

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 5/10/2015, Seção 1, Pág. 636.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Instituto Superior de Ensino Celso Lisboa		UF: RJ
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), que, por meio do Despacho nº 249/2011-SERES/MEC, determinou, cautelarmente, redução de vagas para novos ingressos no curso de graduação em Fisioterapia, bacharelado, do Centro Universitário Celso Lisboa (UCL), com sede no Município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro.		
RELATOR: Erasto Fortes Mendonça		
PROCESSO Nº: 23000.007659/2013-15		
PARECER CNE/CES Nº: 204/2013	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 5/9/2013

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de análise do recurso do Centro Universitário Celso Lisboa, localizado na Rua Vinte e Quatro de Maio, nº 797, bairro Sampaio, no Município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, impetrado pelo seu representante legal, BMG Advogados Associados, contra o Despacho SERES/MEC nº 249/2011, de 30/11/2011, publicado no Diário Oficial da União, em 5/12/2011, bem como contra a medida cautelar nele contida, referenciada pela Nota Técnica nº 336/2011-CGSUP/SERES/MEC, que sugere medidas cautelares preventivas no âmbito do processo de regulação, em face de Instituições de Ensino Superior (IES) cujos cursos de graduação em Fisioterapia, bacharelado, obtiveram resultados insatisfatórios inferiores a 3 (três) no CPC, referente ao ano de 2010.

De fato, o Despacho do secretário da SERES/MEC, no âmbito da avaliação de IES que oferecem curso de graduação em Fisioterapia, bacharelado, relacionou o Centro Universitário Celso Lisboa (UCL) como uma das instituições que deveria sofrer medidas cautelares em razão de ter obtido, conforme Anexo I, do referido documento, CPC contínuo igual a 1,55 (um vírgula cinquenta e cinco centésimos), CPC faixa 2 (dois).

As medidas cautelares preventivas aplicadas referem-se à redução de vagas para novos ingressos e sobrestamento dos processos de regulação em trâmite no sistema e-MEC, relativos ao curso de graduação em análise, bem como a suspensão das prerrogativas de autonomia, previstas no art. 53, incisos I e IV, e parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 9.394/1996, em relação ao referido curso, com a consequente instauração de processo de supervisão, no qual se oportunizará o saneamento de deficiências.

A IES foi notificada formalmente da publicação do despacho por meio do Ofício Circular nº 16/2011-CGSUP/SERES/MEC, de 9/12/2011, tendo sido apresentado o recurso administrativo contra a decisão liminar de redução de vagas em 19/12/2011. Em 29/6/2012, por meio do Ofício Circular nº 08/2012-DISUP/SERES/MEC, a IES foi notificada para aderir ao Termo de Saneamento de Deficiências (TSD) nº 8/2012, instrumento assinado pelo representante legal da IES (fls. 96).

O pedido de reconsideração, formulado pela IES, foi analisado por meio da Nota Técnica nº 256/2013-DISUP/SERES/MEC, tendo sido sugerida a negação do pedido de reconsideração, parecer acolhido pelo secretário da SERES/MEC, em 2/5/2013, sendo, então o processo encaminhado ao Conselho Nacional de Educação, em 15/5/2013, para ser

analisado pela Câmara de Educação Superior em grau de recurso. Em 6/6/2013, o processo foi encaminhado a este relator.

Considerações do Relator

Cabe, inicialmente, destacar que o recurso, ora em análise, faz-se no âmbito do processo de avaliação dos cursos de Fisioterapia, ofertados pelas IES, referência 2010, tendo a recorrente obtido resultado insatisfatório no CPC, inferior a 3 (três).

O recurso apresentado pela IES, em síntese reproduzido na Nota Técnica nº 256/2013-DISUP/SERES/MEC, advoga que: *“i) a supervisão não poderia se utilizar de instrumentos de avaliação; ii) os conceitos seriam falhos e mal aplicados, sendo que a Lei do SINAES mencionaria a necessidade de utilização de instrumentos diversificados de avaliação; iii) seria necessária, enquanto em análise de recurso, concessão de efeito suspensivo para as medidas cautelares aplicadas ao caso; iv) não seria necessário aplicar medidas cautelares em sede de supervisão; v) os critérios, procedimentos e os cálculos utilizados para avaliação da qualidade dos cursos deveriam ser reformulados; vi) as condições de funcionamento de curso só podem ser verificadas in loco”*.

Além desses argumentos, citados pela SERES, pode-se observar, ainda, no preâmbulo do recurso, o questionamento sobre a legalidade da política de avaliação dos cursos e das IES, bem como a fragilidade dos índices utilizados para redução de vagas por meio de medidas cautelares, além dos motivos que ensejariam a reconsideração das medidas restritivas do MEC, a saber: *“- A fragilidade e imprecisão dos indicadores utilizados; - A ilegalidade da avaliação feita exclusivamente por critérios estatísticos; - A inexistência de previsão legal das ditas ‘medidas cautelares’ aplicadas”*, considerando que esses três critérios seriam corroborados pela jurisprudência de decisões adotadas pela Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em casos em que houve reforma de redução de vagas determinada por medidas cautelares. Para corroborar seu argumento, a IES cita os seguintes pareceres: a) Parecer CNE/CES nº 406/2011, do relator conselheiro Paschoal Laércio Armonia, cujo interessado foi o Centro de Ensino São Lucas Ltda, relativo a recurso contra a decisão de redução de vagas no curso de Medicina da Faculdade São Lucas, com sede no Município de Porto Velho, no Estado de Rondônia; b) Parecer CNE/CES nº 416/2011, do relator conselheiro Gilberto Alves Garcia, cuja interessada foi a Sociedade Mantenedora de Pesquisa, Educação, Assistência, Comunicação e Cultura Maria Coelho Aguiar, relativo a recurso contra a decisão de redução de vagas no curso de Medicina das Faculdades Integradas Aparício Carvalho (FIMCA), no Município de Porto Velho, no Estado de Rondônia; c) Parecer CNE/CES nº 432/2011, do relator conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, cuja interessada, a Associação Paranaense de Ensino e Cultura, recorreu contra a decisão de redução de vagas no curso de Direito, oferecido pela Universidade Paranaense, Campus Umuarama, no Município de Umuarama, no Estado do Paraná.

De fato, nos três pareceres citados pela recorrente, o voto dos relatores, acompanhados pela deliberação da CES/CNE, foi o de reforma da decisão de redução de vagas.

Tendo consultado os referidos pareceres, observo, no entanto, que o argumento da IES, de que tais pareceres constituem jurisprudência também a ser aplicada ao seu caso particular, não procede, uma vez que, nos três casos citados, os fatos geradores da decisão pela redução de vagas foram devidamente superados. No primeiro caso, o parecer sublinha a solução para a questão do compartilhamento de leitos dedicados ao curso de Medicina, e observa que o CI da IES no ano de 2009 foi 4 (quatro) e o IGC igual a 3 (três). No segundo caso, o parecer aponta melhorias significativas no Projeto Pedagógico do Curso e nas condições gerais de sua oferta, observando, igualmente, que o número de leitos destinados ao curso de Medicina atende às necessidades para o bom funcionamento do curso. No terceiro caso, o TSD, pactuado com a IES, foi devidamente cumprido, tendo a IES em causa obtido,

no ano de 2009, os seguintes resultados: Enade igual a 4 (quatro), IDD igual a 3 (três) e CPC igual a 3 (três).

É possível, portanto, inferir que a IES fez uma leitura apressada dos pareceres tomados como argumento e referenciais para seu recurso, sem se dar conta de que as deliberações da CES/CNE – tanto pela reforma da decisão da SERES/MEC, quanto pela redução de vagas nos cursos respectivos – deram-se em função de superações dos fatos que a geraram.

Sobre a argumentação da peça recursal de que a SERES/MEC teria determinado medidas em 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, em função do que estabelece a Lei nº 10.861/2004 e o próprio Decreto nº 5.773/2006, sobre a competência legal da SERES/MEC para adotar os procedimentos contraditados pela IES. Cabe sublinhar que o rito estipulado pela SERES/MEC, para a aplicação da medida questionada 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.

É conveniente lembrar que a decisão proferida por meio do Despacho nº 249/2011, contraditado pela IES, deu-se em função do resultado insatisfatório no Conceito Preliminar de Curso (CPC), que é indicador de qualidade dos cursos de graduação.

O Parecer CNE/CES nº 26/2013, do ilustre relator Reynaldo Fernandes, ao analisar recurso contra decisão da SERES, relacionada à diminuição de vagas em curso de Direito da Faculdade de Minas (FAMINAS), decorrente de conceito insatisfatório no CPC, pronuncia-se, do seguinte modo, sobre esse índice como indicador de qualidade: “O CPC, esclareça-se, é indicador desenvolvido pelo Inep e tem a finalidade de proporcionar uma medida da contribuição do curso para formação dos seus alunos. Ele tem como base o aprendizado dos estudantes, o qual é aferido pelo Enade. Com fundamento nesse critério, o desempenho obtido pelo curso de Direito oferecido pela Faculdade de Minas (FAMINAS) foi inferior à grande maioria dos cursos de Direito oferecidos no País. Deste modo, existem, sim, fortes indícios de que o curso em questão apresenta problemas de qualidade. Em nenhum momento a recorrente apresenta justificativas do por que seus estudantes apresentaram um desempenho desfavorável no Enade (...) Por se tratar de provas objetivas, os resultados obtidos no Enade se apresentam como forte evidência de que os alunos de Direito da FAMINAS possuíam aprendizado bastante inferior ao dos estudantes da grande maioria dos cursos de Direito do País.

Resta claro, portanto, que a decisão da SERES/MEC, para aplicação da medida cautelar, está fundamentada na consideração de que o Centro Universitário Celso Lisboa demonstrou, por meio do CPC, que os estudantes do curso de graduação em Fisioterapia, bacharelado, têm tido rendimento inferior ao da grande maioria dos estudantes matriculados em cursos semelhantes no País.

Nesse diapasão, cumpre anotar os registros constantes da Nota Técnica nº 256/2123-DISUP/SERES/MEC, ao analisar o pedido de reconsideração da IES em no que tange à avaliação como referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior. Nesse sentido, faz ela referência ao disposto na Constituição Federal (art. 206) no que diz respeito ao princípio da garantia de padrão mínimo de qualidade em todos os níveis de ensino, sendo o Ministério da Educação o guardião direto desse mandamento na esfera do Sistema Federal de Educação. Por outro lado, lembra a Nota Técnica que os artigos 47 e 48 do Decreto nº 5.773/2006 autorizam a Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES) a determinar medidas, concedendo prazo para saneamento das deficiências verificadas por meio de instrumento próprio, no caso, o Termo de Saneamento de Deficiência (TSD).

Não passaram despercebidos, por este relator, os argumentos utilizados pela IES em seu recurso para justificar a sua crença na inadequação e na ineficiência dos critérios empregados para avaliar a qualidade dos cursos, advogando, em seguida, que eles deveriam ser reformulados.

Sobre o Enade aplicado aos estudantes, afirma a IES *“que em muitos casos, os alunos chegam atrasados – perdendo o horário da avaliação, assinam a prova e se retiram do local com o tempo mínimo de prova, e em locais de sol os alunos candidatos comparecem com roupa de banho para irem à praia depois da prova”*. Situa, ainda, que a avaliação do desempenho dos estudantes de graduação deveria levar em consideração fatores externos como a dificuldade de interpretação decorrente de suposto analfabetismo funcional, bem como o ingresso na Educação Superior de estudantes de escolas públicas de Educação Básica, de forma geral, segundo ela, sucateadas.

Sobre o Conceito Preliminar de Curso (CPC), considera-o *“uma mistura de dados de natureza diferente, que se concentra nos alunos – percentualmente de 70% para desempenho e opinião – e pouco revela da estrutura e projeto pedagógico dos cursos. Verifica-se que muitos alunos ao responderem o questionário não têm sequer conhecimento das questões propostas que trazem termos técnicos como: ementa disciplinar, proposta pedagógica do curso, entre outros, e por muitas das vezes acabam induzidos a erros ao responderem o questionário”*.

Sobre o IGC – Índice Geral de Cursos, pontifica que *“além de ser contaminado por todas as inconsistências do CPC ainda comete o erro de misturar notas de cursos recém avaliados com cursos avaliados há 3 anos atrás (sic)”*.

Cumpre lembrar que a Nota Técnica nº 256/2013-DISUP/SERES/MEC assinalou corretamente que *“antes da divulgação dos valores finais de cada um dos conceitos, abre-se às IES prazo para recorrer dos índices obtidos. Nesse caso, a IES impetrante deveria ter feito uso dos meios adequado (sic), à época, para o questionamento do conceito e, no caso da resposta fornecida pelo INEP não ter sido considerada satisfatória, deveriam ter sido tomadas as providências que o ordenamento jurídico nacional lhe assegura. Nesse momento da análise do recurso, no âmbito da supervisão, não se discute a forma de cálculo dos indicadores ou o teor das informações prestadas pela IES para subsídio do cálculo”*.

Considero que o interesse legítimo de a IES matricular mais estudantes não pode se sobrepor ao dever constitucional do Estado zelar, por meio do MEC, pela qualidade do ensino ofertado no País. Considero, ainda, como já exaustivamente afirmado por esta Câmara de Educação Superior, em pareceres congêneres, que a redução de vagas não se configura como penalidade à IES, mas medida acauteladora, no sentido de que sejam evitados danos à coletividade, especialmente a estudantes que depositaram a sua confiança na obtenção de

diploma de nível superior, que represente qualidade educacional, uma vez possibilitado pela matrícula em curso superior, ofertado por IES credenciada pelo Estado.

É importante, ainda, assinalar a afirmativa constante na Nota Técnica 256/2123-DISUP/SERES/MEC: “*Destaca-se (sic) que não foi inviabilizada a continuidade das atividades da instituição com a restrição de suas prerrogativas de aumento do número de novos alunos, limitando o número de ingressos, enquanto durar a medida cautelar, a 40 (quarenta) alunos por ano, em observância ao princípio da razoabilidade. Não há, portanto, prejuízo concreto à geração de receitas da IES*”.

Observo, por fim, que o recurso impetrado pela IES não apresenta fato novo que justifique a reforma da decisão da SERES/MEC de reduzir o número de vagas no curso de graduação em Fisioterapia, bacharelado, tendo a peça recursal se limitado a tecer críticas à suposta fragilidade e imprecisão dos indicadores, utilizados como lastro para a referida decisão, bem como críticas à qualidade acadêmica de seus próprios estudantes, como justificativa para o desempenho insuficiente da instituição no curso em questão.

Diante do exposto, considero o recurso do Centro Universitário Celso Lisboa de todo insuficiente pelas razões constantes no presente Parecer, na Nota Técnica nº 336/2011-CGSUP/SERES/MEC, nas Medidas Cautelares nela contidas e nas do Termo de Saneamento de Deficiências (TSD), determinado pela SERES/MEC, bem como em razão do desempenho institucional precário evidenciado pelo CPC abaixo de 3 (três), obtido pela IES no curso de graduação em Fisioterapia, bacharelado. Por entender que a medida cautelar é procedente, legalmente fundamentada e que o TSD 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 Art. 6º, Inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os efeitos do Despacho nº 249/2011-SERES/MEC, publicado no Diário Oficial da União de 5/12/2011, que determinou a aplicação de medida cautelar de redução de vagas, em decorrência do resultado insatisfatório do Conceito Preliminar de Curso – CPC, no curso de Fisioterapia, bacharelado, oferecido pelo Centro Universitário Celso Lisboa, com sede no Município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro.

Aracaju (SE), 5 de setembro de 2013.

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 5 setembro de 2013.

Conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia – Presidente

Conselheiro Erasto Fortes Mendonça – Vice-Presidente