



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IC: 1.00.000.004883/2017-28.

ÚNICO: PGR-00134901/2017

RECOMENDAÇÃO 02/016/PFDC/MPF

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos – PFDC – (Grupo de Trabalho de Educação em Direitos Humanos), no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127, 129, incisos II e III, nos artigos 5º, incisos I, alíneas “a”, “c” e “h”, II, alínea “d”, III, alínea “e”, V, alíneas “a” e “b”, 6º, incisos VII, alínea “a” e “c”, e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei Federal 7.347/1985.

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, possuindo a incumbência constitucional de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, adotando, para tanto, as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao exercício de suas funções constitucionais;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, como determinado no art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atuar na proteção e defesa dos interesses sociais e difusos;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal consagra em seu artigo 6º que são direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público Federal promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social e ainda *“expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”* (art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 6º, incisos VII, alínea “b”, e XX, da Lei Complementar n. 75/93);

CONSIDERANDO a função exercida pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de dialogar e interagir com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, persuadindo os poderes públicos para a proteção e defesa dos direitos socialmente relevantes ou indisponíveis, coletivos e difusos – tais como dignidade, liberdade, igualdade, saúde, **educação**, assistência social, acessibilidade, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, reforma agrária, moradia adequada, não discriminação, alimentação adequada, dentre outros;

CONSIDERANDO que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, constituiu o Grupo de Trabalho de Educação em Direitos Humanos, visando preparar ações preventivas no combate aos retrocessos nos assuntos relacionados a área educacional;

CONSIDERANDO que são princípios constitucionais da Administração Pública no desempenho de seus atos a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput da CF/88);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que a Constituição estabelece, em seu art. 205, que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, devendo ser observado o princípio da gestão democrática do ensino (art. 206, VI);

CONSIDERANDO que a Constituição assegura a adoção de mecanismos de democracia participativa, os quais não se resumem àqueles nela previstos, como plebiscito, referendo e iniciativa popular;

CONSIDERANDO que a legislação contém diversos exemplos de órgãos deliberativos constituídos por ela para garantir a participação e a formação da decisão administrativa;

CONSIDERANDO que tais mecanismos, além de consistirem em respaldo substancial à decisão, dada a contribuição de múltiplos atores, constituem requisito formal necessário à prática dos atos para os quais estão destinados a promover a deliberação;

CONSIDERANDO que a constituição de órgãos colegiados com poderes consultivos e/ou deliberativos impõe a conformação do poder do administrador na gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que garante um controle prévio dos atos a serem praticados;

CONSIDERANDO que o art. 214 da CF define que 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: 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; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

CONSIDERANDO que o Plano Nacional de Educação vigente (2014 - 2024), foi aprovado por meio da Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2014, após intensos debates e negociações, envolvendo diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal.

CONSIDERANDO que a Lei n.º 13.005, de 24 de junho de 2014, determinou em seu art. 6º 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”.

CONSIDERANDO que a criação do Fórum Nacional de Educação é fruto de demanda histórica da sociedade civil e deliberada na Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010;

CONSIDERANDO que o fórum foi criado por meio da Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, com a finalidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo que garantam o diálogo como método e a democracia como fundamento, bem como a necessidade de traduzir, no conjunto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

das ações do Ministério da Educação, políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação;

CONSIDERANDO que o Fórum Nacional de Educação é um espaço estratégico de interlocução entre a sociedade civil e o governo, reivindicado pela CONAE 2010 e previsto na Lei n.º 13.005, de 24 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação), sendo composto por 50 entidades¹;

CONSIDERANDO que o Fórum Nacional de Educação 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;

CONSIDERANDO que a Lei n.º 13.005, de 24 de junho de 2014, previu a instituição do fórum, nos termos do art. 6º, com a **atribuição de articular a realização de duas conferências nacionais de educação, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais**;

CONSIDERANDO que cabe ainda ao Fórum Nacional de Educação **acompanhar a execução do plano nacional de educação e o cumprimento de suas metas** (art. 6º, § 1º, I);

CONSIDERANDO que o Fórum Nacional de Educação é reconhecidamente um espaço estratégico de debate, discussão e participação em relação à política educacional do país;

¹ Até a edição da PORTARIA N.º 577, DE 27 DE ABRIL DE 2017, objeto da presente recomendação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO os inúmeros desafios apresentados pelo Fórum Nacional de Educação – FNE – para implementar a gestão democrática e participativa dos cidadãos, professores, entidades e movimentos sociais para tratar sobre o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e suas metas;

CONSIDERANDO que as Conferências de Educação, por sua vez, são espaços democráticos construídos para que todos possam participar do 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, com ampla mobilização social.

CONSIDERANDO que as Conferências Nacionais de Educação dos últimos anos foram precedidas por outros importantes espaços de diálogo e participação para a promoção de discussões sobre 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;

CONSIDERANDO que tais processos participativos específicos da área de educação se somam a um esforço consentâneo de consagração do princípio da participação social pela via da realização, somente nas duas últimas décadas, de mais de uma centena de conferências nacionais que abrangeram mais de 40



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(quarenta) áreas setoriais, que debateram propostas para as políticas públicas, desde o lugar em que vive o cidadão a quem o direito deve ser assegurado;

CONSIDERANDO que foram as últimas conferências que possibilitaram, com foco na participação social qualificada, a construção das principais referências e diretrizes para a concretização do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e para a constituição do Sistema Nacional de Educação (SNE);

CONSIDERANDO que as conferências impulsionaram e emolduraram importantes avanços no campo educacional: A 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; o 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;

CONSIDERANDO que o Fórum Nacional de Educação é um órgão previsto em lei, com funções específicas, que representa a concretização da participação e da gestão democrática, caracterizando-se como **um limite permanente à atuação do gestor na definição dos temas que estão sob sua alçada;**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que, 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;**

CONSIDERANDO que o regimento interno do FNE estabelece que é atribuição do fórum elaborar o seu regimento interno e aprovar o regimento das conferências nacionais de educação (art. 1º, IV);

CONSIDERANDO que o regimento interno do FNE é o ato normativo que estabelece as categorias representativas dos segmentos da educação escolar e os setores da sociedade que se mobilizam pela educação e devem participar da composição do fórum (art. 2º, § 2º);

CONSIDERANDO 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 do regimento interno);

CONSIDERANDO que 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);

CONSIDERANDO que, uma vez já constituído o fórum, **decreto da Presidência da República ou portaria do Ministério da Educação, não precedidos de deliberação prévia do colegiado, que trate de qualquer tema**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

relacionado às suas funções ou organização, padece de vício de forma, por carecer da participação e da deliberação colegiada;

CONSIDERANDO que o ato específico do Ministro de Estado da Educação que nomeie os membros do fórum depende de **resolução prévia do FNE (art. 5), devendo corresponder à sua deliberação;**

CONSIDERANDO que, independentemente da previsão específica do regimento, a **vinculação do Ministro de Estado à deliberação do colegiado**, na forma exposta, decorre das **cláusulas da participação e da independência**, bem como do fato de que o **órgão detém competência para definir sua organização e deliberar sobre os temas previstos em lei, cabendo ao Ministro tão somente operacionalizar tais decisões;**

CONSIDERANDO que a **referida nomeação constitui ato administrativo cuja forma a ser observada pressupõe o respeito à deliberação colegiada**, tendo em vista as atribuições do fórum e a **impossibilidade de intervenção do ministério nas atribuições que são próprias ao fórum e inerentes à consolidação de uma gestão participativa e democrática;**

CONSIDERANDO que, se fosse admitido o contrário, a **própria natureza da função do fórum estaria inviabilizada**, correndo-se o risco de constituir um mero aparato para a homologação de decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o mesmo raciocínio aplica-se ao art. 8º do regimento, que estabelece que a **composição do fórum só pode ser alterada a critério do pleno, em deliberação marcada com esse objetivo** (art. 8º, § 2º);

CONSIDERANDO que o Fórum Nacional de Educação, desde sua criação foi ampliado, agregando mais instituições, públicas e privadas, pela via de decisões colegiadas, tomadas em seu Pleno, de forma unânime e transparente, dentro de ritos e regras previamente estabelecidas, de forma pública;

CONSIDERANDO que o MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO editou a PORTARIA Nº 577, DE 27 DE ABRIL DE 2017, alterando a composição do Fórum Nacional de Educação em inobservância 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;**

CONSIDERANDO que a referida Portaria, em seu art. 4º², atribui à Secretaria-Executiva do Ministério da Educação a supervisão e a orientação das atividades de articulação e coordenação previstas no art. 6º da Lei nº 13.005/2014, em **contrariedade à própria literalidade do texto normativo**, que incumbe ao Fórum Nacional de Educação tal atribuição;

CONSIDERANDO que, em manifestação dirigida à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o coordenador do FNE informou que tomou

2 Art. 4º - A supervisão e 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 - SE/MEC, observado o disposto no art. 8º do Decreto de 26 de abril de 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

conhecimento da referida portaria pelas redes sociais, sem qualquer reunião ou discussão pública prévia, o que demonstraria o **caráter unilateral da medida**;

CONSIDERANDO, também, que a referida portaria estabelece, em seu art. 2º, que a estrutura e os procedimentos operacionais do fórum serão definidos no seu regimento interno, a ser aprovado em reunião convocada com esta finalidade;

CONSIDERANDO que tal previsão desconsidera a existência prévia de um regimento e promove uma **intervenção no fórum que tolhe suas atribuições de forma antidemocrática**;

CONSIDERANDO que a **edição da portaria não foi precedida de qualquer deliberação do fórum a respeito**;

CONSIDERANDO que a edição da portaria representa o ápice de um processo de esvaziamento das atividades do fórum e não oferecimento de garantias para a realização de atos preparatórios para a realização da CONAE-2018, conforme apuração que consta do procedimento em epígrafe;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos – PFDC – (Grupo de Trabalho de Educação em Direitos Humanos), no regular exercício de suas atribuições institucionais, nos termos do inciso XX, art. 6º, da LC nº 75/93, resolve:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

RECOMENDAR

Ao **MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**, que adote a seguinte medida, no âmbito de sua competência, imediatamente, em razão da urgência e gravidade dos fatos narrados:

a) providencie a **REVOGAÇÃO da PORTARIA Nº 577, DE 27 DE ABRIL DE 2017**, que alterou 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.**

ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, destacando-se que seu descumprimento poderá caracterizar a inobservância de norma de ordem pública, incumbindo ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propor as ações judiciais cabíveis, visando à defesa da ordem jurídica e de interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como à reparação de danos genéricos causados pelas condutas ilícitas, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

ENCAMINHE-SE cópia da presente RECOMENDAÇÃO ao MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO e ao PRESIDENTE DA REPÚBLICA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

FELIPE DE MOURA PALHA DE SILVA
GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
GT Educação em Direitos Humanos/PFDC