

**PARECER HOMOLOGADO**  
**Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 13/9/2018, Seção 1, pág. 22.**



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

<b>INTERESSADA:</b> Sociedade Educacional Cacoal Ltda. – EPP		<b>UF:</b> RO
<b>ASSUNTO:</b> Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior que, por meio do Despacho nº 135, de 16 de junho de 2017, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 19 de junho de 2017, aplicou medida cautelar de sobrestamento de processos regulatórios da Faculdade Santo André (FASA), com sede no município de Cacoal, no estado de Rondônia, dentre outras medidas.		
<b>RELATOR:</b> Joaquim José Soares Neto		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23000.046955/2017-65		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> <b>338/2018</b>	<b>COLEGIADO:</b> <b>CES</b>	<b>APROVADO EM:</b> <b>6/6/2018</b>

## I – RELATÓRIO

### 1. Introdução

Trato o recurso interposto pela Faculdade Santo André (FASA) em face da decisão exarada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), no curso do processo de supervisão em epígrafe, que, por meio do Despacho nº 135/2017, de 16/6/2017, publicado no Diário Oficial da União (DOU) do dia 19/6/2017, aplicou medidas cautelares à recorrente.

### 2. Histórico

A Faculdade Santo André (FASA) (10929), mantida pela Sociedade Educacional Cacoal Ltda. – EPP, CNPJ nº 07.007.596/0001-09, sediada à avenida Castelo Branco, nº 16999, bairro Santo Antônio, no município de Cacoal no estado de Rondônia, CEP 78975-000, foi credenciada pela Portaria MEC nº 1.098 de 15/08/2011, publicada no DOU de 16/08/2011. Ressalte-se, por oportuno, que a Faculdade Santo André (FASA) não possui credenciamento para oferta de ensino superior na modalidade a distância EaD, estando sua oferta educacional limitada à modalidade presencial, nos limites do município de seu credenciamento (Cacoal/RO), bem como ao curso autorizado, nos termos de seus atos autorizativos (Administração, código e-MEC 1047069, bacharelado, presencial, com 100 vagas totais anuais).

Foi encaminhado ao Ministério da Educação (MEC) o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE), que apurou a atuação irregular de Instituições de Ensino Superior e de Instituições não pertencentes ao Sistema Federal de Ensino (não IES) no estado de Pernambuco. Diante de tal fato, a SERES determinou a instauração de procedimento de supervisão com a finalidade de apurar, acompanhar e adotar as medidas necessárias com relação às irregularidades identificadas pela CPI da Alepe.

Dentre as instituições apontadas no relatório consta a Faculdade Santo André (FASA), o que motivou a instauração de processo de supervisão, tendo este resultado na aplicação de

medidas cautelares por meio do Despacho nº 135/2017, de 16/6/2017, publicado no Diário Oficial da União (DOU) do dia 19/6/2017.

O Despacho nº 135/2017 tem fulcro nos fatos e fundamentos expostos na Nota Técnica nº 75/2017/CGSO-TÉCNICOS/DISUP/SERES, cujo relatório transcrevo abaixo, ante o minucioso detalhe de todo o processado nos autos. Vejamos.

*1. Os presentes autos foram instaurados a partir do recebimento de Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) [1], que investigou a atuação irregular na oferta de educação superior, no âmbito do estado do Pernambuco, por parte de diversas instituições educacionais e seus gestores.*

*1 – DAS DENÚNCIAS CONSTANTES NO RELATÓRIO DA CPI*

*2. De início, segundo o Relatório, a CPI foi instalada devido à informação de que várias instituições no estado de Pernambuco tiveram suas atividades suspensas após decisão liminar da Justiça Federal. Na ocasião, ficou constatado que instituições de ensino superior estariam atuando de maneira irregular em todo o estado, e teriam prejudicado cerca de 50 mil alunos. O documento também apontou a presença de instituições irregulares em cerca de 70% dos municípios pernambucanos.*

*3. As informações e denúncias que chegaram à Assembleia Legislativa de Pernambuco indicavam que diversos estudantes estavam sendo alvo de propaganda enganosa. Isso porque, mediante promessa de obtenção de diplomas de graduação, frequentavam cursos denominados “extensão universitária” ou cursos livres em instituições não credenciadas pelo MEC, cujos conhecimentos/conteúdos seriam aproveitados por IES credenciadas para posterior emissão de certificados e diplomas. Ficou constatado, ainda, que, em grande parte dos casos, os alunos sequer tinham conhecimento sobre qual faculdade procederia à diplomação. E mais: segundo o Relatório, havia notícias de comercialização de diplomas.*

*4. A despeito da detida análise realizada na Nota Técnica nº 194/2016/CGSOTÉCNICOS/ DISUP/SERES[2], a qual também fundamenta a medida sugerida na presente Nota Técnica, impende destacar, resumidamente, a complexidade que envolve as irregularidades averiguadas no âmbito da CPI da Alepe, tendo em vista o caráter multifacetado que as caracterizam, pois envolvem, pelo menos, as seguintes situações: i) interpretação equivocada e enviesada da legislação educacional que possibilita o aproveitamento de estudos no âmbito de um curso de graduação; ii) convalidação automática e em bloco de conhecimentos adquiridos em cursos livres que não passaram pelo crivo do poder público; iii) extensão da atuação das IES envolvidas para além do estabelecido em seus atos autorizativos; iv) publicidade enganosa acerca das condições de oferta dos cursos irregulares com o objetivo de confundir os ingressantes nos cursos ofertados; e v) concepção equivocada dos objetivos dos cursos de extensão permitidos na LDB, mas utilizados para conferir pretensa legalidade aos cursos ofertados de forma irregular no contexto do esquema.*

*5. O Relatório da CPI indicou a existência de uma organização formada por instituições de educação superior credenciadas pelo MEC para oferta de educação superior e seus gestores, diversas entidades não credenciadas, e empresas administradas pelas mantenedoras de algumas das IES credenciadas. Destacou-se que o grupo agia em várias cidades da Região Norte e Nordeste do Brasil e seus atores tinham papéis diferenciados [3].*

*6. Na logística do arranjo, os institutos parceiros[4] seriam responsáveis inicialmente pela publicidade dos cursos, utilizando-se dos nomes das instituições de*

*ensino superior regularmente credenciadas pelo MEC. Além disso, esses institutos conduziam os cursos de extensão e ministravam as aulas com corpo docente próprio, sem o amparo de ato autorizativo por parte do Ministério da Educação, e consequentemente sem qualquer avaliação de qualidade por parte do poder público.*

*7. A utilização dos denominados cursos de extensão para fins de comercialização de títulos de cursos superiores é, desafortunadamente, uma prática disseminada em várias regiões do País que se configura em esquema fraudulento de prestação de serviços educacionais com vistas à comercialização de título de graduação, constituído por duas etapas: a primeira etapa refere-se à oferta de cursos em encontros mensais presenciais, ministrados por professores horistas, sem qualquer observância às exigências de infraestrutura ou ao cumprimento de carga horária, em turmas dispersas em várias localidades e, não raro, com a utilização das dependências de estabelecimentos de ensino da rede pública de educação básica.*

*8. Para melhor compreensão da dimensão do problema, vale mencionar que o recurso à denominação “cursos de extensão” tem sido utilizado como forma ilegal de abreviação do tempo necessário de estudo para obtenção de título de curso superior e, sobretudo, de ampliação do alcance territorial de uma IES, pois permite a matrícula de estudantes em localidades e em número superior ao que determina seu ato autorizativo. Pelo lado do estudante, configura-se uma estratégia atraente, não apenas pelo menor tempo e esforço para obtenção do diploma/certificado, mas também pelo baixo custo, tendo em vista não tratar-se de curso superior ministrado segundo os referenciais de qualidade determinados pela legislação educacional.*

*9. Demais disso, a denominação “curso de extensão” demonstra deliberação no sentido de evitar em registro documental a configuração de oferta ilegal de curso de graduação, por tratar-se de atividade de IES em localidades outras que não o endereço que consta em sua portaria de credenciamento. No entanto, as caracterizações do curso (grade curricular e carga horária) trazem indicações que conformam, antes, curso superior com padrões formais de exigência, que um curso de extensão.*

*10. Os referidos cursos podem apresentar, além de disciplinas (ou módulos) semelhantes aos que constituem um curso de graduação, atividades de estágio, conforme exigido nos cursos de Licenciatura. Essa etapa é realizada pela própria IES ou por entidade não credenciada para a oferta de ensino superior por meio de contrato, convênio ou outro termo de parceria.*

*11. A segunda parte do esquema se constitui do ingresso formal do estudante na IES que detém o ato autorizativo para expedição de diploma ou certificado regular e que efetiva o aproveitamento integral dos estudos realizados nas diversas localidades, a partir de banca de avaliação formada apenas para validar na íntegra as disciplinas ou módulos (e não os conhecimentos) cursados na forma de curso de extensão. Não há registro de que as avaliações em bancas sejam feitas de forma individualizada e há mesmo a possibilidade de que tais bancas sequer cheguem a se constituir, sendo sua referência apenas uma mera alusão ao que estipula a legislação educacional.*

*12. Portanto, destacamos os principais aspectos da legislação educacional burlados com a prática do referido esquema:*

*Desvirtuamento da finalidade preceituada pelo art. 43, VII da Lei 9.394/96, o qual dispõe que os cursos de extensão, que se destinam à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas nas instituições de ensino superior, sendo abertos à participação da população. Cabe assinalar que as IES que se valem do que denominam cursos de*

*extensão para ampliar ilegalmente suas atividades possuem normalmente quadro modesto de docentes permanente, contratados em sua maioria sob a forma de horistas e sem titulação de cursos de pós-graduação stricto sensu, não possuindo, portanto, produção científica e tecnológica relevante; Descumprimento da determinação constante no art. 45 da Lei 9.394/96, que estabelece que a educação superior deve ser ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização, uma vez que os "cursos de extensão", integralmente aproveitados para fins de obtenção de diploma de graduação, são ministrados em localidades distintas do endereço relacionado em sua portaria de credenciamento, cujas condições e endereços são inteiramente desconhecidos do órgão responsável pelas funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior no sistema federal de ensino, em dissonância com o art. 1º do Decreto nº 5.773/2006;*

*Descumprimento da carga horária exigida no art. 47 da Lei 9.394/96 para cursos superiores, que se constitui de, no mínimo, duzentos dias de efetivo trabalho acadêmico para o ano letivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando os há. Nos cursos de extensão, os módulos ou disciplinas são ministrados, na grande maioria dos casos, em aulas aos finais de semana, o que não permite atingir anualmente, na melhor das possibilidades de aproveitamento do calendário civil, cento e quatro dias de atividades, se não for excluído qualquer final de semana para férias ou recesso;*

*Desvirtuamento do procedimento de formação de banca para atestar extraordinário aproveitamento de estudantes com vistas ao abreviamento do tempo exigido para conclusão de curso superior, nos termos do art. 47, § 2º da Lei 9.394/96, que tem caráter individualizado e excepcional e não pode se aplicar em bloco para uma coletividade de estudantes e nem adquirir a feição de prática regular;*

*Inobservância à exigência contida no art. 49 da Lei 9.394/96, relacionada à possibilidade de as instituições de ensino superior aceitarem a transferência de alunos regulares para cursos afins, quais sejam, existência de vagas e realização de processo seletivo. As IES que praticam a validação de cursos de extensão, ou os oferecem elas próprias no intuito de validação integral posterior como curso superior regular, acrescentam a seus quadros discentes um contingente superior ao número de vagas autorizado, além de realizarem o ingresso no ensino superior de tais alunos forma irregular, pois não proveem de IES credenciada (transferência) ou prestam exame vestibular;*

*Inobservância ao art. 9º do Decreto nº 5.773/2006, que preconiza exigência de ato autorizativo para atuação de instituição de ensino superior na oferta de cursos superiores.*

## **II – DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

*13. Cumpre destacar que a Constituição da República prescreve de forma expressa, em seu art. 209, incisos I e II, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação superior e atendidas as condições de autorização e avaliação pelo Poder Público. Ademais, a Magna Carta prevê como princípio, em seu art. 206, inciso VII, a garantia de um padrão de qualidade para o ensino ministrado no País, sendo o Ministério da Educação –MEC o guardião direto deste mandamento na esfera do Sistema Federal de Ensino, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.131/1995 e do Decreto nº 7.690/2012.*

*14. À luz deste entendimento, o legislador conferiu concretude ao mandamento constitucional, determinando os instrumentos que balizam a atuação do MEC na sua missão de assegurar o cumprimento das condições de autorização, avaliação e zelo*

*pelo padrão de qualidade adequado da educação no País. Com esse fim, editaram-se: a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), a Lei nº 10.861/2004 (Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES), o Decreto nº 5.622/2005, o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 29/12/2010.*

*15. No cumprimento de seu mandamento constitucional e regimental, o MEC, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, vela pelo padrão de qualidade do ensino superior ofertado no País, promovendo ações de regulação e supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade.*

*16. Segundo o prescrito no art. 44 da LDB, a educação superior abrange: i) cursos sequenciais; ii) cursos de graduação e iii) cursos de pós-graduação, sendo que nestes últimos estão compreendidos os programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros.*

*17. Registre-se ainda que, conforme determina o art. 9º, inc. IX, e o art. 16, inc. II, da Lei 9.394/1996 (LDB), as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada fazem parte do sistema federal de ensino, competindo à União credenciar, autorizar, reconhecer, supervisionar e avaliar essas IES e seus cursos superiores [5].*

*18. É importante ressaltar que os atos autorizativos, como os de credenciamento da instituição, de autorização e de reconhecimento de cursos, entre outros, expedidos em favor de determinada Instituição de Educação Superior- IES após processos avaliativos específicos, são personalíssimos, portanto, restritos à IES para a qual foram emanados, vedada a terceirização de atividades acadêmicas da IES a entidades não credenciadas.*

*19. Portanto, é inconteste que as Instituições de Ensino Superior - IES devem observar a qualidade de ensino, bem como se pautar pela regularidade da oferta.*

### *III - DAS AÇÕES REALIZADAS*

*20. Em ação resultante dos estudos conduzidos nesta Secretaria como resposta aos elementos trazidos no Relatório da CPI, foi elaborada a Nota Técnica nº 194/2016/CGSO TÉCNICOS/DISUP/SERES, na qual está Coordenação – Geral procedeu à análise do conteúdo da denúncia formulada e identificou as instituições de ensino superior credenciadas por este Ministério citadas no referido documento [6].*

*21. Assim, verificou-se, ainda, a necessidade de instauração de procedimentos de supervisão em face daquelas IES que não tinham processos de supervisão em curso na Secretaria, ou cujo objeto de supervisão, caso existisse, não coincidissem com aquele apontado no Relatório da CPI. Tal medida foi efetivada por meio da Portaria nº 460, de 5/09/2016, que determinou, entre outras, as seguintes medidas:*

*Art. 1º Sejam instaurados processos de supervisão em face das instituições de ensino superior (IES) relacionadas no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe), que ainda não estão submetidas a procedimentos de supervisão no âmbito desta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.*

*Art. 2º Sejam instruídos, com os subsídios contidos no Relatório da CPI da Alepe, os procedimentos de supervisão já instaurados no âmbito desta Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior em face das IES indicadas no mencionado documento.*

*Art. 3º Sejam instaurados processos de supervisão, a qualquer tempo, em face de IES não enquadradas nos art. 1º e 2º desta Portaria em razão de informações supervenientes ou decorrentes de detalhamento das informações constantes do citado Relatório da CPI da Alepe.*

(...)

22. Diante desse cenário, foram instaurados 26 processos de supervisão e 8 dos já existentes foram instruídos com o propósito de se apurar as irregularidades. Ainda, foi determinada a visita in loco a algumas das IES investigadas, a saber: Faculdade de Desenvolvimento e Integração Regional – FADIRE, Escola Superior de Relações Públicas – ESURP, União das Escolas Superiores da Funeso – UNESF, Faculdade Anchieta do Recife – FAR, Faculdade Montenegro - FAM, Faculdade de Carapicuíba - FALC, Faculdade de Ganhães - FACIG. A Universidade de Iguazu - UNIG já havia sido visitada anteriormente à publicação da Portaria nº 460/2016.

23. De fato, em que pese a vasta divulgação do apurado pela CPI, da instauração de procedimentos de supervisão em face das IES acima elencadas, bem como da atuação efetiva do Ministério Público Federal com a abertura de inquéritos civis e propositura de ações, ainda assim este Ministério teve notícia [7] de que as situações de irregularidade têm proliferado no estado de Pernambuco e continuam a exigir uma ação urgente e enérgica para evitar o agravamento dos prejuízos a serem suportados pela sociedade.

24. Indubitável, assim, concluir que a reiteração das condutas irregulares pelas IES supervisionadas indica que as medidas até aqui adotadas não surtiram o efeito esperado, qual seja, a interrupção das práticas irregulares.

25. Assim, é de rigor a atuação imediata deste Ministério no sentido de coibir de modo definitivo a perpetuação das condutas ilegais, evitando-se maiores prejuízos aos interesses dos estudantes e de toda a coletividade.

26. Isto posto, a relevância do interesse jurídico defendido (preservação da excelência do serviço educacional prestado) e o fundado receio de ocorrência de lesão irreparável ou de difícil reparação, fundamentam a adoção da medida cautelar administrativa em face das instituições sob investigação desta Secretaria, em especial, a medida de sobrestamento dos processos regulatórios em trâmite nesta Secretaria protocolados por tais IES, previstos no § 1º do art. 10 do Decreto 5773/2006 e no art. 6º do Decreto 9.057/2017 dessas IES, bem como a determinação de encerramento das atividades ilegais.

#### IV- DA NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

27. Pela gravidade das irregularidades [8], entende-se estarem configurados os requisitos que justificam a adoção de medidas cautelares, quais sejam: a relevância dos motivos (as inúmeras denúncias acerca de convalidação irregular de estudos no esquema ilegal em face das IES investigadas pela CPI e pelo MEC, acompanhadas de documentação probatória) em que se assenta a determinação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, relacionada à defesa do interesse público e dos eventuais futuros alunos pela regularidade e qualidade da educação oferecida naqueles cursos (*fumus boni juris*); e a possibilidade ou fundado receio da ocorrência de lesão irreparável ou de difícil reparação ao direito da coletividade representada pelos alunos (*periculum in mora*).

28. Ademais, a medida cautelar também objetiva a proteção do marco regulatório como um todo, desestimulando a atuação irregular no sistema federal de ensino. Esta SERES/MEC atua, assim, para salvaguardar situação atualmente desconforme às normas aplicáveis, que guarda risco de repetição da prática por outras instituições, representando incentivo maléfico para todo o sistema federal de ensino. Nisso, os direitos da coletividade representada pelos estudantes e possíveis ingressantes nas referidas IES, bem como a sociedade que se servirá dos produtos e serviços desenvolvidos pelos egressos desses cursos, devem ser resguardados por sistema constituído por instituições regulares com a oferta de ensino de qualidade, de

*acordo com o mandamento constitucional e o marco regulatório da educação superior.*

*29. Desvendado pela CPI, esse esquema de oferta irregular de educação superior pode, de fato, causar danos irreversíveis à formação dos futuros profissionais, inclusive professores das redes municipais e estaduais de educação básica. Demonstra ainda a que a educação básica brasileira está sujeita em locais remotos do território brasileiro, tanto em relação aos cursos de extensão/graduação ofertados nas condições de terceirização como em relação aos cursos de especialização, muito utilizados para a progressão funcional de professores das redes municipais e estaduais de ensino. Esse tipo de formação pode causar um impacto devastador na qualidade da educação básica, já que grande parte desses estudantes se tornam professores desse nível educacional. Desse modo, justifica-se que o MEC, no exercício de suas competências e zelo pela qualidade educacional, adote as medidas necessárias visando coibir e conter a disseminação de tais práticas ilegais, em especial, a terceirização indiscriminada e indevida da educação superior.*

*30. Quanto às medidas cautelares, o art. 45 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, faculta à Administração Pública, em caso de risco eminente, adotar medida acauteladora, sem prévia manifestação do interessado. Nesse ponto, o Decreto 5.773/2006, ainda prevê:*

*“Art. 69-A. O Ministério da Educação, no exercício das funções de regulação e supervisão de instituições de educação superior, poderá, motivadamente, em caso de risco iminente ou ameaça aos interesses dos estudantes, adotar providências acauteladoras nos termos do art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.*

*Parágrafo único. No exercício do poder cautelar de que trata o caput, poderão também ser adotadas providências acauteladoras para assegurar a higidez dos programas federais de acesso e incentivo ao ensino, tais como:*

*I - suspensão de novos contratos de Financiamento Estudantil - Fies;*

*II - suspensão de participação em processo seletivo para a oferta de bolsas do Programa Universidade Para Todos - Prouni;*

*III - suspensão de novos repasses de recursos relativos a programas federais de acesso ao ensino; ou*

*IV - Restrições de participação em programas federais de acesso e incentivo ao ensino”. Destacamos.*

*31. Em relação à interpretação que deve ser conferida ao art. 45 da Lei 9.784, vale reproduzir os comentários do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho sobre o tema [10]: “São dois os pressupostos apontados pelos doutrinadores para justificar a tutela preventiva. De um lado, cumpre estar presente o risco a que está sujeito o titular, de sofrer dano irreparável ou de difícil reparação, em razão do momento em que vai ser decidida a matéria pertinente aos direitos: é o risco da demora (periculum in mora). De outro, é exigível ainda que o direito ameaçado tenha um mínimo de plausibilidade jurídica, vale dizer, seja razoável a um primeiro exame do intérprete (fumus boni iuris).*

*Essa configuração, já adotada há algum tempo no sistema dos processos judiciais, é agora confirmada e adotada nos processos administrativos. Note-se, porém, que aqui haverá particularidade especial: a prevenção tanto pode proteger o interessado como a própria administração. O que se quer evitar, isto sim, é que se possa consumir determinado fato causador de dano irreparável ou de difícil reparação.*

*(...)*

*PROVIDÊNCIAS ACAUTELADORAS- Dispõe o art. 45 da lei que “em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”. As providências acauteladoras é que dão conformação à tutela preventiva na via do processo administrativo. As providências acauteladoras, a que alude a lei, são aquelas condutas administrativas que têm o objetivo exatamente de prevenir a ocorrência de fato danoso.*

*(...)*

*A despeito de não estar mencionado na norma, as providências preventivas tanto podem ser adotadas antes de ser instaurado o processo, como durante o seu curso. Naquele caso, tratar-se-á de providências cautelares prévias, enquanto neste o agente adotará providências cautelares incidentais. ” Destacamos.*

*32. Em vista disso, a medida cautelar a ser adotada por este Ministério não implica qualquer violação constitucional, nem mesmo constitui ato discriminatório, vez que as medidas aplicadas são, tão somente, o reflexo do exercício da atividade regulatória exercida pelo MEC.*

*33. Mas que se esclareça: penalidades e medidas cautelares não se confundem. A providência cautelar, por vezes adotada por este Ministério, está fundada no seu dever constitucional e legal de preservar qualidade do ensino prestado por entidades privadas que prestam serviço educacional, visando salvaguardar o interesse público e social. A atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES é sempre no sentido evitar danos à coletividade, notadamente aos alunos que depositam sua confiança e suas expectativas na obtenção de um diploma de nível superior.*

*34. Portanto, reconhece-se que o interesse econômico-material das instituições de ensino não deve se sobrepor ao interesse público, que é o de assegurar um ensino de qualidade, a fim de evitar potenciais danos a discentes.*

*35. Somado a isso, a medida cautelar preventiva constitui espécie de ato administrativo que é praticado sob a égide da discricionariedade técnica, motivo pelo qual seu mérito (conveniência e oportunidade) é indiscutível.*

*36. Evidentemente, considerando que já existem processos de supervisão instaurados em face das IES constantes no Relatório da CPI, será oportunizada a manifestação dos interessados, em estrita observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Ressalte-se que a medida cautelar aqui imposta poderá ser revogada ou revista quando da análise de cada processo em particular.*

*37. Conforme mencionado, as medidas cautelares não possuem natureza sancionatória, pois não possuem caráter definitivo, mas buscam tão somente garantir o êxito do objetivo final, ou seja, a comprovação pelas IES do cumprimento à legislação educacional, seja com relação à qualidade dos cursos ofertados, seja com relação à preservação efetiva do acervo acadêmico dos estudantes, ou, ainda, à inexistência de relações de parcerias irregulares.*

*38. E tanto é assim que a cautelar que se sugere tem prazo determinado, ou seja, findo o prazo de 120 (cento e vinte) dias e não havendo, no processo individual de cada IES, ato interno da Diretoria de Supervisão da Educação Superior fundamentando a sua prorrogação, serão suspensos os efeitos cautelares propostos na presente análise.*

*39. Como dito, a limitação temporal de 120 (cento e vinte) dias preserva os interesses das instituições supervisionadas, vez que possibilita que estas tragam aos autos provas capazes de conduzir o arquivamento de processos de supervisão, reduzindo, assim, o tempo de duração do procedimento.*



40. Assim sendo, não há que se falar no desrespeito ao contraditório e à ampla defesa, vez que as medidas cautelares aplicadas se mostram como necessárias para evitar o “agravamento” da situação dos estudantes, enquanto não restar comprovada a situação de regularidade e licitude nos atos praticados pela IES.

41. Por fim, é nesse compasso que se faz urgente a determinação de medidas cautelares em face das IES investigadas por esta Secretaria no âmbito do esquema desvendado pela CPI/Alepe. As medidas aqui propostas visam, sobretudo, a garantia da obediência às normas educacionais, estancar as irregularidades que seguem ocorrendo, conforme noticiado pela própria Assembleia Legislativa de Pernambuco, bem como prevenir, cautelarmente, que tais instituições, cujos processos de supervisão seguem sob instrução desta Secretaria, tenham seus processos regulatórios deferidos, uma vez que, no limite, caso as irregularidades sejam comprovadas, tais instituições poderão ser descredenciadas.

42. As IES abarcadas pelas medidas sugeridas por este documento técnico são as seguintes[9]: Designação IES Código e-MEC Designação Mantenedora Código eMEC Processo de supervisão Centro Universitário da Serra Gaúcha (FSG) 1427 Sociedade Educacional Santa Rita Ltda. 943 23709.000227/2016-59; Faculdade Afirmativo (FAFI) 1072 Instituto de Educação Bom Jesus de Cuiaba - EPP 748 23123.000881/2016-43; Faculdade América Latina de Ijuí (FAL) 4443 SOCIEDADE EDUCACIONAL RIO CLARO LTDA 2811 23709.000024/2017-43; Faculdade Anchieta do Recife (FAR) 3148 Organização de Ensino Superior Anchieta - OESA 2011 23709.000228/2016-01; Faculdade Atual (FAAT) 1877 Motinha & Cia Ltda. - ME 3403 23709.000229/2016-48; Faculdade Centro Oeste do Paraná (FACEOPAR) 11007 Sociedade Educacional do Centro Oeste do Paraná Ltda. - ME. 3263 23709.000270/2016-14; Faculdade Cidade de Guanhães (FACIG) 4446 Sociedade Educacional de Guanhães Ltda. - EPP 2814 23000.023729/2016-25; Faculdade da Aldeia de Carapicuíba (FALC) 2341 CEALCA-Centro de Ensino Aldeia de Carapicuíba Ltda. - EPP 1532 23709.000230/2016-72; Faculdade de Ciência e Educação do Caparaó (FACEC) 1653 Sociedade Educacional Superior Ltda. 15297 23709.000211/2016-46; Faculdade de Ciências Médicas da Bahia (Ciências Médicas) 4899 Centro Educacional do Sul da Bahia Ltda. - ME 3125 23709.000233/2016-14; Faculdade de Saúde de Paulista (FASUP) 10613 Instituto Optométrico de Pernambuco 3144 23709.000234/2016-51; Faculdade do Sertão (UESSBA) 2761 UESSBA Unidade de Ensino Superior do Sertão da Bahia S/S Ltda. - EPP 1797 23709.000236/2016-40; Faculdade Ecoar (FAECO) 3699 Sociedade Educacional Portal das Missões SEPM - ME 2338 23709.000237/2016-94; Faculdade Latino Americana de Educação (FLATED) 1501 Fundação Escola de Gestão Pública FUGESP 988 23709.000239/2016-83; Faculdade Paraíso (FAP) 1488 Associação Educacional Souza Graff S/S Ltda. 984 23709.000241/2016-52; Faculdade Parapanema (FP) 2841 UNEPOS - Unidades de Estudos Especializados e Pós-graduação Ltda. - ME 3606 23709.000242/2016-05; Faculdade Santa Cruz (FACRUZ) 3585 CESAC Centro de Ensino Superior Santa Cruz Ltda. - EPP 2271 23709.000243/2016-41; Faculdade Santo André (FASA) 10929 SOCIEDADE EDUCACIONAL CACOAL LTDA - EPP 3286 23709.000002/2017-83; Faculdade Santo Augusto (FAISA) 5023 Sociedade Educacional Santo Augusto Ltda. - ME 2948 23709.000244/2016-96; Faculdade Teológica Evangélica do Rio de Janeiro (FATERJ) 14914 Projeto Reviver – Atividades Educacionais, Sociais e Culturais 10000 23709.000269/2016-90; Faculdades Integradas de Várzea Grande (FIAVEC) 1839 Associação Varzeagrandense de Ensino e Cultura 578 23709.000245/2016-31; Instituto Batista de Ensino Superior de Alagoas (IBESA) 1956 Convenção Batista

*Alagoana 1287 23709.000246/2016-85; Instituto Brasileiro de Educação Superior Continuada (IBEC) 13238 Projeto Reviver - Atividades Educacionais, Sociais e Culturais 10000 23709.000247/2016-20; Instituto de Educação e Tecnologias (INET) 2633 Sociedade de Ensino e Tecnologias Ltda. - EPP 1708 23709.000053/2015-43; Instituto Superior de Educação de Floresta (ISEF) 2033 SECEF-Sociedade de Educação Cultura e Esportes de Floresta Ltda. S/C -ME 1337 23709.000238/2016-39; Instituto Superior de Educação de Pesqueira (ISEP) 2012 Sociedade de Educação Cultura E Esportes de Pesqueira Ltda. - ME 1321 23709.000248/2016-74; Instituto Superior de Educação Franciscano Nossa Senhora de Fatima (FATIMA) 2942 Soc Carit e Lit Sao Francisco de Assis Zona Norte 297 23709.000250/2016-43.*

*V - DA CONSULTA À CONJUR/MEC*

*43. Instada a se manifestar sobre as medidas cautelares propostas na presente Nota, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação concluiu pela adequação das medidas cautelares sugeridas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, conforme excerto abaixo extraído do PARECER n. 00619/2017/CONJUR/MEC/CGU/AGU, de 11/05/2017:*

*"2.6 Das medidas cautelares propostas pela SERES 68. A Secretaria propõe a aplicação de medida cautelar geral em face daquelas instituições que estão sob processo de supervisão não arquivados, com vistas a determinar: I)O sobrestamento dos processos regulatórios relativos ao credenciamento, credenciamento EaD e credenciamento EaD, das instituições listadas no anexo desta Portaria, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data de publicação desta Portaria, admitida a sua prorrogação por ato interno da Diretoria de Supervisão da Educação Superior) A interrupção imediata, por parte das instituições listadas no anexo desta Portaria, de eventual prática de terceirização irregular da oferta de educação superior, sob quaisquer designações; III) A interrupção imediata, por parte das instituições listadas no anexo desta Portaria, de eventuais procedimentos que levem ao aproveitamento irregular de estudos, sob quaisquer denominações, incluindo cursos livres equivocadamente caracterizados como de extensão, para acesso à educação superior, ofertados por instituições de ensino superior credenciadas ou não credenciadas para a oferta de educação superior.*

*69. No que tange ao sobrestamento dos processos regulatórios, tenho que a proposição está adequada à gravidade dos fatos. Isso porque as condutas irregulares podem gerar a aplicação de penalidades às instituições.*

*70. O processo de supervisão está disciplinado no art. 45 a 57 do Decreto nº 5.773/2006. As penalidades estão taxativamente previstas no art. 52, in verbis:*

*Art. 52. Recebida a defesa, o Secretário apreciará o conjunto dos elementos do processo e proferirá decisão, devidamente motivada, arquivando o processo ou aplicando uma das seguintes penalidades previstas no art. 46, § 1º, da Lei nº 9.394, de 1996:*

*I desativação de cursos e habilitações;*

*II intervenção;*

*III suspensão temporária de prerrogativas da autonomia; ou*

*IV descredenciamento.*

*71. Como visto, a SERES sugere que sejam sobrestados todos os processos regulatórios relativos ao credenciamento, credenciamento EaD e credenciamento EaD. Entretanto, sugiro que o sobrestamento abarque também todos os processos regulatórios previstos no art. 46 da LDB. Essa sugestão tem por finalidade garantir que nenhuma das instituições envolvidas venha a obter ato autorizativo de qualquer natureza por parte desta Pasta.*

72. Destaco ainda ponto importante da medida sugerida que é a limitação temporal de 120 (cento e vinte) dias, o que preserva os interesses das supervisionadas, possibilitando que estas tragam aos autos provas capazes de conduzir o arquivamento dos processos de supervisão, se for o caso, reduzindo o tempo de duração do procedimento.

73. Nesse sentido, destacou a área técnica:

1. Como dito, as medidas cautelares não possuem natureza sancionatória, pois não possuem caráter definitivo, mas buscam tão somente garantir o êxito do objetivo final, ou seja, a comprovação pelas IES do cumprimento à legislação educacional, seja com relação à qualidade dos cursos ofertados, seja com relação à preservação efetiva do acervo acadêmico dos estudantes, ou, ainda, à inexistência de relações de parcerias irregulares

2. E tanto é assim que a cautelar sugerida tem prazo determinado, ou seja, findo o prazo de 120 dias e não havendo, no processo individual de cada IES, ato interno da Diretoria de Supervisão da Educação Superior fundamentando a sua prorrogação, serão suspensos os efeitos cautelares propostos na presente análise.

3. Assim sendo, não há que se falar no desrespeito ao contraditório e à ampla defesa, vez que as medidas cautelares aplicadas se mostram como necessárias para evitar o “agravamento” da situação dos estudantes, enquanto não restar comprovada a situação de regularidade e licitude nos atos praticados pela IES.

74. Quanto aos demais itens das medidas propostas pela Secretária, tenho que ambas têm por finalidade destacar a proibição das práticas descritas que, embora decorram de expressa proibição legal, serão explicitadas no ato a fim de que não se alegue qualquer desconhecimento da norma.

75. Trago à baila importante dispositivo da Lei nº 9.784/99 que direciona o agente estatal na condução do processo administrativo e reforça a possibilidade deste Ministério da Educação de adotar medidas suficientes para garantir a obediência às normas educacionais:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I atuação conforme a lei e o Direito.

I atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei

(...)

VI adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

(...)

76. Observa-se que as medidas propostas pela SERES atendem ao princípio da razoabilidade, com plena adequação dos meios com vistas a se obter os fins pretendidos.

44. Concluiu a Consultoria em seu Parecer que:

(...) as medidas cautelares sugeridas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior podem ser aplicadas nos termos da fundamentação acima e que o contraditório deverá ser postergado para os processos de supervisão em curso e que analisam as condutas das instituições individualmente.

78. Encaminhe-se os autos à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior para conhecimento." destacado no original.

#### VI- CONCLUSÃO

45. Diante das razões da presente Nota Técnica, e considerando, também, o já exposto na Nota Técnica nº 194/2016/CGSO-TÉCNICOS/DISUP/SERES, esta Coordenação Geral sugere ao Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior a edição de Despacho que determine:

I) A aplicação de medida cautelar de sobrestamento de todos os processos regulatórios, previstos no § 1º do art. 10 do Decreto 5773/2006 e no art. 6º do Decreto 9.057/2017, das instituições de educação superior (IES) listadas no anexo deste Despacho, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias contados a partir da data de publicação deste expediente, admitida a sua prorrogação por ato interno da Diretoria de Supervisão da Educação Superior;

II) A interrupção imediata, por parte das IES listadas no anexo deste Despacho, de eventual prática de terceirização irregular da oferta de educação superior, sob quaisquer designações;

III) A interrupção imediata, por parte das IES listadas no anexo deste Despacho, de eventuais procedimentos que levem ao aproveitamento irregular de estudos, sob quaisquer denominações, incluindo cursos livres equivocadamente caracterizados como de extensão, para acesso à educação superior, ofertados por instituições de ensino superior credenciadas ou não credenciadas para a oferta de educação superior;

IV) A qualquer momento, outras IES não listadas no Anexo deste Despacho poderão ser submetidas às medidas de supervisão determinadas no presente expediente, em razão de informações supervenientes ou decorrentes de detalhamento das informações constantes do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe), ou de investigações conduzidas por esta Secretaria;

V) As instituições Escola Superior de Relações Públicas (ESURP, cód. 408), Faculdade de Desenvolvimento e Integração Regional (FADIRE, cód. 3568), Faculdade Montenegro (FAM, cód. 801), União de Escolas Superiores da FUNESO (UNESF, cód.), e Universidade Iguazu (UNIG, 1034), em que pesem integrarem o rol de instituições citadas no Relatório da CPI/Alepe, não foram incluídas no Anexo deste Despacho, uma vez que já existem, em face de tais IES, medidas cautelares específicas determinadas por esta Secretaria;

VI) A notificação das IES listadas no anexo deste Despacho quanto à possibilidade de apresentar recurso administrativo ao CNE, em face da medida cautelar imposta, nos termos do que dispõe o § 4º do art. 11 do Decreto 5.773/2006.

Ante o conjunto de elementos de fato e de direito informados acima foram impostas medidas cautelares de sobrestamento de todos os processos regulatórios da Instituição de Educação Superior (IES) recorrente, bem como referentes ao funcionamento em conformidade com a legislação vigente, pelo Despacho SERES nº 135/2017. Inconformada com tal decisão da Secretaria, a IES interpôs o recurso ora em análise.

### 3. Recurso da IES

Em suas razões recursais, a IES busca a reforma do Despacho SERES nº 135/2017, aos argumentos de que (i) Não cometeu irregularidade administrativa descrita no artigo 11 do Decreto nº 5.773/2006, a saber, funcionamento de instituição de educação superior ou a oferta

de curso superior sem o devido ato autorizativo, uma vez que não fez uso do ato autorizativo da FASA para realizar qualquer atividade acadêmica, administrativa ou de outra natureza antes da necessária aprovação da transferência de manutenção pelo órgão oficial competente; (ii) Não há nada nem ninguém vinculado ao seu nome que esteja envolvido em qualquer ato atentatório às diretrizes do MEC no tocante à instituição adquirida (FASA); (iii) Não lhe seja imputada penalização por ato que não cometeu; (iv) Deve ser resolvido a seu contento o pedido de transferência de manutenção autuado sob o nº 201114691 no sistema e-MEC.

Com base em tais razões, pugna pela suspensão das medidas cautelares aplicadas em seu desfavor.

Ao examinar o recurso, na fase reservada ao exercício do juízo de retratação, a SERES entendeu pela inexistência de fatos novos que pudessem justificar a revogação das medidas aplicadas.

Vieram os autos, então, para análise do recurso interposto pela Faculdade Santo André (FASA).

#### **4. Apreciação do Relator**

Com base na Nota Técnica nº 157/2017/CGSO-TÉCNICOS/DISUP/SERES, depreende-se que a irrisignação da IES é insubsistente, eis que não são confrontadas as práticas a ela atribuídas que justificaram o processo de supervisão e, por conseguinte, a aplicação de medidas cautelares. A recorrente se limita a abordar questões formais, sem se insurgir contra o mérito ou apresentar qualquer fato novo capaz de provocar a revisão das medidas impostas. Como se extrai, seus argumentos se restringem ao debate acerca da suposta ilegitimidade passiva, em razão de a mantenedora recorrente ser adquirente da Faculdade Santo André (FASA) e estar passando por processo de transferência de manutenção, bem como também na negativa da prática de qualquer irregularidade, entretanto, sem fundamentos irrefutáveis.

Cumprir registrar que, por meio da Portaria nº 372, de 29 de maio de 2018, publicada no DOU de 30/5/2018 foi instaurado Procedimento Sancionador em face da recorrente visando à possível aplicação de penalidades previstas no artigo 73 do Decreto nº 9.235/2017, no curso do processo administrativo de supervisão nº 23709.000002/2017-83. Embora o artigo 2º do referido ato tenha revogado a medida cautelar prevista no item I do Despacho 135, publicado no DOU de 19/6/2017, prorrogado pelo Despacho 206, publicado no DOU de 17/10/2017, foram por ele aplicadas novas medidas cautelares, o que revela estarem presentes atualmente as razões que justificaram a anterior imposição de medidas cautelares ora discutida

Ante o exposto, considerando os dados apresentados e o exame da legislação vigente se observa que não há razões para reforma ou suspensão do despacho combatido. A recorrente foi por vezes instada a se manifestar quanto às irregularidades noticiadas, sendo certo que lhe foi assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Por fim, verifica-se que as medidas cautelares aplicadas por meio do despacho ora impugnado foram tomadas com base no Poder Geral de Cautela da Administração Pública, previsto no art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, não possuindo natureza de penalidade, tanto que aplicada por prazo determinado. Não se justifica, assim, a suspensão ou declaração de nulidade do Despacho SERES nº 135/2017, nem, tampouco, da Nota Técnica que a ele deu substrato, pois ausente ilegalidade ou arbitrariedade perpetrada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, sendo este o parecer que submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, sintetizado no voto abaixo exarado.

## **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 os efeitos do Despacho SERES nº 135, de 16 de junho de 2017, que aplicou, cautelarmente, dentre outras medidas, o sobrestamento de processos regulatórios da Faculdade Santo André (FASA), com sede na Avenida Castelo Branco, s/n, bairro Santo Antônio, no município de Cacoal, no estado de Rondônia, mantida pela Sociedade Educacional Cacoal Ltda. – EPP, com sede no mesmo município e estado.

Brasília (DF), 6 de junho de 2018.

Conselheiro Joaquim José Soares Neto – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 6 de junho de 2018.

Conselheiro Luiz Roberto Liza Curi – Presidente

Conselheiro José Loureiro Lopes – Vice-Presidente