

**PARECER HOMOLOGADO**  
**Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 10/5/2021, Seção 1, Pág. 33.**



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

<b>INTERESSADA:</b> Educare Gestão de Educação Ltda. – ME		<b>UF:</b> MT
<b>ASSUNTO:</b> Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 117, de 12 de agosto de 2020, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 13 de agosto de 2020, determinou a suspensão da abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS), com sede no município de São José dos Quatros Marcos, no estado de Mato Grosso.		
<b>RELATOR:</b> Aristides Cimadon		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23709.000232/2019-12		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> <b>64/2021</b>	<b>COLEGIADO:</b> <b>CES</b>	<b>APROVADO EM:</b> <b>28/1/2021</b>

## I – RELATÓRIO

### Histórico

O presente processo trata de recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 117, de 12 de agosto de 2020, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 13 de agosto de 2020, determinou a suspensão de abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação, até a conclusão do Processo e-MEC nº 201102562 de credenciamento da Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS), com sede no município de São José dos Quatros Marcos, no estado de Mato Grosso, mantida pela Educare Gestão de Educação Ltda. – ME, com sede no mesmo município e estado.

A Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS), sucedeu a denominação da Faculdade de Quatro Marcos (FQM), por alteração de denominação, por meio da Resolução do Conselho Superior nº 001, em 17 de julho de 2020, passando, portanto, a tal denominação com informação presente no sistema e-MEC.

A Faculdade de Quatro Marcos (FQM), agora denominada de Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS), foi credenciada pela Portaria MEC nº 661, de 15 de março de 2006, publicada no DOU, em 16 de março de 2006. A instituição foi submetida à análise para credenciamento e obteve resultado insuficiente na avaliação pela comissão de avaliadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), realizada no período de 4 a 8 de outubro de 2011, conforme o Processo e-MEC nº 201102562. Da avaliação *in loco* resultaram os seguintes conceitos:

Dimensões	Conceitos
1 – A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	3
2 – A política para o ensino (graduação e pós-graduação), a pesquisa, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades	3
3 – 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, na memória cultural, da produção artística e do patrimônio	4

cultural	
4 – A comunicação com a sociedade	3
5 – As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho	2
6 – 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	2
7 – Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação	3
8 – Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional	2
9 – Políticas de atendimento aos discentes	3
10 – Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior	2
CONCEITO FINAL	3

Em face dos resultados da avaliação, considerando a instrução processual e a legislação vigente na época, a SERES decidiu pela celebração de Protocolo de Compromisso nos termos do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, com a recorrente. O processo seguiu os trâmites para a celebração do protocolo. Em 8 de julho de 2015, a SERES instaurou diligência dado que a Instituição de Educação Superior (IES) não aceitou a proposta de Protocolo de Compromisso. Essa diligência contém instruções para adesão alternativa ao Protocolo de Compromisso originalmente formulado com base nos resultados da avaliação *in loco* nº 90217, cujo prazo de adesão expirou em 26 de março de 2015.

Após a resposta da IES a essas instruções, a SERES emitiu o seguinte parecer:

[...]

*Tendo em vista a apresentação pela IES de relatório de melhorias, em resposta à diligência instaurada em 08/07/2015, esta Secretaria encaminha o processo ao INEP a fim de que seja realizada a avaliação in loco para verificação de cumprimento do Protocolo de Compromisso.*

A recorrente, ainda com a antiga denominação, teve seu processo de recredenciamento reavaliado com finalidade de verificar o cumprimento do Protocolo de Compromisso ou, mais especificamente, dos relatórios da diligência de 8 de julho de 2015, com avaliação *in loco* de 8 a 12 de maio de 2018. Da avaliação resultaram os conceitos Eixo 1 – Nota: 2,60; Eixo 2 – Nota: 3,00; Eixo 3 – Nota: 3,09; Eixo 4 – Nota: 2,50; Eixo 5 – Nota: 3,06; Conceito Final 3 (três). A instituição atendeu a todos os requisitos legais, e apesar do conceito global similar ao referencial mínimo de qualidade, a comissão de avaliação *in loco* apontou uma série de fragilidades que, segundo aquela comissão, precisam ser consideradas. A IES recorreu à Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), que alterou os indicadores 3.7 e 5.16, de conceito 3 (três) para 4 (quatro).

Em face da avaliação obtida e das considerações exaradas pela comissão de avaliadores, a SERES emitiu a Nota Técnica nº 32/2020/CGSE/DISUP/SERES, que se posiciona acerca da obtenção de conceitos insatisfatórios na avaliação *in loco* para cumprimento de Protocolo de Compromisso no âmbito do processo de recredenciamento da Faculdade de Quatro Marcos (FQM), hoje Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS).

Ademais, a SERES traz, na presente Nota Técnica, fato novo que se transcreve:

[...]

*Cabe registrar que de acordo com o Censo da Educação Superior (SEI 1924986), a Instituição ofereceu em 2016 o total de 2.203 (duas mil, duzentas e três)*

vagas; em 2017 o total de 3.222 (três mil, duzentas e vinte e duas) vagas e 2018 o total de 4.255 (quatro mil, duzentas e cinquenta e cinco) vagas.

*A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC) é a competente para a instauração de procedimento de supervisão, quando constatada afronta ao marco legal da educação superior, visando à proteção dos interesses dos alunos diretamente afetados e da sociedade. Dessa forma, o Ministério da Educação zela pela conformidade e qualidade da oferta de educação superior no Sistema Federal de Ensino com a legislação aplicável, nos termos do Decreto nº 9.235, de 2017.*

Diante dos dados de avaliação e da constatação de afronta ao Marco Legal da Educação Superior por parte da recorrente, a SERES conclui, na citada nota, o que se transcreve a seguir:

[...]

*Ante o exposto, esta Coordenação Geral de Supervisão Estratégica sugere que o Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, em atenção aos referenciais de qualidade expressos na legislação e nos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação e às normas que regulam o processo administrativo na Administração Pública Federal, e com fundamento expresso nos artigos 206 e 209 da Constituição, artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, artigo 46 da Lei nº 9.394/1996, artigo 10 da Lei nº 10.861/2004, artigos 53 a 56 do Decreto nº 9.235/2017, decida o presente processo determinando perante a Faculdade de Quatro Marcos – FQM (Cód. 3204), mantida pela Educare Gestão de Educação LTDA –ME, CNPJ nº 05.306.381/0001-55 que:*

- a) seja instaurado processo administrativo de supervisão na fase de procedimento sancionador, nos termos do artigo 71 do Decreto nº 9.235, de 2017;*
- b) seja intimada da Faculdade de Quatro Marcos – FQM (Cód. 3204) para a apresentação de defesa no prazo de 30 (trinta) dias; e*
- c) notificação do teor da decisão, por meio eletrônico, através de e-mail e pelo Sistema de Comunicação da Caixa de Mensagens do e-MEC.*

Das conclusões da Nota Técnica citada resultou o Despacho nº 23, de 4 de março de 2020, publicado no DOU, em 5 de março de 2020. A recorrente foi notificada e, tempestivamente, fez sua defesa, solicitando à SERES reconsideração, alegando, em apertada síntese, que a avaliação para o credenciamento fora realizada em 2011, porém o relatório entrou em análise na fase Parecer Final da SERES somente no dia 23 de janeiro de 2015, quase 4 (quatro) anos após o protocolo do pedido de credenciamento. Ademais, os instrumentos normativos como o Decreto nº 5.773/2006, os artigos 60 e 36 da Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, estabelecem que o Protocolo de Compromisso somente será firmado na hipótese de Conceito de Curso (CC) ou Conceito Institucional (CI) insatisfatório, exaurido o recurso cabível, em até 30 (trinta) dias da notificação. Informa, ainda, que não cabe o Protocolo de Compromisso porque a IES obteve conceito final 3 (três), portanto, satisfatório.

Ainda, a recorrente arrola as medidas tomadas para melhoria dos indicadores avaliados durante os 4 (quatro) anos que se seguiram, reafirmando que, nesse período, foram várias as comissões para avaliar, *in loco*, reconhecimento ou autorização de cursos, todos com conceitos 3 (três) ou 4 (quatro), e ainda que, em 25 de abril de 2019, a SERES instaurou outra diligência e que fora respondida em todos os itens apontados, satisfatoriamente. Enfim, a

requerente faz longos arrazoados procurando justificar que, do ponto de vista legal, não cabe o procedimento de supervisão e requer, *in fine*:

[...]

*a) sejam arquivados o procedimento sancionador e o processo administrativo de supervisão nº 23709.000232/2019-12, mediante publicação de despacho do Secretário; e*

*b) seja retomado o fluxo regulatório do processo e-MEC nº 201102562, para manifestação pela SERES no sentido de sugerir o credenciamento das IES por 3 (três) anos.*

A SERES emitiu a Nota Técnica nº 176/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, que analisa o citado recurso que se opõe ao procedimento sancionador com medida cautelar pela não adesão ao Protocolo de Compromisso no processo regulatório. *In verbis*, transcreve-se a conclusão da Secretaria:

[...]

### **CONCLUSÃO**

*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 na legislação e nos instrumentos de avaliação do 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 no art. 56 do Decreto nº 9.235, de 2017, emita despacho determinando perante a instituição Faculdade UNIBRAS do Mato Grosso – FACBRAS (Cód. 3204), mantida pela Educare Gestão de Educação LTDA –ME, CNPJ nº 05.306.381/0001-55, localizada no São José dos Quatro Marcos/MT:*

*a) Suspender a abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação, até a conclusão do processo e-MEC nº 201102562 de credenciamento.*

*b) Notificar a Instituição do teor da decisão com a informação da possibilidade de recurso ao Conselho Nacional de Educação (CNE) no prazo de 30 (trinta dias), nos termos do art. 75 do Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017, sem efeito suspensivo nos termos do art. 61 da Lei nº 9.784, de 1999.*

*c) Notificar a Faculdade UNIBRAS do Mato Grosso – FACBRAS (Cód. 3204) da decisão por meio eletrônico através de e-mail e pelo Sistema de Comunicação da Caixa de Mensagens do e-MEC, atendendo ao art. 28 da Lei nº 9.784, de 1999.*

Da conclusão da SERES, foi gerado o Despacho nº 117/2020, objeto do presente recurso à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE). A recorrente apresenta um longo arrazoadado, cujos principais argumentos são aqueles expostos à SERES e mencionados acima. Entretanto, procura-se, em síntese, explicitá-los conforme segue.

### **Recurso:**

[...]

*A medida cautelar infligida à Instituição a partir do Despacho nº 117, de 12 de agosto de 2020 não é escoreita e muito menos justa, motivo pelo qual se*

*interpõe o presente recurso ao egrégio Conselho Nacional de Educação (CNE), com esteio no artigo 9º da Portaria MEC nº 315/2018 e no artigo 63, parágrafo 2º, do Decreto nº 9.235/2020.*

*Na oportunidade, faz-se necessário repisar perante a Câmara de Educação Superior do CNE cada um dos fundamentos de fato e de direito apresentados à SERES/MEC em sede de defesa quanto ao Despacho nº 23, de 04 de março de 2020, que instaurou o atual processo administrativo de supervisão, sob o equivocado entendimento de que a Instituição teria se quedado omissa em relação a Protocolo de Compromisso pertinente ao processo regulatório de recredenciamento.*

*Como dito na peça defensiva, o processo de supervisão em comento não tem respaldo, porque, nos termos do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010, a celebração de protocolo de compromisso era limitada a IES com CI insatisfatório, isto é, inferior a 3 (três), o que nunca foi o caso da FACBRAS, de modo que ela não incorreu em falta alguma ao não se comprometer com o protocolo de compromisso proposto equivocadamente pela SERES/MEC em circunstância diversa da delineada nas normas regulamentadoras.*

A IES reafirma que não podem ser utilizados os instrumentos atuais para aplicação de penalidades. Nem poderia estar freando os pedidos de autorização de cursos superiores, como Arquitetura e Urbanismo e Odontologia, já com avaliação *in loco* realizadas e conceitos 4 (quatro) e 3 (três), respectivamente.

[...]

*Noutro turno, cabe elucidar que o padrão decisório utilizado pela SERES/MEC para definição da medida cautelar ora aplicada - Nota Técnica nº 171/2016 CGSE/DISUP/SERES/MEC, aprovada pelo Despacho SERES/MEC nº 114, de 2016, publicado no DOU em 24 de novembro de 2016 - leva em consideração ações de Termo de Sanamento de Deficiências ou Protocolo de Compromisso e, portanto, não se coaduna com o caso concreto, visto que, com efeito, a IES não se comprometeu com o protocolo de compromisso em razão de a SERES/MEC tê-lo proposto equivocadamente, na medida em que se tratava de circunstância diversa da delineada nas normas regulamentadoras.*

*Logo, a ordem de suspensão da abertura de novos cursos de graduação de pós-graduação até a conclusão do processo de recredenciamento e MEC nº 201102562, que hoje acarreta o sobrestamento dos processos de autorização dos cursos de Odontologia e Arquitetura e Urbanismo, deriva, data máxima vênua, de uma sequência de erros de direito pela SERES/MEC ao longo de quase uma década, consoante se demonstrará a seguir.*

A recorrente insurge-se ao fato de que, em 2011, o relatório entrou em análise na fase Parecer Final da SERES, ficando nessa fase até o dia 23 de janeiro de 2015, quase 4 (quatro) anos após o protocolo do pedido de recredenciamento. Além disso, em Parecer Final, a SERES manifestou-se pela celebração de Protocolo de Compromisso com fundamento nos termos do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010, vigentes à época. Ocorre que tanto o artigo 60 do citado Decreto, como o artigo 36 da Portaria somente previam o Protocolo de Compromisso em caso de obtenção de CC ou CI insatisfatórios. Ora, a UNIBRAS alcançou conceito final 3 (três), portanto satisfatório.

[...]

*Na sequência do fluxo processual, em 08/07/2015, a SERES/MEC instaurou diligência a fim de esclarecer a falta grave em que incorre a IES ao não se comprometer com o cumprimento do referido Protocolo e fornecer à IES uma última oportunidade de cumprir as medidas saneadoras previstas na proposta de Protocolo de Compromisso, bem como de comprovar tal cumprimento, mediante a visita de nova Comissão de Avaliação do INEP.*

*Quanto à arguição de suposta falta grave, convém enfatizar que, nos termos do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010, a celebração de protocolo de compromisso era limitada a IES com CI insatisfatório, isto é, inferior a 3 (três), o que nunca foi o caso da IES, de modo que não incorreu em falta alguma ao não se comprometer com o protocolo de compromisso proposto equivocadamente pela SERES/MEC diante de circunstância diversa da delineada nas normas regulamentadoras.*

*No que tange à oportunidade oferecida, a Secretaria encaminhou “instruções para adesão alternativa ao Protocolo de Compromisso originalmente formulado com base nos resultados da avaliação in loco nº 90217”, as quais orientavam a elaboração de Protocolo de Compromisso que refletisse, simultaneamente, seu próprio Termo de Cumprimento, ou seja, o documento deveria tratar do que a IES já havia feito, e não do que ainda iria fazer, para o saneamento das fragilidades.*

A recorrente respondeu à diligência, em 7 de agosto de 2015, informando que, durante o longo período compreendido entre o protocolo do pedido de recredenciamento e a finalização do Parecer Final da SERES, espontaneamente, foram saneadas as possíveis fragilidades apontadas pela Comissão do Inep e implementadas ações de melhorias. A instituição faz longo arrazoado mostrando as melhorias nas respectivas dimensões avaliadas com conceito menor que 3 (três) (respectivamente as dimensões 5, 6, 8 e 10).

A recorrente também mostra que houve visita de reavaliação realizada no período de 8 a 12 de maio de 2018, da qual a IES recorreu à CTAA e os indicadores 3.7 e 5.16 tiveram seus conceitos majorados de 3 (três) para 4 (quatro). Ademais, em 25 de abril de 2019, a SERES instaurou nova diligência que foi cumprida tempestivamente, satisfazendo os requisitos diligenciados.

A recorrente alega que após a inserção no e-MEC da resposta à diligência instaurada em 25 de abril de 2019, não houve mais registro algum de movimentação processual no sistema, isto é, não foi finalizada a fase de Parecer Final da SERES e que foi surpreendida quando, em 5 de março de 2020, a SERES publicou o Despacho nº 23, de 4 de março de 2020, instaurando processo administrativo de suspensão na fase de procedimento sancionador, nos termos do artigo 71 do Decreto nº 9.235, 15 de dezembro de 2017, e do artigo 24 da Portaria Normativa MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017. A recorrente, inconformada argumenta:

[...]

*Preliminarmente, destaca-se que houve um intenso empenho da IES nos últimos anos para atingir as metas estabelecidas, que resultou na superação de todas as fragilidades apontadas no relatório de avaliação de 2011. Isso é evidenciado nos fundamentos dos últimos relatórios de autoavaliação, datados de 2018 e 2019 (docs. 06 e 07), do qual se depreende que a IES implementou, com êxito, inúmeras melhorias.*

*Sobreleva-se que a primeira avaliação in loco ocorreu em 2011 e o parecer final da SERES sobreveio em 2015, opinando por celebração de protocolo de compromisso, cuja proposta não foi aceita pela FACBRAS em razão de a IES não se enquadrar na hipótese prevista para tanto no Decreto 5.773/2006 e na Portaria nº 40/2007, republicada em 2010, vigentes à época.*

*A IES alcançou CI 3 (três) na avaliação pelo INEP e a Portaria nº 40 estabelecia que Os conceitos de avaliação serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória (art. 33-A, §1º), bem como fixava que Na hipótese de CC ou CI insatisfatório, exaurido o recurso cabível, em até 30 (trinta) dias da notificação deverá ser apresentado à Secretaria competente protocolo de compromisso, aprovado pela CPA da instituição, cuja execução deverá ter início imediatamente (art. 36), portanto, não cabia celebração de protocolo de compromisso no processo de recredenciamento nº 201102562.*

*Independentemente da celebração de protocolo de compromisso, a FACBRAS, de forma espontânea, considerou as possíveis fragilidades apontadas pela Comissão do INEP e implementou ações de melhoria, que foram relatadas à SERES/MEC na resposta a diligências apresentadas em 07/08/2015.*

*No período de 08/05/2018 a 12/05/2018, foi realizada a visita para nova avaliação, de cujo relatório consta que mais uma vez a comissão atribuiu CI 3 (três) à IES.*

A recorrente considera que a SERES não usou dos procedimentos legais para, novamente, agir em desconformidade com as normas reguladoras. Cita o artigo 106 do Decreto nº 9.235/2017: “Art. 106. Os processos iniciados antes da data de entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, **com aproveitamento dos atos já praticados**”. Aponta também para o artigo 29 da Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, com alteração dada pela Portaria Normativa MEC nº 741, de 2 de agosto de 2018, prevê o seguinte:

[...]

*“Art. 29. Esta Portaria aplica-se aos processos protocolados a partir da data de publicação do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e, no que couber, aos processos em tramitação até a data de publicação do referido Decreto.*

*Parágrafo único. A SERES editará normativo específico dispondo sobre os critérios para aplicação do padrão decisório aos processos em tramitação referidos no caput.” (NR) (Grifos nossos)*

A recorrente argumenta que em relação ao Parágrafo único transcrito da Portaria acima citada, a SERES editou a Instrução Normativa SERES nº 1, de 17 de setembro de 2018, que estabelece os critérios de análise para os pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior, e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação na modalidade presencial, do sistema federal de ensino, protocolados até 22 de dezembro de 2017, data da publicação da Portaria Normativa MEC nº 20/2017. Aponta para o artigo 3º, § 1º da referida Instrução Normativa:

[...]

*§ 1º A SERES poderá considerar atendido o critério contido no inciso II deste artigo na hipótese de obtenção de conceito igual ou superior a 2,5, desde que,*

*em diligência, a IES apresente elementos probatórios capazes de demonstrar o saneamento das fragilidades apontadas no relatório de avaliação.*

A recorrente afirma que não cabe a instauração de procedimento sancionador, conforme dispõe o artigo 24 da Portaria Normativa MEC nº 23/2017, uma vez que o processo de credenciamento fora protocolado em 2011 quando vigoravam outros instrumentos normativos, e que a avaliação de 2018 trata de continuidade do processo de credenciamento e a visita *in loco* fora para verificar o cumprimento do Protocolo de Compromisso.

Alega ainda, que:

[...]

*Ocorre que não houve procedimento preparatório em face da FACBRAS, tampouco procedimento saneador cujas providências determinadas a IES descumpriu.*

*Ademais, como frisado algumas vezes nessa peça de defesa, a FACBRAS não firmou o protocolo de compromisso proposto pela SERES em sede de parecer final no ano de 2015, haja vista que as normas vigentes em 2011, ano em que foi efetivado o pedido de credenciamento e realizada a primeira avaliação *in loco*, circunscreviam a celebração de protocolo de compromisso a IES com CI inferior a 3 (três), o que nunca foi o caso da FACBRAS.*

*Ressalta-se, por oportuno, que a não adesão ao protocolo de compromisso ou termo saneador, à época, não implicava em instauração de procedimento sancionador como ocorre na atualidade, não se admitindo, por óbvio, a retroação da Portaria Normativa nº 315/2018 para prejudicar a IES.*

***Destarte, não se vislumbra o enquadramento do caso em tela nas hipóteses normativas que ensejam instauração de procedimento sancionador com esteio no artigo 24 da Portaria nº 23/2017, devendo ser reconhecido o seu não cabimento in casu.***

A recorrente apela para a revogação do Despacho nº 117/2020, uma vez que a SERES não observou os preceitos legais para determinar a suspensão de oferta de novos cursos, até porque não é verídica a afirmação da SERES:

[...]

*A Instituição aderiu ao Protocolo de Compromisso solicitando o prazo de um ano para cumprir as ações de melhorias. Ao final do prazo estabelecido, não apresentou o termo de cumprimento e o processo e-MEC não foi reencaminhado ao INEP para reavaliação, ficando caracterizada omissão da Instituição em relação Protocolo de Compromisso como oportunidade para cumprimento às ações de melhoria.*

Enfim, a recorrente aponta para a inconsistência do processo de avaliação do credenciamento, entende que tem saneado suas deficiências de modo voluntário e que não cabe o procedimento administrativo. Mostra que seus cursos são bem avaliados, sendo a maioria com conceito 4 (quatro). E, em conclusão requer que:



[...]

a) seja revogado o Despacho nº 117, de 12 de agosto de 2020, que suspendeu da abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação pela FACBRAS, até a conclusão do processo de credenciamento e-MEC nº 201102562;

b) seja retomado o fluxo regulatório ordinário dos processos regulatórios atinentes a autorização dos cursos de Odontologia (e-MEC nº 201500647) e de Arquitetura e Urbanismo (e-MEC nº 201713174);

c) seja retomado o fluxo regulatório ordinário do processo e-MEC nº 201102562, para manifestação pela SERES no sentido de sugerir o credenciamento das IES por 3 (três) anos; e

d) seja arquivado o processo administrativo de supervisão nº 23709.000232/2019-12, mediante publicação de despacho do Secretário.

### **Conclusão da SERES sobre o Recurso**

Considerando o recurso da IES, a SERES emitiu a Nota Técnica nº 335/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, analisando a defesa interposta no Processo Administrativo Sancionador instaurado por meio da Despacho nº 117/2020, conforme transcrito abaixo. Verifica-se que o procedimento sancionador foi motivado por omissão relacionada ao Protocolo de Compromisso no processo regulatório de seu credenciamento.

[...]

*O mandamento constitucional descrito no artigo 209 estabelece a livre oferta do ensino pela iniciativa privada, desde que atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional, a autorização e avaliação periódica de qualidade pelo Poder Público. Identificadas situações de vencimento do ato autorizativo de instituições de educação superior, sem a adoção de providências para a sua renovação, o MEC, consideradas suas atribuições e os mandamentos legais de garantia da qualidade e de pleno atendimento das condições de regularidade da educação superior, deve adotar as providências necessárias de supervisão no sentido de apurar as inconformidades, nos termos do art. 72, IX, do Decreto nº 9.235/2017.*

*Ademais, a SERES é competente para a instauração de procedimento de supervisão e administrativo, na constatação de afronta ao marco legal da educação superior, visando a proteção dos interesses dos alunos diretamente afetados e da sociedade. Dessa forma, por meio de ações de supervisão, o Ministério da Educação zela pela conformidade e qualidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável, nos termos do Decreto nº 9.235/2017.*

*Ocorre, que a partir da análise apresentada na Nota Técnica nº 176/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES, a IES se enquadra na seguinte circunstância: “Descumprimento de quatro ações de TSD ou PC, não computada a Ação 1, tendo como consequência a suspensão da abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação”.*

*Embora a comissão de avaliação **in loco**, realizada no período de 08/05/2018 a 12/05/2018, (avaliação código nº 124840), entendeu dada as dificuldades mencionadas no relatório que a IES apresenta as condições suficientes e necessárias para seu credenciamento, portanto com o conceito final na faixa 3,0. Todavia, pela reserva discricionária estabelecida pela Nota Técnica nº 19/2017-CGCIES/DIREG/SERES/MEC, pode-se sugerir que o credenciamento da*

*Instituição seja por um período não superior a 3 (três) anos, se for o caso, para nova verificação **in loco** das condições no âmbito regulatório da IES.*

*Cumpra observar que no relatório da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) (SEI nº 1918561), confirma os motivos que levaram a IES ao processo de supervisão, com o descumprimento de quatro ações, não computada a ação 1, quais sejam:*

<i>3.4. Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.</i>	2
<i>4.1. Política de formação e capacitação docente.</i>	2
<i>4.6. Relação entre o planejamento financeiro (orçamento) e a gestão institucional.</i>	1
<i>5.11. Biblioteca: plano de atualização do acervo.</i>	2

*Portanto, uma vez que os critérios técnicos e legais foram observados no que foi praticado pela SERES até o momento, entende-se que cabe ao CNE julgar a completa argumentação da Instituição no recurso ao Despacho SERES/MEC nº 117, publicado em 13 de agosto de 2020. Cabe mencionar, que o processo e- MEC **201102562** de credenciamento, segue a fase de Parecer Final, portanto este processo de supervisão não interfere nas decisões relativas aos atos de credenciamento.*

### **CONCLUSÃO**

*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 73 do Decreto nº 9.235, de 2017:*

*(a) indefira o pedido da Faculdade Unibras do Mato Grosso – FACBRAS (Cód. 3204), mantida pela Educare Gestão de Educação LTDA –ME, CNPJ nº 05.306.381/0001-55, e mantenha as determinações do Despacho SERES/MEC nº 117, publicado em 13 de agosto de 2020;*

*(b) encaminhe o recurso interposto pela Instituição, bem como os autos do Processo MEC nº 23709.000232/2019-12 ao Conselho Nacional de Educação para análise; e*

*(c) notifique a Instituição do encaminhamento do recurso ao Conselho Nacional de Educação pelo sistema de comunicação do e-MEC.*

### **Considerações do Relator**

A recorrente recebeu a comissão de avaliação do Inep para fins de avaliação *in loco* com objetivo do seu credenciamento, no período de 4 a 8 de outubro de 2011, quando estavam em vigor, para orientar o padrão decisório avaliativo, o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010. Na ocasião, apesar do conceito global similar ao referencial mínimo de qualidade, a comissão de avaliação *in loco* apontou uma série de fragilidades, afirmando que precisam ser consideradas. Apontou também para o não cumprimento de requisitos legais referentes à titulação dos docentes, ausência de protocolo do plano de carreira para servidores técnico-administrativos, ausência de avaliação interna e outras inconsistências que podem ser lidas no relatório.

Considerando os resultados do relatório dos avaliadores, a SERES decidiu pela celebração de Protocolo de Compromisso. Todavia, o citado protocolo não foi recepcionado pela recorrente por entendê-lo como imposição que fere a norma vigente à época, sobretudo o artigo 60 do Decreto nº 5.773/2006 e o artigo 36 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007. Transcorreu o tempo e, considerando que a IES não aceitou celebrar o Protocolo de Compromisso, em 8 de julho de 2015 a SERES instaurou uma diligência que contém instruções para adesão alternativa ao Protocolo de Compromisso original. Isto é, a SERES, substituiu o Protocolo de Compromisso pela diligência.

A recorrente, tempestivamente, respondeu a todas as instruções da diligência em relatório que demonstra as ações de melhoria, com objetivo de sanar as incongruências apontadas na avaliação *in loco*. Após análise da diligência, a SERES assim se manifestou:

[...]

*Tendo em vista a apresentação pela IES de relatório de melhorias, em resposta à diligência instaurada em 08/07/2015, a SERES encaminha o processo ao INEP a fim de que seja realizada a avaliação in loco para verificação de cumprimento do protocolo de compromisso.*

No período de 8 a 12 de maio de 2018, a recorrente teve nova avaliação *in loco*, cujos conceitos estão apresentados a seguir. Inconformada com os conceitos da avaliação, a IES recorrente, apresentou recurso à CTAA que analisou os conceitos reformando apenas os indicadores 3.7 e 5.16, que tiveram seus conceitos majorados de 3 (três) para 4 (quatro). Entretanto, não houve modificação nos conceitos dos respectivos eixos e dimensões:

Eixos	Reavaliação do INEP	Reavaliação CTAA
Dimensão/Eixo 1 – Planejamento e avaliação institucional	2,60	2,60
Dimensão/Eixo 2 – Desenvolvimento institucional	3,00	3,00
Dimensão/Eixo 3 – Políticas acadêmicas	3,09	3,09
Dimensão/Eixo 4 – Políticas de gestão	2,50	2,50
Dimensão/Eixo 5 – Infraestrutura física	3,06	3,06

Convém ressaltar que a avaliação *in loco* realizada em 2018 teve o objetivo de analisar cada ação estabelecida no Protocolo de Compromisso que não foi celebrado pela instituição, mas que a recorrente respondeu em diligência em 2015. Da avaliação de equivalência de cada ação do Protocolo de Compromisso com os indicadores integrantes do Instrumento de Avaliação das Instituições de Educação e os respectivos conceitos atribuídos no relatório de avaliação *in loco* realizada em 2018, a SERES constatou o descumprimento de quatro ações, não computada a ação 1, quais sejam:

3.4. Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.	2
4.1. Política de formação e capacitação docente.	2
4.6. Relação entre o planejamento financeiro (orçamento) e a gestão institucional.	1
5.11. Biblioteca: plano de atualização do acervo.	2

Em 25 de abril de 2019, a SERES instaurou nova diligência para que a recorrente explicasse as medidas para saneamento dos eixos com conceito abaixo de 3 (três). A IES respondeu às questões diligenciadas tempestivamente, cujos resultados resultaram a Nota Técnica nº 32/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES que analisa o não cumprimento de Protocolo de Compromisso no âmbito do processo de credenciamento da recorrente. Nela, a SERES afirma que, consultado o Censo, fica constatada afronta ao marco legal da educação superior pela recorrente, uma vez que em 2016, 2017 e 2018, aumentou vagas dos seus cursos

sem autorização. Em face das condições constatadas, a SERES propõe que seja instaurado processo administrativo de supervisão na fase de procedimento sancionador, nos termos do artigo 71 do Decreto nº 9.235/2017.

A IES recorrente solicita reconsideração da SERES alegando, em síntese, que o Despacho nº 23/2020 que instaura o processo administrativo de supervisão, com fundamento no artigo 24 da Portaria Normativa MEC nº 23/2017 fere o Decreto nº 9.235/2017, que em seu artigo artigo 106 reza: “*Os processos iniciados antes da data de entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, com aproveitamento dos atos já praticados*”.

Em consequência do recurso, resultou a Nota Técnica nº 176/2020/CGSE/DISUP/SERES/SERES e, conseqüentemente, o Despacho que decidiu suspender a abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação, até a conclusão do processo e-MEC nº 201102562 de credenciamento da recorrente.

Quanto ao mérito, entende-se que a SERES, como órgão incumbido de cuidar da regulação e supervisão de IES, públicas e privadas, relativamente ao presente processo, agiu de acordo com os termos legais, em atenção aos referenciais de qualidade expressos nas normas que regulam o processo administrativo na Administração Pública Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, artigos 2º, 48 e 50) e, tomou as iniciativas e decisões com fundamento nos artigos 206 e 209 da Constituição Federal, no artigo 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nos artigos 2º, 3º e 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e nos demais ordenamentos que orientam o padrão decisório da regulação da educação superior.

A recorrente alega procedimento equivocado por parte da SERES ao impor à IES um Protocolo de Compromisso em face da avaliação *in loco*, em 2011. Alega que os instrumentos regulatórios em vigor à época somente permitem tal Protocolo de Compromisso em caso de CI inferior a 3 (três), que não é o caso da instituição. O entendimento da recorrente é o de que não cabe o procedimento sancionador com esteio no artigo 24 da Portaria Normativa MEC nº 23/2017, uma vez que o processo de credenciamento deve ser decidido com base nos ordenamentos da época do pedido.

Em face das várias inconsistências apontadas na avaliação *in loco* realizada com fundamento na orientação do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010, a SERES instaurou Protocolo de Compromisso, que não fora concretizado pela IES, alegando que, por orientação legal, não cabe tal instrumento.

Após transcorrido um tempo de, aproximadamente, 4 (quatro) anos, a SERES solicitou diligência em 8 de julho de 2015, sendo que esta serviu de fundamento para encaminhar nova avaliação *in loco*. Ressalte-se que a diligência continha solicitação dos mesmos requisitos expressos na proposta do Protocolo de Compromisso e que foram objeto da segunda avaliação, quando, na ocasião, a comissão de avaliadores constatou que quatro ações não foram cumpridas. Em nova diligência feita pela SERES, em 25 de abril de 2019, também não ficou configurado o cumprimento de saneamento das incongruências, o que resultou na Nota Técnica nº 176/2020 da SERES e o conseqüente Despacho SERES nº 117/2020 que suspende a autorização de novos cursos de graduação e pós-graduação da recorrente.

A IES contesta com veemência a decisão da SERES sob o principal argumento de equívoco legal da SERES desde o Despacho nº 23/2020 que impôs a celebração de Protocolo de Compromisso em 2015, ferindo os dispositivos normativos, já que os instrumentos a serem considerados para tanto e em vigor na ocasião do pedido de credenciamento em 2011 eram o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010, cuja celebração de Protocolo de Compromisso era limitado à IES com (CI) ou (CC) insatisfatório, isto é, inferior a 3 (três), que é o caso da Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS). Desse modo, reafirma que não podem ser utilizados os instrumentos atuais para aplicação de penalidades.

A recorrente aponta, para fundamentar que não cabe o Protocolo de Compromisso, o artigo 60 do Decreto nº 5.773/2006 e o artigo 36 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 2010, transcritos, respectivamente, abaixo:

[...]

*Art. 60. A obtenção de conceitos insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação, nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação **enseja a celebração de protocolo de compromisso com a instituição de educação superior.** (Grifo nosso)*

***Parágrafo único.** Caberá, a critério da instituição, recurso administrativo para revisão de conceito previamente à celebração de protocolo de compromisso, no prazo de dez dias contados da comunicação do resultado da avaliação pelo INEP, conforme a legislação aplicável.*

[...]

*Art. 36. Na hipótese de CC ou CI insatisfatório, exaurido o recurso cabível, em até 30 (trinta) dias da notificação **deverá ser apresentado à Secretaria competente protocolo de compromisso, aprovado pela CPA da instituição, cuja execução deverá ter início imediatamente.** (NR) (Grifo nosso)*

*§ 1º A Secretaria competente poderá se manifestar sobre o protocolo de compromisso e validar seu prazo e condições ou determinar alterações, considerando o relatório da Comissão de Avaliação ou outros elementos de instrução relevantes. (NR)*

A questão que exsurge é se, realmente, o Protocolo de Compromisso, nos termos da orientação legal na época da primeira avaliação para o credenciamento, somente poderia ocorrer em caso de CI ou CC inferior a 3 (três). Ora, não parece correta a interpretação da recorrente. Pela interpretação sistemática do Direito, percebe-se que o Decreto nº 5.773/2006, em seu artigo 60, não limita a condição argumentada pela recorrente para celebração de Protocolo de Compromisso. Veja-se: “A obtenção de conceitos insatisfatórios [...] **enseja a celebração de [...]**”. Não há afirmação alguma que haja necessidade de conceito inferior a 3 (três) no CI ou CC. Tanto é que, para evitar interpretações diversas, em 2016, o Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016, alterou a redação do artigo 60:

[...]

*A obtenção de conceitos insatisfatórios nas avaliações do SINAES, inclusive em eixos, dimensões, índices e indicadores de qualidade, nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação **poderá ensejar a celebração de protocolo de compromisso com a instituição de educação superior.** (Grifo nosso)*

Entretanto, a cogente prescrição do artigo 36 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, obriga a IES que obtiver CI ou CC insuficiente a apresentar à SERES o Protocolo de Compromisso. A Portaria utiliza o verbo “deverá”, em caso de CI ou CC insatisfatório, enquanto o Decreto, em seu artigo 60, faculta à SERES propor o Protocolo de Compromisso em caso de obtenção de conceitos insatisfatórios nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), inclusive em eixos, dimensões, índices e indicadores de qualidade, nos processos de credenciamento de instituições.

Portanto, a recorrente cometeu equívoco, inclusive relevado pela SERES, permitindo, após diligência, a segunda avaliação *in loco*. Veja-se que, nos termos do artigo 38 da Portaria

Normativa MEC nº 40/2007, afirma que “*a manutenção do conceito insatisfatório, exaurido o recurso cabível, enseja a instauração de processo administrativo para aplicação das penalidades previstas no art. 10, § 2º, da Lei nº 10.861, de 2004.*”

Constata-se, portanto, que não houve erro formal ou decisões da SERES que fossem amparadas nos atos normativos legais. Ademais, a ausência da celebração do protocolo configurou omissão da recorrente e a consequente dificuldade em mostrar que foram saneadas as inconsistências constatadas pela avaliação.

A recorrente alega que os parâmetros decisórios deveriam levar em consideração o que estabelece o artigo 106 do Decreto nº 9.235/2017: “*Os processos iniciados antes da data de entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, com aproveitamento dos atos já praticados*”. Ora, não há, no processo, evidências que não tenham sido seguidos os processos legais, inclusive para instauração de procedimento sancionador que fora determinado sob os fundamentos do artigo 24 da Portaria Normativa MEC nº 23/2017. Evidente que, após a segunda avaliação, as decisões a serem tomadas em caso de procedimento sancionador em 2020, não poderiam ser amparados em atos normativos já revogados. Ademais a SERES, independentemente das questões avaliativas, uma vez constatada afronta ao Marco Legal da Educação Superior, é competente para instaurar procedimento de supervisão, visando à proteção dos interesses dos alunos diretamente afetados e da sociedade.

Portanto, em face do exposto, encaminho à CES/CNE o voto a seguir.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Nos termos do artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 9.235/2017, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a decisão da Secretaria de regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), expressa no Despacho nº 117, de 12 de agosto de 2020, que determinou a suspensão da abertura de novos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade Unibras do Mato Grosso (FACBRAS), com sede na Rua Projetada II, nº 205, bairro Jardim das Oliveiras, no município de São José dos Quatros Marcos, no estado de Mato Grosso, mantida pela Educare Gestão de Educação Ltda. – ME, com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 28 de janeiro de 2021.

Conselheiro Aristides Cimadon – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 28 de janeiro de 2021.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Presidente

Conselheira Marília Ancona Lopez – Vice-Presidente