

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 26/8/2014, Seção 1, Pág. 10.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Fundação Presidente Antônio Carlos – FUPAC		UF: MG
ASSUNTO: Recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 242, 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 do Curso de Enfermagem, bacharelado, campus Barbacena, da Universidade Presidente Antônio Carlos.		
RELATOR: Gilberto Gonçalves Garcia		
PROCESSO Nº: 23000.006692/2013-28		
PARECER CNE/CES Nº: 55/2014	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 13/2/2014

I – RELATÓRIO

O presente processo trata de recurso interposto pela Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, por meio do Despacho nº 242, de 28 de novembro de 2011, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 29 de novembro de 2011, reduziu 12 (doze) vagas anuais de um total de 52 (cinquenta e duas) vagas anuais consideradas do Curso de Enfermagem, bacharelado, modalidade presencial, passando a ofertar 40 (quarenta) vagas totais anuais, como medida cautelar preventiva decorrente do resultado insatisfatório (menor que 3) no Conceito Preliminar de Curso (CPC), referente ao ano de 2010, obtido pela Instituição de Educação Superior (IES). Além da redução do número de vagas foi determinada a suspensão das prerrogativas de autonomia da Universidade, bem como o sobrestamento dos processos de regulação em trâmite no sistema relativos ao curso em questão. Vale observar que, ao consultar o e-MEC foi constatado o registro inicial de oferta de 200 (duzentas) vagas anuais.

A Universidade Presidente Antônio Carlos, campus Barbacena, situada na Rodovia MG 338, Km 12, s/nº, Município de Barbacena, Estado de Minas Gerais, é mantida pela Fundação Presidente Antônio Carlos – FUPAC, registrada no CNPJ sob o nº 17.080.078/0001-66 e com sede na Rua Piauí, nº 69, salas 1.104 a 1.109, Bairro Santa Efigênia, Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais.

A UNIPAC foi autorizada pela Portaria MEC nº 366, de 12/3/1997, publicada no Diário Oficial da União em 13/3/1997, e credenciada pelo Decreto Estadual nº 40.230, de 29/12/1998. O credenciamento da Universidade Presidente Antônio Carlos foi prorrogado por meio do Decreto Estadual s/n, de 17 de outubro de 2005, publicado no Diário Oficial de Minas Gerais de 18/10/2005.

Em cumprimento ao v. acórdão do Egrégio Supremo Tribunal Federal proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.501-5 e, ainda, ao Edital SESu nº 1, de 22/1/2009, publicado no DOU de 23/1/2009, que regulamentou os procedimentos de migração das instituições de ensino superior de Minas Gerais mantidas pela iniciativa privada, então vinculadas ao sistema estadual de ensino, para o sistema federal, a UNIPAC protocolou pedido de credenciamento no Sistema e-MEC em 30/4/2009, cujo processo (nº 200900797)

ainda se encontra em trâmite, atualmente na fase de análise pela Secretaria para emissão de parecer final.

O processo de renovação de reconhecimento do Curso de Enfermagem, bacharelado, Campus Barbacena, da UNIPAC, foi protocolizado, no sistema e-MEC (proc. nº 200903428) em 17/4/2009 e atualmente se encontra sobrestado.

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 em face dos cursos de graduação em Enfermagem (bacharelado) com resultados insatisfatórios (inferiores a 3), no Conceito Preliminar de Curso (CPC), referente ao ano de 2010, dentre os quais se inclui o curso de Enfermagem da Universidade Presidente Antônio Carlos, ora recorrente. Com relação ao resultado insatisfatório, a CGSUP argumentou que isso demonstra *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 ora proposta 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 em face dos cursos de graduação em Enfermagem (bacharelado) com CPC insatisfatório, consistentes: na redução de vagas de novos ingressos; no sobrestamento dos processos de regulação que estejam em trâmite no e-MEC; e, na suspensão das prerrogativas de autonomia das IES classificadas como 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 uma redução adicional de 30% (trinta por cento) em relação às vagas resultantes da redução inicial.

4. O Curso de Enfermagem da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC obteve, no ano de 2010, o CPC Contínuo de 1,69 (um vírgula sessenta e nove centésimos), sendo enquadrado, portanto, no conceito 2 (dois). Com isso, das 200 (duzentas) vagas anuais registradas no sistema e-MEC, a média do número de vagas preenchidas declaradas pela IES foi de 52 (cinquenta e duas) vagas anuais, o que resultou numa redução de 12 (doze) vagas anuais, passando a ofertar 40 (quarenta) 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 19 de dezembro de 2011, Recurso Administrativo face o despacho ora mencionado, pelo qual argumenta, em breve síntese, que: a) incompetência da SERES para aplicação das medidas cautelares, já que a esta caberia tão somente zelar pelo cumprimento da legislação; b) não foi dada oportunidade à IES para apresentação de Plano de Melhorias, conforme prevê o art. 35-C, inciso I, da Portaria Normativa nº 40/2007; c) a IES encontra-se em processo de migração para o Sistema Federal de Ensino, aguardando visita *in loco* da comissão avaliadora para fins de reconhecimento do curso em questão, fato este que impede o protocolo de pedido de renovação de reconhecimento tal qual como determinado no despacho; d) não teria sido disponibilizada Nota Técnica individualizada à IES, o que tornou inviável o conhecimento de quesitos exatos a serem melhorados; e) não se encontram devidamente justificados no despacho ora pugnado, de forma individualizada, objetiva, clara e expressa, os motivos que ensejaram a aplicação das medidas cautelares. Requer, desta forma, ao final:

(...) seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso mantendo as vagas preteritamente autorizadas.

(...) seja determinada a REFORMA ou CANCELAMENTO/NULIDADE do mesmo, conforme art. 56 da Lei 9.784/99, permitindo que a Recorrente não fique sujeita às restrições contidas na medida cautelar em referência.

Em caso remoto de não reconsideração da decisão proferida, requer o encaminhamento do presente recurso via à instância imediatamente superior, em conformidade com o art. 56, parágrafo primeiro da Lei 784/99.

Por fim, eventualmente não sendo acatados os pleitos anteriores, requer seja atualizado o número de vagas conforme consta do sistema e-MEC para fins de, com a redução, passar de 200 (duzentas) totais anuais para 188 (cento e oitenta e oito) totais anuais.

6. Em 16 de janeiro de 2012, a UNIPAC encaminhou os documentos solicitados no Despacho nº 242/2011 – SERES/MEC.
7. Posteriormente, em 29 de junho de 2012, por meio do Ofício Circular nº 09/2012 – DISUP/SERES/MEC, a IES foi notificada da necessidade de celebração de Termo de Saneamento de Deficiências – TSD, apresentando, em 13 de julho de 2012, aderência ao Termo de Saneamento de Deficiências nº 9/2012, comprometendo-se a cumprir integralmente as condições nele constantes no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias. Na mesma oportunidade, a UNIPAC apresentou contestação às ações

contidas do TSD, pugnando: a) pela concessão de efeito suspensivo; b) abertura de prazo para manifestação prévia e, em seguida, oportunidade para apresentação de nova impugnação; c) seja reformado ou cancelado o Ofício Circular nº 09/2012 e o TSD enviado à recorrente; d) no caso de não atendimento dos pedidos anteriores, que seja admitido o TSD elaborado pela recorrente.

8. O pedido de reconsideração formulado pela UNIPAC no recurso administrativo interposto foi objeto de análise pela SERES que, por meio da Nota Técnica nº 237/2013 – DISUP/SERES/MEC, ante a inexistência de fatos novos, manteve o posicionamento anterior, indeferindo o pedido de reconsideração ora formulado e, conseqüentemente, mantendo os efeitos das medidas cautelares aplicadas. Vale destacar, ainda, que além do recurso do Curso de Enfermagem, referida nota técnica também analisou os recursos interpostos pela UNIPAC com relação aos Cursos de Farmácia, Fisioterapia e Educação Física, já que estes, por meio dos Despachos SERES nº 243/2011, nº 249/2011 e nº 253/2011, respectivamente, também sofreram as mesmas medidas cautelares em questão.
9. Na Nota Técnica nº 237/2013 a SERES argumenta que:

(...) a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES é a Secretaria competente para a instrução de procedimento de supervisão, na constatação de afronta ao marco legal da educação superior, visando à proteção dos interesses dos alunos diretamente afetados e da sociedade.

(...) 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 iuris) 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.

Especificamente com relação à alegação de ilegalidade da suspensão das prerrogativas de autonomia do centro universitário, sobre a redução de vagas e sobre o fato de as medidas cautelares terem sido aplicadas durante o processo seletivo da IES, cumpre ressaltar que, conforme explicitado na Nota Técnica que justifica a aplicação das medidas cautelares, as medidas foram tomadas para preservar os interesses dos atuais estudantes e dos futuros ingressantes, no sentido de impedir que a instituição aumente sua estrutura e sua cota de estudantes sem antes comprovar o saneamento das deficiências detectadas por meio do CPC insatisfatório.

(...) o CNE já se manifestou em caso semelhante a este, de supervisão de curso da área da saúde instaurado em 2011 em decorrência de CPC insatisfatório, corroborando todas as ações e decisões tomadas pela SERES, inclusive apoiando as medidas cautelares aplicadas.

Quanto ao efeito suspensivo, a SERES destacou que *a concessão de efeito suspensivo 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 destacado, o Curso de Enfermagem, bacharelado, da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC 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, bem como o sobrestamento de eventuais processos em trâmite junto ao e-MEC.

Através do presente recurso, a UNIPAC pretende ver reformado ou cancelado o Despacho SERES nº 242, de 28 de novembro de 2011, a fim de que a recorrente não se sujeite às medidas cautelares impostas.

Contudo, as razões invocadas pela recorrente não são capazes de demonstrar que o despacho ora pugnado merece qualquer reforma ou cancelamento. Senão vejamos.

O Conceito Preliminar de Curso (CPC), como é de conhecimento público, é um 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/SERES/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 em 2010 demanda preocupação quanto à qualidade de oferta do ensino ofertado pela recorrente 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, dos futuros ingressantes e, da sociedade em geral, que receberá posteriormente os egressos da IES.

As medidas cautelares aplicadas por meio do Despacho SERES nº 242/2011 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, *in verbis*:

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

Quanto à alegação de incompetência da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES para aplicação das referidas medidas cautelares, tenho que esta questão se encontra superada e não revela necessidade de maiores debates ao seu redor. O Decreto nº 7.480/2011 ao dispor que a SERES deve zelar pelo cumprimento da legislação educacional assim o fez conferindo à Secretaria poder de ação em face de eventual descumprimento. Afinal, quem zela, guarda, cuida, somente o faz se tem competência para tanto. Ademais, a competência da SERES para tomar medidas também encontra respaldo no Decreto nº 5.773/2006, em seus arts. 47 e 48.

A recorrente argumenta, ainda, que não lhe foi dada oportunidade de apresentar Plano de Melhorias, tal qual como previsto no art. 35-C da Portaria Normativa nº 40/2007. Contudo, confunde-se a recorrente quanto ao momento exato da apresentação do Plano de Melhorias. O art. 35-C é claro ao dispor:

*Art. 35-C Os cursos com CPC insatisfatório e as instituições com IGC insatisfatório em qualquer dos anos do ciclo **deverão requerer renovação de reconhecimento ou recredenciamento, respectivamente, no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação do indicador, na forma do art. 34, instruído com os seguintes documentos:***

I - plano de melhorias acadêmicas, contendo justificativa sobre eventuais deficiências que tenham dado causa ao indicador insatisfatório, bem como medidas capazes de produzir melhora efetiva do curso ou instituição, em prazo não superior a um ano, aprovado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) da instituição, prevista no art. 11 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; (grifei)

Resta claro que o momento oportuno para apresentação do Plano de Melhorias não é no decorrer do processo de supervisão, mas sim quando do requerimento de renovação do reconhecimento ou recredenciamento feito pela IES nos trinta dias que sucedem a publicação do indicador. Desta forma, não há que se falar em cerceamento de defesa, porquanto não haja previsão legal para apresentação de Plano de Melhorias no curso do processo de supervisão.

Quanto à alegação de que foi totalmente desconsiderado o fato de a recorrente estar em processo de migração para o Sistema Federal de Ensino, esta, de igual maneira, não merece ser acolhida. O processo de migração para o Sistema Federal de Ensino não pode ser utilizado pela IES para eximir-se de sua obrigação de oferecer um ensino de qualidade, pois caso contrário colocaríamos em risco os interesses dos estudantes e da sociedade em total proveito das IES que se encontram nessa transição. Independentemente das condições/exigências necessárias à migração, as IES devem manter um padrão mínimo de qualidade no ensino ofertado.

Ademais, aduz a recorrente que não lhe foi disponibilizada Nota Técnica individualizada, fato este que tornou inviável o conhecimento dos quesitos exatos a serem aprimorados, caracterizando verdadeiro cerceamento de defesa. Ora, não há sentido em disponibilizar Nota Técnica individualizada às IES quando estas estão sendo supervisionadas por um mesmo motivo: CPC insatisfatório (conceito inferior a 3). As razões da aplicação das medidas cautelares estão bem definidas na Nota Técnica nº 321/2011-CGSUP/SERES/MEC, seguida na íntegra pelo Despacho SERES nº 242/2011, e são, sem dúvida, de todo o conhecimento da recorrente.

Por fim, quanto ao pedido de concessão de efeito suspensivo ao presente recurso, nota-se que o mesmo 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 uma redução de 12 (doze) vagas, do total de 52 (cinquenta e duas) vagas preenchidas, não demonstra a existência de prejuízo de difícil ou incerta reparação à recorrente, que ainda permanece ofertando 40 (quarenta) vagas totais anuais, mas, pelo contrário, a manutenção da oferta do total de vagas autorizadas ao curso da IES é que poderá trazer prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação aos seus estudantes e à sociedade como um todo.

Por fim, ao considerar que (i) as medidas cautelares preventivas aplicadas à recorrente se revestem de legalidade, pois são embasadas no Poder Geral de Cautela da Administração Pública e, ainda, de proporcionalidade e razoabilidade; (ii) por meio das medidas cautelares aplicadas é que poderão ser evitados prejuízos presentes e futuros aos estudantes da IES recorrente, bem como à sociedade que receberá posteriormente seus alunos egressos, tenho 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, 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 em face do Curso de Enfermagem, bacharelado, campus Barbacena, da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, situada na Rodovia MG 338, Km 12, s/nº, Município de Barbacena, Estado de Minas Gerais, mantida pela Fundação Presidente Antônio Carlos – FUPAC, com sede na Rua Piauí, nº 69, salas 1.104 a 1.109, Bairro Santa Efigênia, Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais.

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