



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

EXCELENTÍSSIMO DOUTOR JUIZ FEDERAL DA ___ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República signatários, no exercício de suas funções institucionais, com base nos arts. 129, II e III, da Constituição Federal, 5º, I, da Lei n. 7.347/85, 5º, I, “h”, III, “e” e 6º, XIV da Lei Complementar n. 75/93 e no Procedimento Preparatório n. 1.16.000.002636/2017-27, vem propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de tutela de urgência,**

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa de sua Procuradoria Seccional, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, lotes 5/6, Ed. Sede I, 9º andar, Brasília/DF, CEP 70.070-906, pelas razões adiante aduzidas.

I) O OBJETIVO DA DEMANDA

A presente ação civil pública tem por finalidade ver restabelecida a composição do **Fórum Nacional de Educação (FNE)**, a fim de que exerça as suas funções com autonomia e independência, em conformidade com o princípio da gestão democrática do ensino e da articulação do Sistema Nacional de Educação de forma *colaborativa*. Para isso, busca-se a **declaração de nulidade** do Decreto presidencial de 26 de abril de 2017, que contraria os arts. 206, VI e 214 da CF, e da Portaria n. 577/2017, do Ministério da Educação, por violação ao art. 6º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que confere ao FNE, de forma expressa, competências para coordenar a realização das Conferências Nacionais de Educação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

II) OS FATOS

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) encaminhou à Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF) os autos do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.004883/2017-28 (anexo 1), o qual foi lá instaurado para acompanhar a atuação do Fórum Nacional de Educação (FNE), o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação e a realização da 3ª Conferência Nacional de Educação, projetada para o ano 2018. O Processo Administrativo foi convertido no Procedimento Preparatório n. n. 1.16.000.002636/2017-27, que instrui esta Petição Inicial.

Consta na documentação probatória que o Procedimento Administrativo instaurado no âmbito da PFDC foi motivado pelo Ofício n. 1/2017, proveniente do Fórum Nacional de Educação (FNE), com data de 3 de fevereiro de 2017, que noticiou a falta de apoio do Ministério da Educação para o funcionamento do referido Fórum e, conseqüentemente, para a realização da Conferência Nacional de Educação, marcada para o ano de 2018. destaca-se no Ofício as seguintes informações:

[...] o Fórum Nacional de Educação (FNE) é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o governo, previsto na Lei nº 13.005/14, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE). É composto por 50 entidades e, por definição legal, é o articulador das conferências nacionais de educação e uma das instâncias legais de monitoramento e avaliação do PNE. O FNE é, portanto, uma instância de participação social e representa milhões de estudantes, trabalhadores e trabalhadoras, pais e mães, gestores, conselheiros(as), pesquisadores(as) e defensores do direito à educação pública, presentes em todo território nacional.

2. O Fórum Nacional de Educação tem, entre suas responsabilidades regimentais, as atribuições de "participar do processo de concepção, implementação e avaliação da Política Nacional de Educação" e de "acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das Conferências Nacionais de Educação – CONAE", conforme determina seu Regimento Interno. Com ênfase, a lei federal acima referida atribuiu ao FNE a tarefa de articular e coordenar as conferências de educação, importantes e plurais espaços de participação e engajamento da sociedade. Tal tarefa só é possível de ser viabilizada com o efetivo apoio do Ministério da Educação (MEC), tal como previsto em lei e desdobrado em regulamentos específicos e na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

experiência recente, dos últimos 6 anos, oportunidades em que realizamos duas Conferências Nacionais de Educação, no ano de 2010 e no ano de 2014, com suas etapas preparatórias, estaduais, distrital e municipais, sempre com o necessário e fundamental apoio e aporte do MEC.

3. Assim, o FNE vem, no último período, com muito empenho, seriedade e postura institucional, dialogando com o MEC no sentido de que sejam garantidas as condições objetivas para o funcionamento efetivo do FNE, bem como para que todas as medidas necessárias sejam adotadas para que a Conferência Nacional de Educação e suas etapas sejam realizadas nos marcos legais. Não temos, infelizmente, logrado êxito, a despeito de inúmeras tentativas, inclusive via Senado da República, que também possui assento em nosso Colegiado.

4. Nesse contexto, considerando as importantes atribuições do órgão sob sua responsabilidade, solicitamos o apoio diligente de Sua Senhoria no sentido de colaborar nos diálogos e interações com o Ministério no sentido de preservar o espaço institucional do FNE e das conferências que são fundamentais, dentro de sua abrangência, na defesa e promoção do direito à educação.

Da análise da documentação juntada, vê-se que, alguns meses após iniciada a apuração na PFDC, foram editados o **Decreto presidencial de 26 de abril de 2017**, que convocou a 3ª Conferência Nacional de Educação (**Anexo 2**) e a **Portaria n. 577, de 27 de abril de 2017, do Ministério da Educação (Anexo 3)**. Tais atos resultaram no esvaziamento das atribuições do Fórum Nacional de Educação, subordinando-o à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, modificando sua composição e prorrogando as etapas de realização da Conferência Nacional de Educação sem a devida deliberação do órgão colegiado.

Como visível, tais medidas vem ao encontro dos termos da representação formulada pelo Fórum ao MPF, pois promovem mudanças que desvirtuam e, por consequência, enfraquecem essa instância legal deliberativa, a qual instituída em prol da defesa e da promoção do direito à educação.

Diante da violação às normas constitucionais e legais dos referidos atos normativos, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão expediu, no dia 10 de maio de 2017, ao Ministro de Estado da Educação (**Anexo 4**), a Recomendação n. 2/2017/PFDC/MPF, a fim de que revogasse a Portaria n. 577/2017 que havia editado. Nada obstante, em 29 de maio de 2017, seu Titular, o Ministro Mendonça Filho, em resposta à Recomendação, encaminhou o Ofício n. 131/2017/GM/MEC à PFDC com o seguinte teor:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

a despeito das respeitáveis considerações aduzidas, não se vislumbra, no momento, qualquer sorte de ilegalidade na edição da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, que justifique sua anulação, assim como vício meritório que motive sua revogação, motivo pelo qual mantem-se (sic) em vigor os efeitos do referido ato regulamentar, editado com base no art. 87 da Constituição Federal.

Logo, mantidos o Decreto e a Portaria ora impugnados, frustrando a solução extrajudicial desta controvérsia, não resta ao Ministério Público Federal senão a propositura da presente Ação Civil Pública, a fim de que, mediante **declaração incidental de inconstitucionalidade do** Decreto presidencial de 26 de abril de 2017, seja **anulada a Portaria n.º 577/2017 do Ministério da Educação**, restabelecendo-se, por conseguinte, a composição do referido Fórum, assim como a sua independência e autonomia decisória para o exercício de suas funções, tal como previsto no art. 6º da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.

Ressai dessa Legislação, editada em consonância com as normas constitucionais, que cabe ao Fórum Nacional de Educação coordenar a realização das Conferências Nacionais de Educação, tendo como norte a gestão democrática do ensino e a articulação colaborativa do sistema nacional de educação.

Conforme demonstrar-se-á nos tópicos seguintes, o Decreto n. de 26 de abril de 2017 e a Portaria n. 577/2017, do Ministério da Educação, vulneram os preceitos de ordem constitucional e legal acima citados, inexistindo outro caminho senão a busca de tutela jurisdicional que determine o restabelecimento de todos os poderes e funções administrativas antes conferidos ao FNE.

III) O DIREITO

III.1) Competência e Legitimidade Processual Ativa e Passiva

Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, a competência da Justiça Federal para conhecer dos pedidos veiculados na presente ação decorre da natureza jurídica das pessoas envolvidas na lide (critério *intuitu personae*). Nesse sentido, a União, por meio de ato da Presidência da República, expediu o Decreto de 26 de abril de 2017 e, por meio do Ministério da Educação, editou a Portaria n.º 577/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Detém, portanto, legitimidade para figurar no polo passivo desta demanda.

O interesse da União consubstancia-se na sua qualidade de entidade política responsável pela expedição dos atos normativos impugnados e pelos atos administrativos inquinados de ilegais.

O Ministério Público, por sua vez, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88). No art. 129 da Constituição da República estão previstas as suas funções institucionais, dentre as quais se destacam *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”* (inc. II) e *“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”* (inc. III).

Em complemento à Constituição, foi editada a Lei Complementar nº 75/1993, que, tratando do Ministério Público da União, reafirmou, em seu artigo 1º, as suas funções de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. No art. 2º dispôs incumbir-lhe a adoção das medidas necessárias à garantia do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados. Para tanto, essa lei conferiu-lhe o poder de empregar instrumentos capazes de bem proporcionar o desempenho de seus misteres, dentre os quais o inquérito civil e a ação civil pública, conforme se verifica no art. 6º.

Assim, a legislação nacional, ao tempo em que atribui ao Ministério Público o poder-dever de proteger os direitos e interesses difusos e coletivos da sociedade, proporciona aos seus integrantes o acesso ao mecanismo processual talhado para tal finalidade, ou seja, a ação civil pública - ação prevista na Lei nº 7.347/85 (principal lei de regência), com expressa previsão da legitimidade do Ministério Público para sua promoção no art. 5º, *caput*, e destinada, conforme o art. 1º, a tutelar o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e a economia popular, a ordem urbanística e qualquer outro interesse difuso ou coletivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

O novo Código de Processo Civil, no art. 178, I, não obstante faça referência à atuação do Ministério Público como *custos iuris*, estabelece a obrigatoriedade de sua intervenção em processos que envolvam “*interesse público ou social*”.

Por conseguinte, é indiscutível a legitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal para propor a presente ação civil pública, visto que o **Decreto presidencial de 26 de abril de 2017** e a **Portaria n.º 577/2017 do MEC vulneram direitos sociais, difusos e coletivos ao modificarem a estrutura, as atribuições e os poderes do Fórum Nacional de Educação (FNE), o qual é órgão imprescindível às ações governamentais na área educacional.**

Por outro lado, cabe à União figurar no polo passivo da demanda, considerando, primeiro, que esta iniciativa judicial busca a desconstituição/suspensão de ato de Ministro de Estado. Na falta de personalidade jurídica do Ministério, impõe-se o ajuizamento da demanda em face da União.

Segundo, porque a Constituição Federal atribuiu à ré coordenar a execução do Plano Nacional de Educação (PLE) em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme determinam os artigos 212 a 214 da Constituição Federal¹ e os arts. 6º, 7º e 10 da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.²

¹ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. [...]

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

² “Art. 6º. A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

A execução do PNE e o cumprimento das suas metas também conta com o acompanhamento do FNE, como previsto na mesma Lei. Igualmente as Conferências Nacionais de Educação, articuladas pelo Fórum, às quais cabe avaliar a execução do Plano e subsidiar a sua elaboração.

Considerando que os atos inconstitucionais e ilegais, produzidos pela requerida e questionados nesta demanda, violam as competências acima apontadas, não há dúvida acerca da legitimidade da União para figurar no polo passivo.

III.2) O Reconhecimento Incidental da Inconstitucionalidade por meio de Ação Civil Pública

A presente ação não visa substituir a Ação Direta de Inconstitucionalidade. O pedido que motiva esta demanda tem, por tese, a inconstitucionalidade do Decreto presidencial de 26 de abril de 2017, na medida em que afronta os arts. 206, VI e 214 da Constituição Federal, que preveem a gestão democrática do ensino e a articulação colaborativa do sistema nacional de educação. No entanto, o reconhecimento dessa inconstitucionalidade é apenas **incidental**, pois se trata de **questão prejudicial** indispensável à solução da demanda, no caso a **nulidade (invalidação)** da Portaria n.º 577/2017 do Ministério da Educação, que contraria o art. 6º da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.

I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

Art. 7º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º. Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º. As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. [...]

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de **viabilizar sua plena execução.**"

L:\OfR\24_Oficio_2_Seg\extrajudicial\petições iniciais\2017\8 - ACP FNE.odt

SGAS 604 Av. L2 Sul Lote 23 2º andar Gabinete nº 109 Brasília-DF CEP 70.200-640

Tel. (61) 3313-5257 - Fax (61) 3313-5257



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

Vale lembrar que o *controle incidental de constitucionalidade* é exercido no desempenho regular da função judicial, a qual cabe interpretar e aplicar o direito para a solução de litígios. Pressupõe, assim, a existência de um processo, uma ação judicial, um conflito de interesses em meio ao qual tenha sido suscitada a inconstitucionalidade da lei que motiva a controvérsia. Se o **juiz**, apreciando a questão que lhe cabe decidir, reconhecer que, de fato, existe incompatibilidade entre a norma invocada e a Constituição, deverá declarar sua inconstitucionalidade. Nessa linha esclarece o Ministro Luís Roberto Barroso³:

O controle incidental de constitucionalidade é um controle exercido de modo difuso, cabendo a todos os órgãos judiciais indistintamente, tanto de primeiro como de segundo grau, bem como aos tribunais superiores. Por tratar-se de atribuição inerente ao desempenho normal da função jurisdicional, qualquer juiz ou tribunal, no ato de realização do direito nas situações concretas que lhes são submetidas, tem o poder-dever de deixar de aplicar o ato legislativo conflitante com a Constituição. Já não se discute mais, nem na doutrina nem na jurisprudência, acerca da plena legitimidade do reconhecimento da inconstitucionalidade por juiz de primeiro grau, seja estadual ou federal. [...].

O Supremo Tribunal Federal se alinha a essa doutrina, entendendo, de forma consolidada, que a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo pode ser reconhecida incidentalmente em ação civil pública;

Ação civil pública ajuizada pelo MPDFT com pedidos múltiplos, dentre eles, o pedido de declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum da Lei distrital 754/1994, que disciplina a ocupação de logradouros públicos no Distrito Federal. Resolvida questão de ordem suscitada pelo relator no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade da Lei 754/1994 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal não torna prejudicado, por perda de objeto, o recurso extraordinário. A jurisprudência do STF tem reconhecido que se pode pleitear a inconstitucionalidade de determinado ato normativo na ação civil pública, desde que incidenter tantum. Veda-se, no entanto, o uso da ação civil pública para alcançar a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes. No caso, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei 754/1994 é meramente incidental, constituindo-se verdadeira causa de pedir. Negado provimento ao recurso extraordinário do Distrito Federal e julgado prejudicado o recurso extraordinário ajuizado pelo Ministério Público do Distrito Federal. (RE 424.993, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12-9-

³ BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro. 7ª ed. São Paulo – Saraiva, 2016, p. 116 e 121-122.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

2007, Plenário, DJ de 19-10-2007.) No mesmo sentido: AI 557.291-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 28-9-2010, Segunda Turma, DJE de 17-12-2010; RE 511.961, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-6-2009, Plenário, DJE de 13-11-2009.

No caso, portanto, como se busca afastar os efeitos concretos produzidos pelo Decreto de 26 de abril de 2017 e pela Portaria 577/2017, não há óbice que tal objetivo seja alcançado mediante a declaração incidental de inconstitucionalidade do referido marco regulatório.

III.3) O Contexto Histórico da Criação do Fórum Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação

A criação do Fórum Nacional de Educação é fruto de demanda histórica da sociedade civil, concretizada por meio de deliberação da Conferência Nacional de Educação (CONAE) no ano de 2010. Criado por meio da Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010, o Fórum surgiu com o propósito de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo que garantam o **diálogo** como método e a **democracia** como fundamento. Sua criação também decorre da necessidade de traduzir, no conjunto das ações do Ministério da Educação, as políticas educacionais que garantam gestão democrática e qualidade social da educação.

Esse espaço estratégico de interlocução entre a sociedade civil e o governo, reivindicado pela CONAE 2010 e previsto na lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014), é composto por 50 entidades⁴. Trata-se de instância de participação social que representa milhões de estudantes, trabalhadores e trabalhadoras, pais e mães, gestores, conselheiros(as), pesquisadores(as) e defensores do direito à educação pública, presentes em todo território nacional, sendo reconhecidamente um *locus* de discussão e participação em torno da política educacional do país.

Inúmeros são os desafios enfrentados pelo FNE para implementar a gestão democrática e participativa dos cidadãos, professores, entidades e movimentos sociais ao redor do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e suas

⁴ Até a edição da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, ora guerreada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

metas. Foi justamente com tal espírito participativo que a Lei nº 13.005/2001 previu a instituição do Fórum, com a **atribuição de articular a realização de duas conferências nacionais de educação, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais**, incumbindo-o também de **acompanhar a execução do plano nacional de educação e o cumprimento de suas metas** (art. 6º, § 1º, I), como visto abaixo:

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II – promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

Essa norma está em consonância com o arts. 206, VI, e 214, da CF, que assim dispõem:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

I – erradicação do analfabetismo;

III – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

As **Conferências Nacionais de Educação**, por sua vez, são também **espaços democráticos** construídos em prol da participação de toda a sociedade no desenvolvimento da educação nacional, oportunidades em que são discutidos temas relevantes para a garantia do direito à educação, formuladas propostas concretas para o aperfeiçoamento da agenda educacional e avaliadas políticas públicas, tudo com ampla mobilização social. Veja-se que o FNE contabilizou **1,8 milhões** de participantes nos debates em torno dos rumos da educação brasileira ocorridos nas diferentes instâncias do CONAE 2010. Sua segunda edição, no ano de 2014, igualmente exitosa, contou com um número ainda maior de participantes, atingindo a cifra de **3,6 milhões** de pessoas.

As Conferências Nacionais realizadas nos últimos anos foram precedidas por outros importantes eventos que oportunizaram o diálogo e participação pública em torno dos conteúdos da política educacional. São exemplos de tais experiências: as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), nos anos 80; os Congressos Nacionais de Educação (Coned) e a Conferência Nacional de Educação para Todos, nos anos 90; as Conferências Nacionais de Educação promovidas pela Câmara dos Deputados, de 2000 a 2005; além de outros encontros e fóruns realizados pelo Ministério da Educação (MEC), tais como o Fórum de Educação Superior e as Conferências Nacionais de Educação Profissional e Tecnológica, do Campo e de Educação Escolar Indígena.

Esses processos participativos, específicos da área de educação, se somam a um esforço consentâneo de consagração do **princípio da participação social**. No Brasil, a participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988. A Carta estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e, ainda, criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227). Tal princípio viabilizou, somente nas duas últimas décadas, mais de uma centena de conferências nacionais, que abrangeram, por sua vez, mais de 40 (quarenta) áreas setoriais em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

que foram debatidas propostas para as políticas públicas desde as bases sociais, compostas pela população cidadã por elas alcançada.

Foram, precisamente, as últimas conferências de educação que, centradas na participação qualificada, possibilitaram a construção das principais referências e diretrizes para a concretização do Plano Nacional de Educação e para a constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

As conferências impulsionaram e emolduraram outros importantes avanços no campo educacional, como: a elaboração da Emenda Constitucional 59/2009, que elevou o Plano Nacional de Educação à condição de plano de Estado, válido para a década, com explícita vinculação de recursos para sua execução e expansão do financiamento público; a garantia do Piso Salarial Profissional Nacional, aprovado em lei para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando disposição constitucional; a definição do Custo Aluno Qualidade, referência para o financiamento da educação básica, ancorado em padrões de qualidade social; as discussões relativas à valorização das diversidades e promoção dos direitos humanos, dentre tantos outros temas que foram encaminhados na agenda educacional, fortalecidos e apropriados pela forte mobilização e participação da sociedade.

Nesse processo participativo de elaboração da política educacional e de monitoramento da implementação de suas metas, o Fórum Nacional de Educação possui papel de destaque, sendo imprescindível para o seu regular funcionamento não só a **preservação de uma composição plural**, mas também e, principalmente, a **garantia de independência e autonomia decisória para o exercício de suas funções institucionais**.

III.4) A Ofensa ao Princípio Constitucional da Gestão Democrática do Ensino – art. 205 VI da CF - e à Articulação do Sistema Nacional de Educação de Forma Colaborativa – art. 214 da CF

Conquanto baseados num ideal comum universalizado entre todos os povos e nações, como projetado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os direitos humanos, no que diz respeito à sua aplicação, seguem diferentes padrões e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

princípios. Assim, a efetividade do direito à educação depende, precipuamente, de ações positivas estatais, que variam conforme o desenvolvimento econômico de cada país e com as características sociais e culturais de cada povo.⁵

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, obriga os Estados-partes a reconhecerem o direito de toda pessoa à educação (art. 13),⁶ cabendo-lhes, para isso, “adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas” (art. 2º).

Em consonância com o Pacto, a Constituição Federal de 1988 elegeu a democracia participativa como instrumento de efetivação dos direitos humanos, nos quais se incluem o **direito à educação**. Entretanto, os instrumentos de participação direta – iniciativa popular, referendo e plebiscito –, previstos no art. 14, não são os únicos. Prova disso é a existência de **Conselhos** para o acompanhamento de políticas públicas direcionadas à educação e à saúde, já consagrados como prática constitucional que empodera os atores sociais e assegura um controle social das gestões empreendidas nessas áreas.

A defesa de uma democracia participativa alinha-se à ideia de engajamento cívico, por meio do qual os cidadãos façam parte ativa da tomada de decisões no plano nacional e contribuam para a formação de políticas no plano local. Contudo, **a representação popular** assumida pelo Parlamento tem se revelado **insuficiente** para atingir tais propósitos, quando não **francamente colidente com os interesses sociais** dos representados. **A participação direta e ativa – sem mediações –⁷ surge**

⁵ HEINTZE, Hans-Joachim. Introdução ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos. PETERKE, Sven (Org). *Manual prático de direitos humanos internacionais*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 28.

⁶ Artigo 13.

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

⁷ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: Uma Introdução*. Cap. 4. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

como alternativa **legítima e eficaz** frente aos conflitos de interesses existentes entre representantes e representados.

Alternativamente a uma representação alheia à *voz do povo*, a participação direta e ativa dos cidadãos proporciona a construção de consensos, que se sobrepõem à “*regra da maioria*”. Como propõe Habermas,⁸ “**as minorias não devem ser submetidas sem mais nem menos às regras da maioria**. O princípio majoritário chega aqui a seu limite, porque a composição contingente do conjunto dos cidadãos condiciona os resultados de um processo aparentemente neutro”.

A tomada de decisões sem intermediação de terceiro é uma aposta na emancipação dos sujeitos inspirada no diálogo socrático, que via na interação comunicativa um meio de alcançar a *maioridade*. É a linguagem, enquanto mediadora do trabalho e como *medium* universal da comunicação, que passa a constituir o critério do processo emancipatório do ser humano; o interesse na emancipação está inserido na própria estrutura da linguagem, notadamente nos atos de fala destinados ao entendimento, ao consenso. A democracia participativa também supõe que o engajamento cívico e a participação direta e ativa são componentes que a constituem, considerando a constante interação social e os graus diferenciados de elementos comunicativos, discursivos e deliberativos que ela implica.

A adoção expressa do **princípio da gestão democrática do ensino** (art. 206, VI, da CF)⁹ é não só indicativa da insuficiência de um modelo de decisão unilateral, tomada *monologicamente* pelo administrador, como também dos **vícios constitucionais e legais** que advêm de decisões que ignoram os vetores da participação dialógica nos processos decisórios. Os **vícios procedimentais** decorrem da não implementação de processos decisórios e não garantia de voz aos diversos grupos sociais que realizam o controle de dada política pública; os **vícios substanciais** correspondem à desconsideração desses grupos na decisão administrativa. Tais eivas reclamam que atos dessa natureza sejam rejeitados.

Em uma sociedade plural e complexa, a participação não é requisito supérfluo na construção de decisões que busquem consenso em temas de tamanha relevância social. Além de ser um mecanismo que respalda substancialmente a

⁸ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 170.

⁹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

L:\OfR\24_Oficio_2_Seg\extrajudicial\petições iniciais\2017\8 - ACP FNE.odt



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

decisão, pois conta com a contribuição de múltiplos atores, ela passa a se constituir requisito formal à prática dos atos sujeitos à deliberação. A título de exemplo, a Lei n. 12.587/2012 estabelece que a política nacional de mobilidade urbana tem como princípio a gestão democrática e o controle social do planejamento e avaliação (art. 5º, V). A lei impõe também a aplicação de instrumentos como órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, como visto abaixo:

*Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana **deverá** ser assegurada pelos seguintes instrumentos:*

I – órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II – ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III – audiências e consultas públicas; e

IV – procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas”.

Note-se que a lei menciona a palavra “deverá”, impondo, portanto, a participação popular na concretização da política nacional de mobilidade urbana – tal como enunciado desde o início – por meio do princípio da gestão democrática (art. 2º; art. 5º, V; art. 7º, V).

Tais diretrizes não representam mera declaração ou intenção de vontades do legislador. Ela delimita, expressamente, o âmbito de proteção desse direito fundamental. Em outras palavras, a lei indica, em suas diretrizes, um caminho a ser seguido, no qual são estabelecidas prioridades na condução da política pública que não podem ser ignoradas pelo gestor público.

Ao analisar a falta de participação popular na definição de diretrizes da mobilidade urbana no município de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região reconheceu, objetivamente, que estas não constituem “*mera intenção de vontades do legislador*”, mas a delimitação do âmbito de proteção da política pública cujo cumprimento, portanto, é imperativo ao administrador, como segue:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

*"[...] 11. No que tange à causa de pedir remanescente, a Lei nº 12.587/2012 estabelece que a política nacional de mobilidade urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do **planejamento e da gestão democrática do sistema nacional de mobilidade urbana** (art. 2º).*

*12. Um dos princípios norteadores do referido ato normativo, previsto no art. 5º, V, é a **gestão democrática e o controle social do planejamento e avaliação da política nacional de mobilidade urbana**, que envolve diretrizes como a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados bem como dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual, a integração ente os modos e serviços de transporte urbano, entre outros.*

*13. **Tais diretrizes não constituem mera intenção de vontades do legislador, mas a delimitação do âmbito de proteção da política pública, que, deste modo, não podem deixar de ser observadas pelo gestor público.***

14. A contratação de empréstimo no âmbito do PAC 2 não impede a aplicação da Lei nº 12.587/2012, pois inexistente colisão entre as normas, que se complementam e sedimentam a aplicação dos princípios da eficiência e da legalidade na Administração Pública.

*15. **A gestão democrática e o controle social do planejamento da mobilidade urbana decorrem, ainda, da interpretação da própria Constituição da República, constituindo sua aplicação projeção da materialidade do disposto no §3º do art. 37.***

16. Independentemente da aprovação de um plano específico, a ratio e os princípios da Lei nº 12.587 devem nortear a política de mobilidade urbana, ainda que já tenham sido aprovados empréstimos públicos, pois a eficiência, a eficácia e a efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano constituem imperativos na concretização de tal política pública.

17. Remessa e apelação do MPF providas para condenar o Município na obrigação de fazer consistente em observar, na realização de contratação do corredor de transporte arco de centralidades, as diretrizes da Lei nº 12.587/2012, concernente às diretrizes da política nacional de mobilidade urbana". (TRF2, Apelação Cível 0011997-74.2015.4.02.5104, Turma Espec. III, Rel. Alcides Martins Ribeiro Filho, DJ 05/04/2017)

A lei de mobilidade urbana é apenas um exemplo recente da concretização da democracia participativa em nossa legislação. Em alguns casos, a lei atribui competências específicas aos órgãos de participação ou exemplifica o exercício da cidadania participativa. Outro exemplo clássico temos nos conselhos e nas conferências de saúde, instituídos no Sistema Único de Saúde como instâncias de controle social. O conselho de saúde está previsto no § 2º do art. 1º da Lei nº 8.142/1990, que lhe atribui, em caráter permanente e deliberativo, a condição de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

órgão colegiado “*composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo*”.

Como se vê, a **constituição de órgãos colegiados com poderes consultivos e/ou deliberativos, bem como a previsão de conferências, impõe a conformação do poder do administrador na gestão de políticas públicas, ao tempo em que garante um controle prévio dos atos a serem praticados.**

No caso da educação, o art. 214 da Carta da República determina que a lei estabelecerá o **Plano Nacional de Educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime **colaborativo** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação. Com essas garantias, quer-se assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas entre os poderes públicos das diferentes esferas federativas, que conduzam à: I) erradicação do analfabetismo; II) universalização do atendimento escolar; III) melhoria da qualidade do ensino; IV) formação para o trabalho; V) promoção humanística, científica e tecnológica do País; e ao VI) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

A Lei n. 13.005/2014 regulamentou o art. 214 da CF e previu o Plano Nacional de Educação, vigente para o período de 2014 a 2024, que foi aprovado após intensos debates e negociações que envolveram diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal. A Lei determinou que “*a União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) Conferências Nacionais de Educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação*” (art. 6º).

Como já dito, a criação do FNE resulta de reivindicação histórica da sociedade civil e educacional, sendo fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação (CONAE) tirada no ano 2010. Até a edição da Portaria n. 577/2017, o Fórum era composto por 50 entidades, constituindo uma instância de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

participação social que representava milhões de estudantes, trabalhadores e trabalhadoras, pais e mães, gestores, conselheiros(as), pesquisadores(as) e defensores do direito à educação pública, presentes em todo território nacional.

Atualmente, o FNE está regulamentado em lei, detendo funções específicas que concretizam a participação e gestão democrática, caracterizando-se, por isso, como **um limite permanente à atuação do gestor na definição dos temas que estão sob sua alçada**. Uma vez estabelecida sua criação por lei, a organização de suas atividades não pode prescindir de **PRÉVIA DELIBERAÇÃO COLEGIADA, sob pena de indevida intromissão do Poder Executivo no órgão, com riscos à sua independência na tomada de decisões**.

Por isso, o **art. 8º do Decreto ora questionado**, que convocou a 3ª Conferência Nacional de Educação, **padece de evidente ILEGALIDADE**, pois estabelece que **as atividades de articulação e coordenação** previstas no art. 6º da Lei 13.005/2014 serão exercidas pela **Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, à revelia dos poderes do Fórum Nacional de Educação**, como se visualiza abaixo:

Art. 6º da Lei nº 13.005/2014	Art. 8º do Decreto de 26 de abril de 2017
<p>Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.</p> <p>§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no <i>caput</i>:</p> <p>I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;</p> <p>II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.</p> <p>§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.</p>	<p>Art. 8º A supervisão e a orientação das atividades de articulação e coordenação dispostas no art. 6º da Lei nº 13.005, de 2014, serão exercidas pela Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, que adotará todas as medidas administrativas e gerenciais necessárias ao fiel atendimento dos objetivos da 3ª Conferência Nacional de Educação contidos no art. 1º, bem como das atribuições especificadas no art. 6º deste Decreto.</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

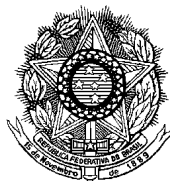
Ou seja, a nova regra destitui indevidamente os poderes do Fórum. No entanto, a lei é clara: **CABE AO FNE ARTICULAR E COORDENAR A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, e não à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação.**

O Decreto prevê a supervisão e orientação dessas atribuições por órgão estranho ao FNE, fazendo parecer que está tratando de atividades distintas daquelas previstas em lei. Sucede que não é possível impor a um órgão de controle social medidas de supervisão e orientação quanto às suas competências legais. Isso implica verdadeira **ingerência na sua organização, sujeitando-o a manipulações** governamentais que **desvirtuam** o caráter do Fórum. Ao estabelecer uma atividade de controle sobre as suas atividades, o decreto **EXTRAPOLOU** a orientação legal e o próprio conteúdo dos princípios atinentes à democracia participativa. **O Fórum somente se justifica desde que livre de restrições ao exercício de suas atividades.**

O propósito de criar um controle sobre as atividades desse espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro iniciou-se com a edição do Decreto referido, que tolheu as atribuições do FNE, e consolidou-se com a Portaria n.º 577/2017, do Ministério da Educação. Valendo-se das competências criadas pelo Decreto, o MEC previu uma nova composição, **incluindo e excluindo UNILATERALMENTE** entidades por ele selecionadas, à revelia de deliberação e anuência órgão colegiado do FNE, competente para tanto.

Isto é, a UNIÃO, de **forma ilegal, alterou a competência do FNE por meio de decreto** da Presidência da República. Em seguida, por meio de **portaria** do Ministério da Educação, **mudou a composição do Fórum e retirou-lhe o papel de coordenar a Conferência Nacional de Educação, que foi ilegal e ilegítimamente repassado à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação.** Nos dois casos, há **atos inconstitucionais e ilegais**, seja pela **falta de competência** para promover tais alterações, seja pela **grave ofensa à cláusula da participação.**

Como mencionado, uma vez constituído, o Fórum materializa o princípio constitucional da **gestão democrática do ensino**, de modo que qualquer medida



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

limitadora de suas atividades, na forma como visto, constitui **usurpação legislativa do Poder Executivo**. Uma vez prevista em lei a forma de constituição do Fórum e suas atribuições específicas, **somente o legislador pode estipular algum tipo de organização distinta para o órgão, pois o processo legislativo pressupõe a participação popular e a sua independência em relação às determinações do Executivo**. Ainda assim, eventual esvaziamento das atividades do órgão pelo Legislativo poderia ser objeto de contestação ante o *princípio da proibição do retrocesso*.

Não se tratando de deliberação legislativa, são as deliberações do FNE que devem conduzir o funcionamento do órgão, sem qualquer supervisão administrativa do Ministério. Vale registrar que o Poder Executivo também tem assento no FNE, podendo, então, dialogar com as entidades participantes, manifestar suas posições e propor medidas que reputa devidas. No entanto, suas ponderações, posições e propostas estão sujeitas à deliberação do grupo. **Não é dado ao Poder Executivo impor o controle do órgão colegiado, sob pena de relativizar sua autonomia e garantir maiorias ocasionais em favor de projetos que atendam aos interesses governamentais**.

A atividade do FNE é respaldada pelo seu Regimento Interno, ato normativo que estabelece as formas de deliberação, as categorias representativas dos segmentos da educação escolar e os setores da sociedade que devem compô-lo (art. 2º, § 2º).¹⁰ **Cabe ao Fórum, e não ao Ministério da Educação, elaborar o seu Regimento Interno e aprovar o regimento das conferências nacionais de educação (art. 1º, IV)**¹¹

¹⁰ Art. 2º O FNE, composto por membros titulares e suplentes, é integrado por órgãos públicos, autarquias, entidades e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade, com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação nacional. [...]

§ 2º São consideradas categorias representativas dos segmentos da educação escolar:

I – as entidades que representam os estudantes da educação secundarista e da educação superior;

II – as entidades que representam os pais ou responsáveis dos estudantes da educação escolar;

III – as entidades que representam os profissionais da educação escolar do setor público municipal, estadual, distrital e federal;

IV – as entidades que representam os profissionais da educação escolar do setor privado;

V – as entidades ou órgãos que representam os dirigentes da educação escolar do setor privado (gestores de órgãos educacionais e de instituições educativas particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas); e

VI – as entidades ou órgãos que representam os dirigentes da educação escolar do setor público municipal, estadual, distrital e federal (gestores de órgãos educacionais e de instituições educativas, conselheiros da educação e parlamentares das respectivas comissões de educação do Poder Legislativo).

¹¹ Art. 1º. O Fórum Nacional de Educação – FNE, instituído nos termos dos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 26 de junho de 2014, em edição extra, e pela Portaria MEC no 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010,

L:\OF\24_Oficio_2_Seg\extrajudicial\petições iniciais\2017\8 - ACP FNE.odt



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

O Regimento também prevê que a composição do FNE deve ser integrada por órgãos públicos, autarquias, entidades e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e de setores da sociedade com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação nacional (art. 2º). São critérios para a composição do Fórum o amplo reconhecimento público, a abrangência nacional e a atuação efetiva de, no mínimo, quatro anos (art. 3º).

Sendo assim, **não é admissível que decreto da Presidência da República, tampouco portaria do Ministério da Educação, não precedidos de DELIBERAÇÃO PRÉVIA de colegiado ou de lei, tratem de qualquer tema relacionado às funções ou organização do FNE, razão pela qual padecem de vício de forma.** Até mesmo ato específico do Ministro de Estado da Educação que nomeie membros do Fórum depende de **Resolução prévia do FNE (art. 5º do regimento)**,¹² devendo corresponder ao que for deliberado pelo órgão (ato administrativo complexo). Tal requisito busca justamente garantir a **independência necessária para o exercício das atividades do órgão.**

Note-se que o Regimento é um ato normativo especial, pois sua formulação é de competência de um órgão colegiado. Assim, o decreto da Presidência ou a portaria do Ministro de Estado só poderiam regulamentar as atividades do FNE se o seu conteúdo fosse **meramente homologatório** das deliberações daquele. É dizer, independentemente da previsão específica do Regimento, a **vinculação do Ministro de Estado e do Presidente da República à deliberação do colegiado** decorre tanto das **cláusulas da participação e da independência**, quanto da **competência conferida ao FNE para definir sua organização e deliberar sobre os temas previstos em lei, cabendo ao Ministro apenas operacionalizar tais decisões.**

Por conseguinte, o ato administrativo de **nomeação de novas entidades na sua composição precisa ser submetido previamente à deliberação colegiada**, tendo em vista as atribuições do Fórum, as quais não admitem a alteração pela Portaria MEC no 502, de 9 de maio de 2012, que ampliou sua composição, tem as seguintes atribuições: [...]

IV - elaborar seu Regimento Interno e aprovar *ad referendum* o Regimento Interno das CONAES;

¹² Art 5º. Os representantes das entidades, órgãos públicos ou movimentos, relacionados no art. 4º, indicados para compor o FNE, denominados neste Regimento como membros titulares e suplentes, serão nomeados por ato específico do Ministro de Estado da Educação, com base em resolução do Fórum.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

intervenção do Ministério da Educação no que é próprio a essa instância participativa e inerente à consolidação de uma gestão democrática na esfera educacional. Caso fosse admitido o contrário, a **própria natureza da função do FNE estaria inviabilizada**, ao transformá-lo em mero aparato para a homologação de decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo.

O mesmo raciocínio aplica-se ao art. 8º do Regimento, segundo o qual a **composição do fórum só pode ser alterada a critério do pleno, em deliberação marcada com esse objetivo** (art. 8º, § 2º).¹³

Gize-se que o FNE, desde a sua criação, foi ampliado, passando a agregar um maior número de instituições – públicas e privadas – pela via de decisões do colegiado, tomadas por seu Pleno de forma unânime e transparente, mediante ritos e regras previamente estabelecidos e devidamente publicizados.

A par disso, a Lei n.º 13.005/2014 incumbiu ao FNE articular a realização de duas conferências nacionais, antecedidas de conferências distrital, municipais e estaduais (art. 6º), bem como acompanhar a execução do plano nacional de educação e o cumprimento de suas metas (art. 6º, § 1º, I).¹⁴ Contudo, ao transferir à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação a supervisão e a orientação das atividades de articulação e coordenação previstas no art. 6º da Lei 13.005/2014, a UNIÃO *esvaziou* o FNE, tornando o processo participativo de construção das conferências nacionais de **difícil implementação e praticamente inexistente**. Além de nulo por conta dos vícios acima indicados, o Decreto de 26 de abril de 2017, da Presidência da República, acena com a convocação da conferência, sem, no entanto, assegurar os meios para a sua realização, sobretudo quanto às finalidades e à independência do controle social.

Enfim, o **Decreto de 26 de abril de 2017** e a **Portaria n. 577/2017**, do Ministério da Educação, ao alterarem a composição do Fórum Nacional de

¹³ Art. 8º. A critério do Pleno, a composição do FNE poderá ser alterada com a inclusão de outros órgãos, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, observando-se os critérios já indicados no art. 3º deste Regimento.

[...]

§ 2º. O ingresso de novas entidades, órgãos públicos ou movimentos será deliberado em reunião ordinária marcada com esse objetivo, com presença de, no mínimo, dois terços dos membros do FNE.

¹⁴ Art. 6º. A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º. O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no *caput*:

I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Educação contrariamente à estrita vinculação à deliberação do colegiado e às normas regimentais do FNE, afrontam os princípios constitucionais da *democracia participativa* e da *gestão democrática* do ensino; ao atribuírem à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação a supervisão e a orientação das atividades de articulação e coordenação, contrariaram a literalidade do texto legal que confere tais competências ao Fórum Nacional de Educação. Logo, impõe-se seja reconhecida a inconstitucionalidade e a ilegalidade apontadas, restabelecendo-se, por consequência, suas atribuições e, por consequência, sua independência e autonomia decisória para o exercício de suas funções.

IV) A TUTELA DE URGÊNCIA

A presente demanda visa afastar **os efeitos concretos** do Decreto de 26 de abril de 2017 e da Portaria n. 577/2017, dados os evidentes prejuízos que esses atos vêm causando à Política Nacional de Educação, ao desenvolvimento das atividades do Fórum Nacional de Educação e à participação social no monitoramento das políticas públicas educacionais.

O novo CPC se satisfaz com a “probabilidade” do direito (art. 300). Nesse sentido, a relevância jurídica dos argumentos que amparam a presente demanda derivam da demonstração inequívoca, com apoio em normas constitucionais, do direito alegado. De acordo com os preceitos constitucionais correlacionados, o *esvaziamento* dos poderes do Fórum Nacional de Educação pela UNIÃO, ora demandada, impõe barreira, e mesmo, põe por terra, o *processo participativo* de construção da 3ª Conferência Nacional de Educação.

A pretensão encontra fundamento nas razões de fatos e de direito largamente expostas nos itens anteriores, às quais ora nos reportamos. A exposição deixa claro que o Decreto presidencial de 26 de abril de 2017 e a Portaria n. 577/2017, do Ministério da Educação, que alteraram a composição do Fórum Nacional de Educação em desacordo com a estrita vinculação à deliberação do colegiado e com as normas regimentais do FNE, afrontam os princípios constitucionais da democracia participativa e da gestão democrática do ensino. Assim foi feito ao atribuírem à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação a supervisão e a orientação das atividades de articulação e coordenação previstas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

no art. 6º da Lei nº 13.005/2014, contrariando a literalidade do referido texto, que confere tais funções ao Fórum Nacional de Educação.

Há **perigo de dano** (art. 300 do CPC) na manutenção desses normativos diante das reais chances de **inviabilização da participação e do controle social adequado durante a realização das conferências** distrital, municipais e estaduais de educação, etapas prévias obrigatórias para a realização da Conferência Nacional de Educação.

Há também **evidente risco** à realização da 3ª Conferência Nacional de Educação, precedida de conferências regionais, e ao acompanhamento da execução do plano nacional de educação e o cumprimento de suas metas (art. 6º, § 1º, I da Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014), em razão do **esvaziamento** das atividades do Fórum Nacional de Educação.

Por outro lado, **não existe perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão** (art. 300, § 3º do CPC) que confere a tutela de urgência. Antes, **há perigo de irreversibilidade “inverso”**, pois é necessário compatibilizar os prazos de realização das conferências municipais, estaduais e distrital com a conferência nacional, em razão do prazo final previsto para 2018, o que demanda **ampla mobilização e tempo**.

Além disso, **há uma preocupação de que a próxima CONAE, designada para 2018, não possa ser realizada durante o período eleitoral desse mesmo ano (2º semestre)**. É prudente, portanto, que ocorra no primeiro semestre de 2018, a fim de que não se perca o calendário previsto no art. 6º, § 2º, da Lei nº 13.005/2014. Isto é, considerando a programação eleitoral projetada para o próximo ano, é necessário que a CONAE-2018 ocorra ainda no primeiro semestre (**ANEXO 5**).

Todavia, conforme registrado nas linhas iniciais desta peça, o **Ministério da Educação não vem imprimindo os esforços necessários para o funcionamento do referido Fórum e, conseqüentemente, para a realização da próxima Conferência Nacional de Educação**.

Impõe-se, portanto, a concessão de **tutela de urgência**, a fim de que o FNE, no exercício das suas atribuições previstas em Lei e em conformidade com a CF, possa



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

articular, **EM TEMPO HÁBIL**, todas as entidades e atores sociais que devem tomar lugar nesse processo democrático, cuja magnitude ressaí, de pronto, das dezenas de entidades envolvidas e das três instâncias de discussão que precedem a CONAE, que atraíram, na última Conferência, mais de três milhões de pessoas. Sua denegação apresenta evidente o **perigo de irreversibilidade “inverso”**.

Os pressupostos para a concessão de tutela de urgência encontram-se presentes no caso concreto. Ao longo da Inicial, mostrou-se que a mudança na composição do FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO e a revogação das suas atribuições para promover 3ª Conferência Nacional de Educação, e aquelas que as antecedem, desrespeitam disposição legal e constitucional – os **princípios da democracia participativa, da gestão democrática do ensino e da articulação do Sistema Nacional de Educação de forma colaborativa** e a Lei n. 13.005/2014.

Deve-se igualmente enfatizar que as dificuldades que vem sendo enfrentadas pelo Fórum põe também em risco a continuidade do Plano Nacional de Educação 2014-2024. O PNE, na sua condição de plano de Estado, inserido na CF por meio da Emenda n. 59/2009, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional para um período de **dez anos**. O Plano Nacional de Educação foi criado precisamente a partir de deliberação da Conae de 2010, cuja promoção compete ao Fórum. Por isso, todo o planejamento na área de educação, resultado de décadas de trabalho, será severamente prejudicado caso não sejam imediatamente restabelecidas as funções do Fórum Nacional de Educação e oferecidas garantias para a realização atos preparatórios da CONAE 2018.

V) OS PEDIDOS

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seus Procuradores, vem, à presença de Vossa Excelência, requerer que, recebida esta Petição Inicial e os documentos que a instruem:

V. a) DE INÍCIO, com fulcro no art. 12 da Lei nº 7.347/85 e art. 300 do CPC, após oitiva do ente público (União), no prazo de 72 (setenta e duas) horas, seja concedida **TUTELA DE URGÊNCIA**, para o fim de determinar:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

V.a.a) a SUSPENSÃO dos efeitos concretos do Decreto presidencial de 26 de abril de 2017 e da Portaria n.º 577/2017 do Ministério da Educação, que alteraram a composição do Fórum Nacional de Educação, sem observância à estrita vinculação à deliberação do colegiado, contrariando as cláusulas constitucionais da participação e da independência, bem como as normas regimentais do FNE, ofendendo, ainda, os princípios constitucionais da gestão participativa e democrática, além de contrariar a literalidade do art. 6º da Lei n.º 13.005/2014, na parte em que incumbiu ao Fórum Nacional de Educação a atribuição de articular e coordenar as Conferências Nacionais de Educação, **restabelecendo-se, por conseguinte, a composição do referido fórum, assim como a sua independência e autonomia decisória para o exercício de suas funções, sob pena de multa diária em valor a ser sopesado pelo Juízo.**

V.b) a citação da ré, na pessoa de seus representantes legais para, querendo, contestar a presente ação e acompanhá-la em todos os seus termos, até a final procedência, sob pena de revelia e confissão;

V.c) **AO FINAL**, confirmada a tutela de urgência, seja julgada **PROCEDENTE** a pretensão ora deduzida, requerendo-se, para isso:

V.c.a) a DECLARAÇÃO de NULIDADE do Decreto presidencial de 26 de abril de 2017, reconhecendo ***incidentalmente*** sua **inconstitucionalidade**, por afronta aos arts. 206, VI e 214 da Constituição Federal, que preveem o princípio da gestão democrática do ensino e a articulação do sistema nacional de educação de forma colaborativa, respectivamente;

V.c.b) a DECLARAÇÃO de NULIDADE/ILEGALIDADE da Portaria n.º 577/2017 do Ministério da Educação, que contraria frontalmente o art. 6º da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que determina expressamente ser o Fórum Nacional de Educação o órgão competente para coordenar a realização das Conferências Nacionais de Educação, **restabelecendo-se, em definitivo, a composição do referido fórum,**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

assim como a sua independência e autonomia decisória para o exercício de suas funções;

V.c.c) que eventual multa a ser aplicada seja recolhida sob o código de Guia de Recolhimento da União (GRU) nº 13920-3, com o título “MPF – Recuperação de Recursos – Combate à Corrupção e Proteção de Outros Direitos Difusos”;

V.c.d) a dispensa do autor do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, à vista do disposto no art. 18 da Lei 7.347/85;

V.c.e) uma vez que a controvérsia envolve tão-só **matéria de direito**, exigindo meramente análise documental, **seja julgada antecipadamente a lide**, nos termos do art. 355, I, do Código de Processo Civil, ou, se outro for o ilustrado entendimento desse DD. Juízo Federal, seja deferida a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, notadamente documentos, depoimento pessoal dos representantes legais dos réus, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais, dentre outros oportunamente especificados;

V.c.f) sejam os réus condenados ao pagamento das custas judiciais, honorários advocatícios e outras despesas decorrentes da sucumbência.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Brasília, 04 de setembro de 2017.

Eliana Pires Rocha
Procuradora da República
Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão/DF

Felipe de Moura Palha e Silva
Procurador da República
GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

Júlio José Araújo Júnior
Procurador da República
GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

José Ricardo T. Alves
Procuradora da República
PRDF