela republicação ocorrida em 2010 (“PN 40”), a SERES impôs à FAMA a celebração de um Protocolo de Compromisso (“PC”). Diante do impasse em se sujeitar ao PC ou ter o reconhecimento negado, a IES se submeteu à vontade da SERES (p. 2/23).

A recorrente alega que não mediu esforços para cumprir o Protocolo de Compromisso, pois a

[...]

Instituição trabalhou arduamente na superação das deficiências apontadas na Dimensão 2, e que foram foco do PC que a IES assumiu, contratando novos docentes com maior titulação acadêmica e privilegiando regime de trabalho integral ou parcial, além de reformular seu Núcleo Docente Estruturante (“NDE”) e coordenação do curso, empreendendo esforços no incremento da produção científica.

Findo o prazo estipulado para o cumprimento do Protocolo de Compromisso, a recorrente informou a SERES e, recebeu, *in loco*, nova avaliação que, segundo a IES, utilizou-se de instrumentos novos de avaliação, em prejuízo à instituição. Assim se refere:

[...]

*Em 13/05/2015, a IES informou à SERES que havia cumprido com as metas impostas no PC e, então, estaria apta a demonstrar que as deficiências identificadas no 1º Relatório de Avaliação, quanto à Dimensão 2, estariam sanadas. Assim, recebeu nova comissão de avaliadores do INEP entre 08/02/2017 e 11/02/2017, porém, nesta nova visita *in loco*, foi utilizado o novo formulário eletrônico unificado de avaliação de cursos, atualizado em 2015, impedindo a comparabilidade das avaliações e violando o Decreto 5.773 e a PN 40, que determinavam o uso do mesmo instrumento de avaliação.*

*Não bastasse isso, a avaliação *in loco* não se limitou a “verificar o cumprimento das metas estipuladas”, como determinava o art. 62, do Decreto nº 5.773, ratificado pelo art. 55, do Decreto nº 9.235/2017. Foi além e realizou nova avaliação, muito mais ampla inclusive do que a primeira, em função de se utilizar do novo formulário de 2015 ao produzir o relatório de avaliação correspondente.*

A recorrente alega que a dimensão objeto da assinatura do Protocolo de Compromisso, na segunda avaliação, consta que foi plenamente atendida (Corpo Docente, 3.2) e que a dimensão Didático-Pedagógica não era objeto de avaliação estipulada no Protocolo de Compromisso. Aponta que a IES atuou com foco no planejamento proposto para resolver as questões elencadas no termo de compromisso considerando a avaliação de reconhecimento do curso que, nesse ponto, inclusive, a CTAA elevou as notas. Reclama da Diretoria de Regulação (DISUP), que silenciou a análise da CTAA por mais de 3 (três) anos: “o relatório emitido pela CTAA encontra-se datado de 01/08/2017; o documento oficial no qual a SERES apreciou os elementos do processo e a manifestação da CTAA, ou seja, a Nota Técnica nº 252, foi assinada pelo Secretário em 23/09/2020”.

No mérito, a recorrente alega a necessidade de se observar a regulação da época em que a avaliação *in loco* foi realizada e em que o Protocolo de Compromisso foi firmado.

[...]

A esse respeito, portanto, toda a análise adiante exposta relativamente ao mérito, observará a redação que os dispositivos do Decreto nº 5.773 e da PN 40 tinham à época, evitando, assim, aplicar a fatos pretéritos norma que não existia, preservando-se as garantias asseguradas à Recorrente pelo art. 5º, XXXVI e XL da CF.

Alega, ainda, que a SERES impôs Protocolo de Compromisso à IES em flagrante desrespeito ao artigo 39 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, com redação de 2014 (vigente à época), pois o Conceito de Curso (CC) do primeiro relatório foi satisfatório. Afirma:

[...]

*Ora, à época não havia previsão legal para que conceitos intermediários (ou indicadores) autorizassem a SERES a impor um Protocolo de Compromisso. Tanto é verdade que, em 2016, a regra do art. 39 mudou, admitindo o PC nos seguintes casos: “a obtenção de conceitos insatisfatórios nas avaliações do SINAES, **inclusive em eixos, dimensões, índices e indicadores de qualidade** poderá ensejar a celebração de protocolo de compromisso, na forma estabelecida pelos art. 60 e art. 61 (Redação dada pelo Decreto nº 8.754, de 2016)” (Grifou-se)*

A recorrente reforça que o objeto da segunda avaliação *in loco*, nos termos do artigo 62 do Decreto nº 5.773/2006, o propósito da reavaliação é “*verificar o cumprimento das metas estipuladas, [no Protocolo de Compromisso] com vistas à alteração ou à manutenção do conceito*”, com os mesmos instrumentos utilizados quando da primeira avaliação, violando o § 1º do artigo 37 da Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que estabelecia:

[...]

Art. 37.

[...]

§ 1º A reavaliação adotará o mesmo instrumento aplicável às avaliações do curso ou instituição e atribuirá CC ou CI reavaliados, destacando os pontos constantes no protocolo de compromisso e na avaliação precedente, sem se limitar a eles, considerando a atividade educacional globalmente.

No decorrer de sua argumentação a recorrente apresenta uma tabela (pp. 11 a 13) que identifica o cumprimento do Protocolo de Compromisso em todos os requisitos avaliados. Também mostra que as penalidades foram aplicadas em razão de avaliação diversa daquela do Protocolo de Compromisso, identificando-se aí equívoco que não pode ser aceito. Ademais, transcorrido esse tempo de mais de 3 (três) anos, a IES já promoveu diversas ações de melhoria e, portanto, não justifica que, após transcorrido tanto tempo, sejam impostas penalidades por razões diversas daquelas que eram objeto do Protocolo de Compromisso. Essas melhorias são identificadas, de acordo com a recorrente, pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) da instituição. Observa que, mesmo considerando o segundo relatório, todas aquelas observações feitas já foram saneadas.

Enfim, pugna pela segurança jurídica, com fundamento na Constituição da República e na legislação vigente, pede que a Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação acolha o recurso e determine a reformulação da decisão contida no Despacho SERES nº 135/2020, a fim de que seja excluída a determinação contida em seu

inciso I e, conseqüentemente, o curso superior de Direito, bacharelado, da Faculdade de Macapá, permaneça cadastrado com o total de 200 (duzentas) vagas totais anuais.

Dos argumentos da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

A SERES afirma textualmente que “ainda que o recurso tenha sido protocolado diretamente no CNE, e não na SERES, as considerações contidas na presente Nota Técnica se fazem necessárias na análise que o CNE fará do recurso da IES”. Por conseguinte, emitiu a Nota Técnica nº 309/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, cujos argumentos são transcritos *ipsis litteris*:

[...]

7. No recurso, a IES retoma o histórico do processo 201005636 e seu descontentamento com as avaliações e com sua adesão ao Protocolo de Compromisso. Contesta o instrumento de avaliação utilizado na avaliação de cumprimento do Protocolo de Compromisso, tanto que esta última avaliação foi impugnada pela IES. Cabe repetir o que foi registrado na Nota Técnica nº 252/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, isto é, que a segunda avaliação atribuiu conceitos a itens além daqueles apontados no Protocolo de Compromisso como insatisfatórios. A IES desejava uma avaliação específica para o Corpo Docente, que foi o fato gerador do Protocolo de Compromisso. Ocorre que a segunda avaliação, confirmada pela CTAA, indicou que naquela ocasião a Organização Didático-Pedagógica é que não atingira os referenciais mínimos de qualidade. Especialmente porque nas duas avaliações o conceito final foi 3, a Instituição entende que o curso sequer deveria ter sido encaminhado para Protocolo de Compromisso, ao qual aderiu contrariada, e que, ainda que uma dimensão não tivesse atingido o referencial mínimo de qualidade, o conceito final seria por si só comprovação da qualidade do curso.

8. A Instituição argumenta que a SERES teria deixado de considerar a majoração de alguns conceitos feita pela CTAA. Contudo, o único item que teve conceito aumentado e que faz parte da matriz que baseou a aplicação da penalidade, o item 1.8, relativo ao estágio curricular supervisionado, foi majorado de 2 para 3 e foi considerado na análise da SERES como satisfatório como está registrado na Nota Técnica 252/2020 (2234384).

9. No recurso é mencionado também o período de trâmite do processo regulatório, assim como a contestação do julgamento do caso sob a ótica do Dec. 9.235/2017 quando toda a questão se iniciou na vigência do Dec. 5.773/2006.

10. A IES afirma o total cumprimento do Protocolo de Compromisso no que tange à Dimensão Corpo Docente, relativa à primeira avaliação, assim como o atendimento a todos os itens da Dimensão Organização Didático-Pedagógica, a que não teve conceito satisfatório na avaliação pós-Protocolo de Compromisso. Mas a análise técnica destaca que, de acordo com a Lei 9.394/1996, a Lei 10.861/2004 e o Decreto 9.235/2017, a avaliação é o instituto por meio do qual o poder público pode fazer a verificação de qualidade de cursos e instituições.

11. No intuito de comprovar o cumprimento dos requisitos das dimensões Corpo Docente e Organização Didático-Pedagógica, são apresentados como anexos o PPC do curso, documentos referentes ao NDE, a autoavaliações e a resultados de pesquisas internas.

12. Repetindo que o julgamento do caso deve ser feito com base no Dec. 5.773/2006 e que todas as ações do Protocolo de Compromisso foram cumpridas,

solicita o arquivamento do processo 23000.009602/2020-80 e a restituição das vagas.

[...]

III – CONCLUSÃO

14. Ante o exposto, esta Coordenação-Geral de Supervisão Estratégica sugere que esta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, em atenção aos referenciais de qualidade expressos no SINAES, às normas que regulam o processo administrativo na Administração Pública Federal, e com fundamento expresso nos arts. 206 e 209 da Constituição, art. 46 da Lei 9.394, de 1996, arts. 2º, 3º e 10 da Lei nº 10.861, de 2004, arts. 2º, 48 e 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e arts. 56 e 69 a 72 do Decreto nº 9.235, de 2017:

Encaminhe a presente Nota Técnica de análise do recurso interposto pela Instituição, bem como os autos do Processo MEC nº 23000.009602/2020-80, ao Conselho Nacional de Educação para análise.

Considerações do Relator

O presente recurso tem origem no processo avaliativo de reconhecimento de curso em 2010, cuja visita *in loco* ocorreu de 29 de junho de 2011 a 2 de julho de 2011. Na oportunidade, utilizou-se o formulário eletrônico específico para reconhecimento do curso superior de Direito, bacharelado, referente ao ano de 2008. Em consequência do resultado da avaliação, em 15 de setembro de 2014, com fundamento no Decreto nº 5.773/2006 e na Portaria Normativa MEC nº 40/2007, com redação dada pela republicação ocorrida em 2010, a SERES impôs à recorrente a celebração de um Protocolo de Compromisso.

Como se constata no processo, o Protocolo de Compromisso teve um prazo de 180 (cento e oitenta) dias e, em 13 de maio de 2015, a IES informou à SERES que havia cumprido com as metas impostas no referido Protocolo e que estaria apta a demonstrar que as deficiências identificadas no primeiro Relatório de Avaliação, quanto à Dimensão 2, estariam sanadas. Assim, recebeu nova comissão de avaliadores do Inep entre 8 de fevereiro de 2017 e 11 de fevereiro de 2017. Porém, nesta nova visita *in loco*, foram utilizados novos instrumentos de avaliação, atualizados em 2015.

Tal procedimento, de acordo com a recorrente, não permitiu verificar a comparabilidade das avaliações e viola o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa MEC nº 40/2007, que determinavam o uso do mesmo instrumento de avaliação. Além disso, a avaliação *in loco* não se limitou a “verificar o cumprimento das metas estipuladas”, como determinava o artigo 62, do Decreto nº 5.773/2006, ratificado pelo artigo 55, do Decreto nº 9.235/2017. Foi além e realizou nova avaliação, com critérios mais abrangentes, cujos resultados fundamentaram a penalidade de redução das vagas do curso superior de Direito, bacharelado.

Quanto ao mérito, preliminarmente, cabe notar que a recorrente manifesta seu descontentamento com as avaliações e com sua adesão ao Protocolo de Compromisso. Contesta veementemente quanto ao instrumento de avaliação utilizado e o tempo transcorrido para aplicação da penalidade. A própria Nota Técnica nº 252/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES mostra que a segunda avaliação atribuiu conceitos a itens além daqueles apontados no Protocolo de Compromisso como insatisfatórios.

Observa-se que, na segunda avaliação, constatou-se o saneamento daquelas deficiências identificadas na primeira avaliação e, apontou deficiências em outro requisito, a Organização Didático-Pedagógica. Não há como negar que o objeto da segunda avaliação *in*

loco, nos termos do artigo 62 do Decreto nº 5.773/2006, deve ter o propósito de verificar o cumprimento das metas estipuladas, no Protocolo de Compromisso. Ademais, a segunda avaliação deveria, com a utilização dos mesmos instrumentos da primeira, conferir o atingimento das metas do Protocolo de Compromisso, conforme prescrevia o § 1º do artigo 37 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, que estabelecia:

[...]

Art. 37.

[...]

§ 1º A reavaliação adotará o mesmo instrumento aplicável às avaliações do curso ou instituição e atribuirá CC ou CI reavaliados, destacando os pontos constantes no protocolo de compromisso e na avaliação precedente, sem se limitar a eles, considerando a atividade educacional globalmente.

No caso em tela, parece oportuno observar o que determinam os termos expressos no artigo 5º, inciso XXXVI – “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”; e inciso XL - “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu; não pode ser penalizada”. Também a legislação infraconstitucional, artigo 6º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – LINDB, afirma: “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.” Nessa direção, também é pacífica a decisão dos tribunais.

De tais orientações decorrem o princípio da segurança jurídica, cujas consequências conduzem aos princípios da proteção da confiança e da previsibilidade de condutas na gestão pública. Resta evidente, no processo em análise, que a fundamentação de direito utilizada para punir a Faculdade de Macapá não existia quando da assinatura do Protocolo de Compromisso e, portanto, desafiam o princípio da proteção de confiança esperada na administração pública.

Importa, também, observar que várias decisões da Câmara de Educação Superior do CNE, citando-se os Pareceres CNE/CES nº 246, de 11 de junho de 2015, e CNE/CES nº 461, de 14 de setembro de 2017, apontam para, em casos como esse, no sentido de garantir a previsibilidade, utilizar os mesmos instrumentos da primeira avaliação, com foco no objeto específico do Protocolo de Compromisso.

Em face do exposto, encaminho à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, para apreciação, o seguinte voto.

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 no Despacho nº 135, de 24 de setembro de 2020, para restituir as vagas do curso superior de Direito, bacharelado, oferecido pela Faculdade de Macapá, com sede na Rodovia de Duca Serra, s/n, bairro Cabralzinho, no município de Macapá, no estado do Amapá, mantida pela Editora e Distribuidora Educacional S/A, com sede no mesmo município e estado, que passará a ofertar 200 (duzentas) vagas totais anuais inicialmente autorizadas.

Brasília (DF), 10 de dezembro de 2020.

Conselheiro Aristides Cimadon – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 10 de dezembro de 2020.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente