

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Sociedade de Ensino Superior de Aracruz Ltda.		UF: ES
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior que, por meio do Despacho nº 161, de 19 de setembro de 2011, publicado no DOU de 21 de setembro de 2011, aplicou medida cautelar de suspensão de ingressos de novos alunos da Faculdade Casa do Estudante – FACE, com sede no Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo, dentre outras.		
RELATOR: Erasto Fortes Mendonça		
e-MEC Nº: 20074272		
PARECER CNE/CES Nº: 456/2012	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 6/12/2012

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de análise de recurso da Sociedade de Ensino Superior de Aracruz, mantenedora da Faculdade Casa do Estudante – FACE, com sede na Rua Flor de Estudante, nº 213, bairro Jardins, Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo, impetrado pelo seu Diretor-Geral, Sr. Antônio Eugênio Cunha por meio de seus advogados, contra o Despacho SERES/MEC nº 161/2011, publicado no Diário Oficial da União em 21 de setembro de 2011, e medida cautelar nele contida, referenciada pela Nota Técnica nº 224/2011-CGSUP/SERES/MEC, que sugere medidas cautelares incidentais no âmbito do processo de regulação, em face de Instituições de Ensino Superior que apresentaram Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos (IGC) insatisfatórios.

De fato, a Faculdade Casa do Estudante – FACE, no âmbito de seu processo de credenciamento, recebeu a visita da comissão de avaliação *in loco* designada pelo INEP entre os dias 27/6/2010 e 1º/7/2010. A comissão foi constituída pelos professores Sérgio Donizetti Zorzo, na condição de coordenador, Maria da Graça Brasil Rocha e Arsenio Sales Peres e produziu o Relatório nº 62.687, tendo sido atribuído o Conceito Institucional (CI) 2 (dois) e os conceitos parciais descritos no quadro abaixo.

Quadro 1. Conceitos atribuídos pela Comissão de Avaliação *in loco*, aos indicadores conforme Instrumento de Avaliação Institucional Externa para Recredenciamento.

Dimensões	Conceitos
1. A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).	2
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, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.	2
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, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.	2
4. A comunicação com a sociedade.	2
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e	2

suas condições de trabalho.	
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 estudantes.	2
10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.	3
CONCEITO INSTITUCIONAL	2

A comissão de avaliação *in loco*, diante das fragilidades evidenciadas em oito das dez dimensões, concluiu pelo Conceito Institucional (CI) 2 (dois), configurando, portanto, um quadro **aquém** do que expressa o referencial mínimo de qualidade.

Inconformada com os resultados apontados pela comissão de avaliação *in loco*, a IES manifestou veemente repúdio ao relatório apresentando razões para impugná-lo. A Secretaria optou por não manifestar contrarrazão sobre a impugnação do parecer prolatado pela comissão de avaliação. A Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), por sua vez, analisou as ponderações apresentadas pela IES, optando, em seu relatório, pela alteração do conceito das dimensões 1, 4 e 8, de 2 (dois) para 3 (três), mas mantendo o Conceito Institucional (CI) 2 (dois), permanecendo, portanto, a avaliação de um quadro **aquém** do que expressa o referencial mínimo de qualidade.

Em face do resultado insatisfatório da avaliação, mesmo após o pronunciamento da CTAA em função da impugnação do relatório do INEP pela IES, a SERES/MEC, na condição de órgão regulador, lastreada nos elementos que compõem a já indicada Nota Técnica nº 224/2011-CGSUP/SERES/MEC, utilizando-se da competência que lhe é atribuída pela Lei nº 10.861/2004 e pelo Decreto nº 5.773/2006, bem como pela Portaria nº 40/2007/MEC, adotou, por meio do Despacho nº 161/2011, medida cautelar tendo em vista a apresentação pela IES de Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos (IGC) insatisfatórios.

O despacho da SERES/MEC aplicou às IES listadas em anexo, no qual se inclui a Faculdade Casa do Estudante, as seguintes medidas:

- “*Sejam sobrestados todos os processos de regulação em trâmite no e-MEC das IES referidas no Anexo I da presente Nota Técnica, durante a vigência das medidas cautelares dos itens a seguir;*
- *Sejam suspensos integralmente ingressos de novos estudantes nos cursos das IES referidas no Anexo I da presente Nota Técnica, que apresentam CC insatisfatório, atribuídos em processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso;*
- *Sejam limitadas as quantidades de novos ingressos de estudantes nos respectivos cursos das IES referidas no Anexo I da presente Nota Técnica, que apresentam CC satisfatório atribuído em processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso ou sem conceito atribuído, durante o período de vigência da medida cautelar, com a manutenção da mesma quantidade de vagas ocupadas nos cursos superiores (graduações e pós-graduações lato sensu) considerando os 12 (doze) meses anteriores à publicação do Despacho, de forma que essas IES só matriculem a quantidade de estudantes correspondente ao número de vagas ocupadas nos cursos nos últimos doze meses, respeitando-se, em qualquer caso, o número total de vagas autorizadas para cada curso, bem como a dinâmica*

periódica de abertura e distribuição das vagas nos processos seletivos realizados nos últimos doze meses.

- *Sejam cautelarmente suspensas as prerrogativas de autonomia previstas no art. 53, I, IV, e parágrafo único, I e II, da Lei n.º 9.394/96, em relação aos cursos superiores ofertados, nas modalidades presencial e a distância, das IES referidas no Anexo I da presente Nota Técnica que sejam Universidades;*
- *Sejam cautelarmente suspensas as prerrogativas de autonomia previstas no art. 2º, do Decreto n.º 5.786/2006, em relação aos cursos superiores ofertados, nas modalidades presencial e a distância, das IES referidas no Anexo I da presente Nota Técnica que sejam Centros Universitários;*
- *As medidas cautelares supramencionadas vigorem até a deliberação pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior sobre relatório de verificação in loco de comissão designada pelo INEP que avaliará o cumprimento pela IES das ações de melhorias constantes do Protocolo de Compromisso aprovado pela SERES/MEC;*
- *As IES deverão assinar, junto à SERES/MEC e no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do despacho do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Protocolo de Compromisso com ações que visem à melhoria da condição global de oferta de educação superior pelas IES, nos termos a serem definidos pela SERES/MEC.*
- *As IES interessadas devem ser notificadas do despacho do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, nos termos do art. 11, § 4º, do Decreto n.º 5.773/2006.*
- *O prazo para recurso é de 30 (trinta) dias, contando-se a partir da notificação referida no parágrafo acima.*
- *As IES deverão informar, em 30 (trinta) dias, a contar da ciência do Despacho do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, por meio de manifestação formal, acompanhada de documentos comprobatórios, as providências adotadas, como forma de cumprir as medidas cautelares administrativas referidas nesta Nota Técnica.*
- *Em caso de falta de comprovação ou descumprimento das medidas determinadas, inclusive a manutenção de conceitos insatisfatórios a serem divulgados, seja instaurado processo administrativo para aplicação de penalidade prevista nos arts. 46, § 1º, da Lei n.º 9.394/96, 10, § 2º da Lei n.º 10.861/2004 e 52 do Decreto n.º 5.773/2006.”*

O recurso da IES à medida cautelar exarada pela SERES/MEC, que reduziu o número de vagas e impôs protocolo de compromisso para saneamento de fragilidades, considera que *“numa medida irresponsável, a SERES determinou, em total afronta ao ordenamento jurídico, severas medidas cautelares com fulcro no art. 11, § 3º, do Decreto 5.773/2006, dentre elas, a adesão a modelo de Protocolo de Compromisso, no prazo de 30 dias (...)”*.

Entende, ainda, a IES que as medidas cautelares *“não têm o objetivo de preservar a eficácia de eventual decisão final a ser proferida, mas, sim, impor, sem base legal, medidas que a Administração entende necessárias para corrigir falhas no processo didático-pedagógico e de infraestrutura educacional, de modo a garantir que sejam obtidos melhores índices de CI e IGC (...) Tais ações e medidas são, por isso, discriminatórias e, longe de revelar natureza cautelar, revelam-se punitivas e satisfativas em si mesmas”*.

Levanta, ainda, a IES a ponderação que o *“Art. 11 do Decreto n.º 5.773/2006, que trata de medidas cautelares administrativas, é cristalina ao estabelecer que tais medidas de suspensão de ingresso de novos alunos somente são aplicáveis em caso de IES ou cursos em situação de irregularidade. Não são, portanto, passíveis de aplicações nas questões atinentes ao saneamento de deficiências verificadas no bojo dos processos avaliativos”*.

Outro argumento em que se baseia a IES para interpor recurso a esta Câmara de Educação Superior é o da falta de diagnóstico objetivo das condições da instituição, conforme preceitua o Art. 61 do já citado Decreto nº 5.773/2006. Dessa maneira, entende a IES que a SERES/MEC, ao aplicar um modelo de protocolo de compromisso para dezenas de instituições, atenta contra a especificidade de cada uma delas. *“Como impor um mesmo Protocolo de Compromisso a dezenas (+50) (sic) instituições de ensino superior no Brasil, país de dimensões continentais e realidades extremamente contraditórias? Impossível”*.

Entende, também, a IES que a aplicação das penalidades a ela impostas estão previstas no § 2º do Art. 10 da Lei nº 10.861/2004, mas só poderia ser promovida pelo MEC após ser ouvida esta Câmara de Educação Superior, o que não teria ocorrido.

Advoga em seu recurso ao CNE que a recorrente não seja obrigada a divulgar o teor do Despacho SERES/MEC nº 161/2011 junto à comunidade acadêmica, como o mesmo determina, uma vez que isso seria exigir que a própria IES lhe causasse maiores danos para além das restrições já indicadas pelo órgão regulador.

Apela a IES para o pretense fato de que algumas ações previstas no protocolo de compromisso são absolutamente subjetivas ou ilegais citando como exemplos, dentre outros, a exigência de interdependência entre ensino, pesquisa e extensão, aplicável apenas a Centros Universitários e Universidades, ou a implementação de convênios com Secretarias de Educação, o que só se aplica a instituições que oferecem cursos de licenciatura, o que não é o caso da recorrente.

Por fim, requer a recorrente *“conhecer do presente recurso administrativo, e ao final seja julgado procedente, determinando a NÃO VINCULAÇÃO DA IES, ORA RECORRENTE AO DESPACHO SERES/MEC 161/2011, bem como às medidas cautelares dele decorrentes, ante a ilegalidade da decisão expedida em 19/09/2011, por meio do Despacho SERES/MEC 161/2011, publicado no Diário Oficial da União em 21/11/2011. No sentido de tudo, que seja registrado que o recorrente impugna tudo, inclusive o protocolo de compromisso imposto e todas as medidas cautelares e que, em relação ao tema protocolo de compromisso, devem existir procedimentos individuais de avaliação, especialmente encaminhamento e criação de protocolo de compromisso próprio, individual e adequado à instituição”*.

Considerações do Relator

Cabe, inicialmente, destacar que o recurso ora em análise faz-se no âmbito do processo de credenciamento da Faculdade Casa do Estudante, após resultados insatisfatórios evidenciados pela comissão de avaliação in loco instituída pelo INEP, resultados esses impugnados pela IES e ratificados pela CTAA.

Sobre a argumentação inicial da peça recursal de que a SERES/MEC teria, de maneira irresponsável, determinado medidas em total afronta ao ordenamento jurídico, cabe lembrar que a medida cautelar em apreço impõe-se em conformidade com o previsto na Portaria nº 40/2007, que instituiu o sistema e-MEC para gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação, republicada em 29/12/2010, em seu Art. 36, § 4º, *in verbis*:

Art. 36. Na hipótese de resultado insatisfatório da avaliação, exaurido o recurso cabível, o processo será submetido à SESu, SETEC ou SEED, conforme o caso, para elaboração de minuta de protocolo de compromisso, a ser firmado com a instituição.

(...)

§ 4º Na vigência de protocolo de compromisso poderá ser suspensa, cautelarmente, a admissão de novos alunos, dependendo da gravidade das deficiências, nos termos do no (sic) art. 61, § 2º, do Decreto nº 5.773, de 2006, a fim de evitar prejuízo aos alunos.

Além disso, não restam dúvidas sobre a competência legal da SERES/MEC para adotar os procedimentos contraditados pela IES em função do que estabelece a Lei nº 10.861/2004 e o próprio Decreto nº 5.773/2006.

Sobre o argumento de que as ações perpetradas pela Secretaria são discriminatórias, punitivas e satisfativas em si mesmas ao invés de revelarem medida cautelar, cabe sublinhar que o rito adotado pela SERES/MEC para a aplicação da medida contraditada pela IES baseia-se no poder geral de cautela da Administração Pública, previsto no Art. 45 da Lei nº 9.784/1999, que estabelece que

Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Entendo que a Administração Pública, aqui representada pela SERES/MEC, agiu corretamente ao organizar a Nota Técnica e o Protocolo de Compromisso dirigido às instituições que receberam Conceito Institucional (CI) ou Índice Geral de Cursos (IGC) menor que 3 (três), indicando, portanto um padrão de qualidade **aquém** do exigido para garantia de oferta condizente com o que é esperado de uma instituição credenciada para funcionar no escopo do sistema federal de ensino superior. A medida cautelar tem, portanto, a finalidade de compensar danos futuros que poderiam ser causados a estudantes e à sociedade em geral. A Faculdade Casa do Estudante demonstrou, por meio da avaliação externa impugnada pela IES e ratificada pela CTAA, condições precárias de oferta de curso, com fragilidades importantes que, genericamente, mas sem fundamento em fatos, a IES refuta. Em nenhum momento do recurso a IES apresenta dados comprováveis que demonstrem a alteração da realidade evidenciada pelo processo de avaliação *in loco*, permanecendo, portanto, as condições precárias para a oferta do curso presencial. Não há como negar o caráter diagnóstico do instrumento de avaliação e do termo de compromisso como instrumento saneador de prejuízos passíveis de ocorrer aos estudantes e à sociedade que, por meio da Administração Pública, chancela o credenciamento de instituições de ensino superior e tem o dever de garantir a oferta de qualidade de ensino pela competência de regulação e supervisão que lhe é imposta pela legislação. Não procede, nesse sentido, a invocação da recorrente de que a imposição de protocolo de compromisso exigiria um diagnóstico da situação específica da instituição que não teria sido realizado. Impõe-se lembrar que a motivação que levou a SERES/MEC à proposição do protocolo de compromisso está perfeita e sobejamente explicitada ao longo do processo original de credenciamento, nas avaliações e análises realizadas pela Comissão de Avaliação e pela CTAA, bem como pela própria SERES/MEC.

A respeito do argumento de que o modelo de protocolo de compromisso imposto a inúmeras instituições não se aplicaria à realidade objetiva da IES recorrente e que, por consequência, deveria ser elaborado protocolo de compromisso próprio, individual e adequado à instituição, considero que, uma vez que o instrumento foi dirigido a diversas instituições de naturezas diferenciadas, resta evidente que nem todas as ações se aplicam à IES recorrente, razão pela qual a arguição interposta nesse sentido não procede. Cabe tão somente a verificação sobre quais ações se aplicam à natureza da instituição na condição de faculdade.

Sobre o entendimento da IES de que as penalidades impostas só poderiam ser promovidas pelo MEC após audiência desta CES, pretensamente respaldado no § 2º do Art. 10 da Lei nº 10.861/2004, resta lembrar que as medidas impostas pelo despacho da SERES/MEC não se caracterizam como **penalidades**, mas como **medidas cautelares**. Por outro lado, a argumentação revela-se de todo falaciosa, uma vez que pretensamente respaldada em texto legal que se refere à instituição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, cujo Art. 10 citado pela IES em seu argumento refere-se à necessidade de celebração de protocolo de compromisso no caso de resultados considerados

insatisfatórios, apontando em seus quatro incisos os elementos que devem compor tal instrumento. As penalidades que devem ser objeto de oitiva da CES não são propriamente o protocolo de compromisso porque, como já visto, este não se caracteriza como tal, mas como medida cautelar. As penalidades a serem submetidas à CES estão previstas no § 2º do artigo mencionado:

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

Diante do exposto, considero o recurso da Faculdade Casa do Estudante de todo insuficiente pelas razões constantes na Nota Técnica nº 224/2011-CGSUP/SERES/MEC, do Despacho nº 161/2011-SERES/MEC, das Medidas Cautelares nele contidas e as do Protocolo de Compromissos determinado pela SERES/MEC e em face do desempenho institucional precário evidenciado pela comissão de avaliação *in loco* ratificado pela CTAA. Por entender que a medida cautelar é procedente, legalmente fundamentada e que o protocolo de compromissos é adequado à situação objetiva da IES recorrente, submeto à Câmara de Educação Superior (CES) deste órgão colegiado o voto abaixo.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os efeitos do Despacho SERES/MEC nº 161/2011, publicado no Diário Oficial da União de 21/9/2011, que determinou a aplicação de medidas cautelares à Faculdade Casa do Estudante – FACE, com sede na Rua Mário Pimentel Rocha, nº 213, bairro Nova Aracruz, no Município de Aracruz, Estado do Espírito Santo, em decorrência dos resultados de Conceito Institucional (CI) e Índice Geral de Cursos (IGC) insatisfatórios.

Brasília (DF), 6 de dezembro de 2012.

Conselheiro Erasto Fortes Mendonça – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2012.

Conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia – Presidente

Conselheira Ana Dayse Rezende Dorea – Vice-Presidente