



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00076550/2020

Nota Técnica nº 3/2020/PFDC/MPF, de 2 de março de 2020

Assunto: MP 914/2019: Alteração do processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. Ausência do requisito da urgência. Educação regida pela ideia de política pública que se organiza a partir de planos, com diretrizes, objetivos, metas e estratégias. Gestão democrática do ensino: Meta 19 do Plano Nacional de Educação para o período de 2014-2024 (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014). Possibilidade de impacto no tema. Necessidade de discussão ampliada, incompatível com o processamento legislativo da medida provisória.

Ref.: PA - OUT - 1.00.000.004175/2020-92

I – ASPECTOS INICIAIS

A Medida Provisória 914, publicada no DOU de 24/12/2019, “altera o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II”. A justificativa para a sua edição, no que interessa, está contida em dois parágrafos constantes da respectiva exposição de motivos:

(...)

6. O processo de escolha dos Reitores, tanto nas universidades mantidas pela União, quanto nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, ainda é regido por legislação antiga e que precisa ser reformulada, com urgência, com vistas a atender, especialmente, aos princípios do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional, dentre os quais se destacam: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

(...)

11. A urgência e relevância que justificam a edição desta Medida Provisória, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, decorrem da necessidade premente de fortalecer a governança do processo de consulta, uma vez que, somente no último ano, foram judicializados 7 (sete) processos referentes a nomeação de Reitores decorrentes, em grande medida, da instabilidade proporcionada pelo atual método disposto na lei,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

bem como que estão previstas 24 (vinte e quatro) nomeações para Reitores de universidades federais e 9 (nove) de Institutos Federais para 2020.

A MP 914 revogou a Lei 5.540/1968, com a redação dada pela Lei 9.192/95, que assim disciplinava o processo de elaboração da lista tríplice para escolha dos dirigentes universitários:

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal;

II - os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição;

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias;

IV - os Diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores;

V - o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, qualquer que seja sua natureza jurídica, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista tríplice preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III;

VI - nos casos em que a instituição ou a unidade não contar com docentes, nos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, em número suficiente para comporem as listas tríplices, estas serão completadas com docentes de outras unidades ou instituição;

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

IX - nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

Parágrafo único. No caso de instituição federal de ensino superior, será de quatro anos o mandato dos dirigentes a que se refere este artigo, sendo permitida uma única recondução ao mesmo cargo, observado nos demais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

casos o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente, ou conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

Portanto, no regime anterior, a lista tríplice para escolha dos dirigentes universitários era elaborada pelo colegiado máximo ou outro que o englobasse, sendo que, em uma ou outra hipótese, eram constituídos por representantes de diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade.

Com relação aos institutos federais e ao Colégio Pedro II, a disciplina da eleição de seus dirigentes estava na Lei 11.892/2008, com peculiaridades próprias, uma vez que não havia lista tríplice, mas sim a nomeação do mais votado. Nos termos do art. 3º do Decreto 6.986/2009, que a regulamentava, competia ao Conselho Superior de cada instituto deflagrar os processos de consulta e deliberar sobre a realização dos pleitos em turno único ou em dois turnos. A composição desse Conselho Superior também é definida na Lei 11.892: representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal (art. 10, § 3º).

Significa dizer que havia, no processo de escolha dos dirigentes máximos das universidades, dos institutos federais e do Colégio Pedro II, uma importante dimensão de gestão democrática, na medida em que a sua organização e deflagração estava a cargo de órgãos colegiados que contavam com representantes da sociedade civil.

Isso tudo acaba com a MP 914, uma vez que a organização da lista tríplice – agora obrigatória para todos esses cargos – passa a ser de responsabilidade de um “colégio eleitoral instituído especificamente para esse fim” (art. 3º, V).

A tese a ser aqui desenvolvida é a de que alteração dessa magnitude não pode ocorrer por meio de medida provisória e, especialmente, desacompanhada de outras providências que estipulem nível igual ou superior de gestão democrática ao até então alcançado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II – A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

(i) principiologia

A Constituição de 1988 – e, aparentemente, não há desacordo sobre isso – é um documento que distribui fartamente direitos, propõe-se a reorganizar os espaços sociais e a reorientar as relações entre as pessoas, atenta sempre ao diverso e ao plural. Ela não é, e nem poderia ser, apenas obra de um legislador benevolente; só foi possível porque os constituintes reconheceram a importância da participação social, e esta permitiu que direitos ignorados, histórias suprimidas e vozes sufocadas fossem publicamente discutidos e reconhecidos.

Mas as lutas emancipatórias não seriam de fato efetivas se, ao lado do reconhecimento de direitos, as instituições permanecessem como sempre foram. A reformulação das instituições escolares foi um dos pilares nesse processo de investir contra a desigualdade e a discriminação.

O art. 205 da Constituição traz como objetivo primeiro da educação o pleno desenvolvimento das pessoas e a sua capacitação para o exercício da cidadania. A seguir, enuncia também o propósito de qualificá-las para o trabalho. Essa ordem de ideias não é fortuita. Ela se insere na virada paradigmática produzida pela Constituição de 1988, de que a atuação do Estado pauta-se por uma concepção plural da sociedade nacional. Apenas uma relação de igualdade permite a autonomia individual, e esta só é possível se se assegura a cada qual sustentar as suas muitas e diferentes concepções do sentido e da finalidade da vida.

Sabe-se, também, que para superar ideologias sexistas – que condenam a mulher a uma posição naturalmente inferior; racistas – que representam os não-brancos como os selvagens perpétuos; religiosas – que apresentam o mundo como a criação dos deuses, e tantas outras que criaram relações de dominação seculares, a escola precisava se abrir para o mundo real, para, conhecendo, poder ensinar e ajudar a emancipar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Essa relação dialógica escola/sociedade, muito bem capturada na expressão "escola sem muros", tem dupla implicação: de um lado, o saber formal, porque ciente de que carrega preconceitos naturalizados, procura aproximar-se dos muitos e diferentes modos de vida, de modo a transformar-se; de outro, a noção de territorialidade, de que a escola está inserida em contextos sociais com os quais tem compromisso.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 20/12/96) tem vários dispositivos que evidenciam tal propósito. Em seu artigo 12, VI, diz que "os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de [...] articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola". E, em relação especificamente à educação superior, estabelece, no artigo 43, VI, que a esta compete "estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade".

Mas foi necessário ir além. Não basta o conteúdo; também a gestão do ensino público há de ser democrática. A Constituição, ao enunciar esse dado como um dos princípios centrais do tema, submete a sua densificação à lei (art. 206, VI). A LDB, após também afirmar o seu caráter norteador do ensino (art. 3º, VIII), vai assim tratar da gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

(...)

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ou seja, desde 1996, órgãos colegiados com participação da sociedade vão constituir o princípio da gestão democrática, e, na educação superior, eles também serão responsáveis pela escolha dos dirigentes.

Esse sistema, como descrito no item anterior, foi mantido, normativamente, por 23 anos, até a chegada da MP 914.

(ii) a educação como política pública

A Constituição de 1988, em seu artigo 214, contém um imperativo de que a educação se estruture como uma política pública, ao dispor:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

Segundo Maria Paula Dallari Bucci¹, política pública é:

O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial), visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A autora ainda lembra que as políticas públicas não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das tramas. E sua expressão mais frequente é o plano².

¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

² *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, SF, v. n° 133, n. jan/março, p. 89-98, 1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Pois bem, está em vigor o Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024, veiculado pela Lei 13.055, de 25 de junho de 2014. A sua elaboração contou com os seguintes atores³:

Atores governamentais

- a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF);
- b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, Uncme, FNE.

Movimentos sociais

- a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee;
- b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca;
- c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.

Sociedade civil (gestores)

- a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime;
- b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf.

Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional

- a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo;
- b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes.

Organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper.”

Ele conta com 19 metas, todas elas desdobradas em inúmeras estratégias, que atravessam toda a educação pública, desde a pré-escolar até a superior.

³ <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Ontologicamente, todo plano se estrutura mediante relações entre as metas em si e entre estas e os instrumentos para o seu atingimento. Maria Paula Dallari Bucci⁴ mais uma vez vem em socorro:

As políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor”.

Significa dizer que alterações pontuais num plano demandam visão holística, que dê conta dos impactos a serem porventura suportados pelos seus demais elementos, todos entrelaçados entre si. É importante também ressaltar que o plano dirige-se a uma realidade que o excede, e as interferências ali operadas também precisam ser convenientemente avaliadas.

Pois bem, a Meta 19 tem exatamente o propósito de assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação. Ou seja, a gestão democrática é um dos elementos indissociáveis do PNE 2014-2024.

Também a LDB, que a MP altera na eleição dos dirigentes da educação superior, conta com uma racionalidade inscrita na relação de dependência entre as várias etapas da educação, e entre estas e elementos da realidade envolvente. Ou seja, há, subjacente à LDB, uma noção de progressividade nos níveis de ensino, de modo que o anterior contenha os meios necessários que habilitem à passagem para o posterior.

Portanto, sem muita reflexão, debate e aprendizagem, bons propósitos podem comprometer seriamente o restante do arcabouço legislativo relativo à educação.

E tudo isso é obviamente incompatível com a urgência de uma medida provisória, que deve se encerrar no máximo em 120 dias (art. 62, § 3º). E esse é um tempo inibidor de um debate sério, que convoque os mais diversos atores para apresentarem suas perspectivas, suas convicções e seus temores sobre os impactos da ausência do componente que concretiza a gestão democrática na eleição dos dirigentes universitários, dos institutos federais e do Colégio Pedro II.

⁴ *Id, ib*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e seu Grupo de Trabalho Educação em Direitos Humanos encaminham a presente Nota Técnica a fim de subsidiar a discussão travada nesse Parlamento sobre MP 914/2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do
Cidadão

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procurador da República
Coordenador do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC

BRUNA MENEZES GOMES DA SILVA
Procuradora da República
Membro do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC

**ELEOVAN CESAR LIMA
MASCARENHAS**
Procurador da República
Membro do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC

ENRICO RODRIGUES DE FREITAS
Procurador da República
Membro do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC

GABRIEL PIMENTA ALVES
Procurador da República
Membro do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC

JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR
Procurador da República
Membro do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC

NATALIA LOURENÇO SOARES
Procuradora da República
Membro do GT Educação em Direitos
Humanos da PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00076550/2020 NOTA TÉCNICA nº 3-2020**

.....
Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **02/03/2020 17:46:22**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ENRICO RODRIGUES DE FREITAS**

Data e Hora: **02/03/2020 17:43:49**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **BRUNA MENEZES GOMES DA SILVA**

Data e Hora: **02/03/2020 17:59:52**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ELEOVAN CESAR LIMA MASCARENHAS**

Data e Hora: **02/03/2020 17:47:40**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **02/03/2020 17:49:19**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **02/03/2020 17:43:44**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **02/03/2020 17:50:38**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **NATALIA LOURENCO SOARES**

Data e Hora: **02/03/2020 17:44:51**

Assinado com certificado digital

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 9E81FD38.0EF88FF0.65A1F460.C4EB9668



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00078208/2020

MEMO Nº 17/2020/PFDC/MPF

Brasília, 2 de março de 2020.

Ao Senhor Assessor-Chefe da Assessoria de Articulação Parlamentar – ASSART

Assunto: Encaminha Nota Técnica nº 3/2020/PFDC/MPF (PGR-00076550/2020) de 2 de março de 2020 - MP 914/2019: Alteração do processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II.

Ref.: PA nº 1.00.000.004175/2020-92

Senhor Assessor-Chefe,

Cumprimentando-o, encaminho a Nota Técnica em epígrafe, para distribuição ao Parlamento brasileiro, visando subsidiar eventual análise da MP 914/2019.

Atenciosamente,

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão