

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 12/11/2014, Seção 1, pág. 11.



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 242/2011-SERES/MEC, de 28 de novembro de 2011, publicado no Diário Oficial da União, em 29 de novembro de 2011, determinou, cautelarmente, entre outras medidas, a redução de vagas de novos ingressos no curso de Enfermagem, bacharelado, do Centro Universitário Celso Lisboa.		
RELATOR: Gilberto Gonçalves Garcia		
PROCESSO Nº: 23000.007669/2013-51		
PARECER CNE/CES Nº: 41/2014	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 13/2/2014

I – RELATÓRIO

O presente processo trata de recurso administrativo interposto pelo Centro Universitário Celso Lisboa (UCL) contra decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), que, por meio do Despacho nº 242/2011-SERES/MEC, de 28 de novembro de 2011, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 29 de novembro de 2011, reduziu 52 (cinquenta e duas) vagas anuais do seu curso de Enfermagem, bacharelado, modalidade presencial, de um total de 345 (trezentas e quarenta e cinco) vagas anuais, passando o curso a ofertar 293 (duzentas e noventa e três) vagas totais anuais, como reflexo da aplicação da medida cautelar preventiva, decorrente esta do resultado insatisfatório (menor que 3) no Conceito Preliminar de Curso (CPC), referente ao ano de 2010, obtido pela IES. Além da redução do número de vagas, foi determinada a suspensão das prerrogativas de autonomia do Centro Universitário, bem como o sobrestamento dos processos de regulação em trâmite no e-MEC, relativos ao curso em questão.

O Centro Universitário Celso Lisboa (UCL), associação privada sem fins lucrativos, situado na Rua Vinte e Quatro de Maio, nº 797, Bairro Engenho Novo, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, é mantido pelo Instituto Superior de Ensino Celso Lisboa, registrado no CNPJ sob o nº 34.354.282/0001-47, com sede no mesmo endereço.

O Centro Universitário Celso Lisboa foi credenciado pelo Decreto Federal s/nº, de 23/10/1998, publicado no DOU, em 26/10/1998. De acordo com o sistema e-MEC, seu processo de credenciamento institucional se encontra em tramitação e atualmente está na etapa de análise da Secretaria para emissão de parecer final. Já o curso de Enfermagem, bacharelado, modalidade presencial, do Centro Universitário Celso Lisboa, teve seu reconhecimento renovado por meio da Portaria SESu nº 508, de 5/6/2007, publicada no DOU, em 6/6/2007.

a) Histórico do Processo

1. A Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior (CGSUP) emitiu, em 18 de novembro de 2011, a Nota Técnica nº 321-CGSUP/SERES/MEC, pela qual justificou e sugeriu a instauração de processos de supervisão, para os cursos de graduação em Enfermagem (bacharelado) com resultados insatisfatórios (inferiores a 3) no Conceito

Preliminar de Curso (CPC), referentes ao ano de 2010, dentre os quais se inclui o curso de Enfermagem do Centro Universitário Celso Lisboa, ora recorrente. Com relação ao resultado insatisfatório, a CGSUP argumentou que esse indicador, ou seja, o Conceito Preliminar de Curso, aponta para “*curso com deficiências nas condições de oferta, nas diferentes dimensões avaliadas, o que coloca em risco a formação em nível superior dos estudantes*”. Desta forma, concluiu a Coordenação-Geral pela adoção de medida cautelar para o fim de:

- i. reduzir o número de novos ingressos nos referidos cursos que obtiveram CPC insatisfatório;*
- ii. sobrestar os processos de regulação em trâmite no e-MEC relativos ao curso de graduação em Enfermagem (bacharelado), das respectivas IES;*
- iii. se o curso for ofertado por Universidade ou Centro Universitário, suspender as prerrogativas de autonomia para a majoração de vagas no curso de graduação em Enfermagem (bacharelado).*

A medida cautelar adotada foi embasada em três premissas:

- i. preservar os interesses dos atuais estudantes e dos integrantes de curso de graduação com CPC insatisfatório, bem como zelar pela qualidade da formação de nível superior;*
 - ii. permitir às IES com curso de graduação em Enfermagem (bacharelado) nessas condições um planejamento de ações de melhorias; e*
 - iii. resguardar a sociedade como futura beneficiária da atuação dos profissionais egressos dos referidos cursos dessas IES.*
2. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), em 28 de novembro de 2011, exarou o Despacho nº 242/2011-SERES/MEC, publicado no Diário Oficial da União (DOU), em 29 de novembro de 2011, no qual, com base na Nota Técnica nº 321/2011-CGSUP/SERES/MEC, determinou a aplicação de medidas cautelares preventivas para os cursos de graduação em Enfermagem (bacharelado) com CPC insatisfatório, as quais consistem em: redução de vagas de novos ingressos; sobrestamento dos processos de regulação, que estejam em trâmite no e-MEC; e, suspensão das prerrogativas de autonomia das IES, que sejam Universidades ou Centros Universitários.
 3. A redução de vagas nos cursos ora mencionados teve por base a média do número de vagas preenchidas, segundo declaração feita pela IES, no Censo da Educação Superior, nos anos de 2009 e 2010. Além disso, ao curso que apresentou reincidência no resultado de CPC insatisfatório foi determinada redução adicional de 30% (trinta por cento) em relação às vagas resultantes da redução inicial.
 4. O curso de Enfermagem do Centro Universitário Celso Lisboa (UCL) obteve, no ano de 2010, o CPC Contínuo de 1,94 (um vírgula noventa e quatro centésimos), sendo enquadrado, portanto, no conceito 2 (dois). Com isso, o curso de Enfermagem do UCL, de 345 (trezentas e quarenta e cinco) vagas anuais consideradas para efeito de redução, passou a ofertar 293 (duzentas e noventa e três) vagas anuais, ou seja, teve uma redução de 52 (cinquenta e duas) vagas anuais.

5. Em 9 de dezembro de 2011, por meio do Ofício Circular nº 19/2011-CGSUP/SERES/MEC, a recorrente foi notificada eletronicamente acerca do Despacho nº 242/2011-SERES/MEC, interpondo, em 21 de dezembro de 2011, Recurso Administrativo em face do despacho ora mencionado, contra o qual argumenta, em breve síntese, que: a) deveria haver reformulação nos critérios utilizados para avaliação da qualidade dos cursos; b) a medida liminar, que determinou a redução de vagas, é irregular, pois não decorre dos procedimentos adotados pela Lei do SINAES; c) não há *fumus boni iuris* e nem *periculum in mora* que justifique a aplicação de medida liminar; d) a divulgação prévia das avaliações causou danos morais e materiais à recorrente. Ao final, pugnou pelo recebimento do recurso, aplicando-se ao caso efeito suspensivo e devolutivo; liminarmente, pela suspensão da medida cautelar preventiva; por fim, após a análise do mérito do recurso, pela transformação do pedido de suspensão da medida cautelar em definitivo.
6. Em 25 de dezembro de 2011 o UCL encaminhou os documentos solicitados no Despacho nº 242/2011-SERES/MEC.
7. Posteriormente, em 2 de julho de 2012, a IES foi notificada eletronicamente da necessidade de celebração de Termo de Saneamento de Deficiências (TSD). Contudo, conforme se verifica dos autos, a IES permaneceu silente, não manifestando interesse em aderir ao TSD proposto.
8. O pedido de reconsideração, formulado pelo UCL no Recurso Administrativo interposto, foi objeto de análise pela SERES, que, por meio da Nota Técnica nº 256/2013-DISUP/SERES/MEC, ante a inexistência de fatos novos, manteve o posicionamento anterior, indeferindo o pedido de reconsideração ora formulado e, consequentemente, mantendo os efeitos das medidas cautelares aplicadas. Vale destacar, ainda, que além do recurso do curso de Enfermagem, a Nota Técnica nº 256/2013 também analisou os recursos interpostos pelo UCL com relação aos cursos de Nutrição e Fisioterapia, já que estes, por meio dos Despachos SERES nº 250/2011 e nº 249/2011, respectivamente, também sofreram as mesmas medidas cautelares em questão.
9. Na Nota Técnica nº 256/2013 a SERES argumenta que:

(...) A avaliação de qualidade de cursos e Instituições de Educação Superior é um mandamento constitucional, decorrente dos arts. 206, inciso VII; 209, inciso II; 211, §1º; e 214, III da Constituição Federal. Em relação ao ensino superior, a avaliação de qualidade está especificamente prevista no art. 46 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), e nas disposições contidas na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

(...) a utilização dos diversos instrumentos e medidas avaliativas resultantes desses insumos pelo Poder Público se apresenta como legítima, uma vez que os indicadores de qualidade CPC e IGC, como instrumentos de avaliação do desempenho das Instituições de Educação Superior, têm o objetivo de contribuir para uma análise mais aprofundada e consistente das condições de funcionamento de cursos e de IES.

(...) Cabe ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP o cálculo e a divulgação do CPC e do IGC. Desta forma, 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 adequados, 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.

(...) o Poder Geral de Cautela da Administração Pública manifestar-se-á sempre que identificada a relevância do interesse defendido, nesse caso relacionado à qualidade da educação oferecida (fumus boni jûris) e a possibilidade ou fundado receio de ocorrência de lesão irreparável ou de difícil reparação ao bem que se procura proteger (periculum in mora), explicitados na Nota Técnica que fundamentou a medida.

Quanto ao efeito suspensivo, a SERES destacou que sua concessão *é medida excepcional no trâmite processual da Administração Pública Federal, exigindo expressa previsão legal para tanto*, o que não se verifica no caso em análise.

Por outro lado, com relação à tese de aplicação de penalidade à IES, a SERES ponderou que isso não ocorreu, sendo tomadas apenas *medidas preventivas necessárias e adequadas para mitigar os riscos de danos iminente e irreversíveis*.

b) Considerações do Relator

Como já descrito neste Relatório, o curso de Enfermagem, bacharelado, do Centro Universitário Celso Lisboa (UCL) obteve CPC insatisfatório (conceito 2) no ano de 2010, razão pela qual recaiu sobre si medida cautelar de redução de vagas, de suspensão de sua autonomia como Centro Universitário, bem como o sobrestamento de eventuais processos em trâmite no e-MEC.

Através do recurso ora em análise, o Centro Universitário pretende ver reformado o Despacho SERES nº 242, de 28 de novembro de 2011, restaurando-se o *status quo ante*, ou seja, que volte a ofertar 420 (quatrocentas e vinte) vagas totais anuais, que possua novamente autonomia universitária e, ainda, que seu processo de renovação no e-MEC tramite normalmente.

Contudo, as razões invocadas pela recorrente não merecem prosperar. Senão vejamos.

O Conceito Preliminar de Curso (CPC), como é de conhecimento público, é indicador utilizado para avaliação da qualidade dos cursos de graduação, que leva em consideração o projeto pedagógico do curso, o corpo docente, infraestrutura, bem como o resultado do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade). A obtenção de conceito inferior a 3 (três), como ocorreu no curso de Enfermagem da recorrente, como bem ponderado pela Nota Técnica nº 321/2011-CGSUP/SRES/MEC, *revela curso com deficiência nas condições de oferta, nas diferentes dimensões avaliadas, o que coloca em risco a formação em nível superior dos estudantes*.

A obtenção de CPC insatisfatório (conceito inferior a 3) demanda extrema preocupação quanto à qualidade de oferta do ensino oferecido pela requerente e exige imediata atuação do Poder Público, com vistas à aplicação de medidas eficazes e, ao mesmo tempo, proporcionais, que garantam um mínimo de qualidade no ensino, bem como ofereçam proteção aos interesses dos atuais estudantes e dos futuros ingressantes.

As medidas cautelares, aplicadas por meio do Despacho SERES nº 242/2011, foram tomadas com base no Poder Geral de Cautela da Administração Pública. E, somente por aqui,

vê-se que o argumento da recorrente, em torno da ilegalidade das medidas cautelares aplicadas, deve, de pronto, ser afastado, tendo em vista que a previsão legal destas medidas encontra-se solidamente ancorada no art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, *in verbis*:

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

Desta forma, não há que se falar, como argumenta a defesa, em ausência de previsão legal de tais medidas cautelares, ou mesmo de ilegalidade cometida contra a Lei nº 10.861/2004, quanto aos instrumentos de avaliação, uma vez que, o que se discute aqui, é a possibilidade de aplicação ou não do Poder Geral de Cautela da Administração Pública, estabelecido no dispositivo supracitado.

Quanto à alegação de que há falhas nos indicadores de qualidade da educação superior, que são corroboradas pela jurisprudência desta Câmara, a esta, de igual forma, não assiste razão. Os casos apreciados, colacionados na defesa da recorrente, nem sequer tratam da mesma situação aqui abordada. Por outro lado, referidos julgados, também por esta Câmara, somente reformaram a decisão da Secretaria de Educação Superior de aplicar medidas cautelares, tendo em vista que os motivos que ensejaram sua aplicação foram superados quando do julgamento dos recursos. Note-se, portanto, que a jurisprudência, apontada pela recorrente, em nenhum ponto merece ser comparada ao presente caso, até porque, ainda que cuidassem de casos análogos a este, a comparação deveria ser vista com ressalvas, pois cada IES tem sua particularidade e, como tal, sua situação deve ser analisada individualmente.

Ademais, como bem apontado pela Nota Técnica nº 256/2013 DISUP/SERES/MEC, a discordância da recorrente, quanto ao resultado insatisfatório obtido, deveria ter sido manifestada no momento da divulgação dos valores finais de cada conceito pelo Inep. Se a IES teve oportunidade de recorrer quanto ao resultado e não o fez na ocasião oportuna, não cabe a esta Câmara analisar o mérito do inconformismo.

No mesmo sentido, a alegação de eventual ocorrência de dano moral e material à recorrente, tendo em vista a divulgação dos resultados, também não merece guarida, visto que a própria Lei nº 10.681/2004, citada pela recorrente em seu próprio recurso, prevê o caráter público dos processos avaliativos. Vejamos:

Art. 2ª O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

(...)

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

Desta forma, vê-se que a divulgação do resultado da avaliação foi feito em estrita observância às determinações legais, não havendo, pois, que se falar em ato negligente ou imprudente do Inep ou, ainda, da SERES.

Por fim, quanto ao pedido de concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, note-se que o pleito não deve ser deferido, pois, conforme prevê o parágrafo único do art. 61, da Lei 9.487/99, somente se concederá tal efeito se houver *justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução*, o que não se revela no presente caso, já que redução de 52 (cinquenta e duas) vagas, do total de 345 (trezentos e quarenta e cinco) vagas preenchidas, não demonstra a existência de prejuízo de difícil ou incerta reparação à

recorrente, que ainda permanece ofertando 293 (duzentas e noventa e três) vagas totais anuais; mas, pelo contrário, é a manutenção da oferta do total de vagas autorizadas ao curso da IES que poderá trazer prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação aos seus estudantes e à sociedade como um todo.

Por fim, por considerar (i) que as medidas cautelares preventivas aplicadas à recorrente se revestem de legalidade, pois foram elas embasadas no Poder Geral de Cautela da Administração Pública e, ainda, revestem-se de proporcionalidade e razoabilidade, (ii) que é, por meio das medidas cautelares aplicadas, que poderão ser evitados prejuízos presentes e futuros aos estudantes da IES recorrente, bem como à sociedade, que receberá posteriormente seus alunos egressos, tenho a convicção que as razões invocadas pela recorrente não merecem ser acolhidas.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 6º, inc. VIII, do Decreto nº 5.773/2006, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os efeitos do Despacho SERES nº 242/2011-SERES/MEC, de 28 de novembro de 2011, que aplicou as medidas cautelares de redução de vagas, de suspensão das prerrogativas de autonomia universitária e de sobrestamento de processos em trâmite junto ao e-MEC, para o curso de Enfermagem, bacharelado, do Centro Universitário Celso Lisboa (UCL), com sede na Rua Vinte e Quatro de Maio, nº 797, Bairro Engenho Novo, no Município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, mantido pelo Instituto Superior de Ensino Celso Lisboa, com sede no mesmo endereço.

Brasília (DF), 13 de fevereiro de 2014.

Conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia - Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do relator.
Sala das Sessões, em 13 de fevereiro de 2014.

Conselheiro Gilberto Gonçalves Garcia – Presidente

Conselheiro Erasto Fortes Mendonça – Vice-Presidente