



**COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL E PLENÁRIO DO INSTITUTO
DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)**

REFERÊNCIA: INDICAÇÃO Nº 09 DE 2020

**EMENTA: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 914 DE 24 DE
DEZEMBRO DE 2019. REDE FEDERAL DE
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO
ENSINO PÚBLICO. AUTONOMIA DIDÁTICO-
CIENTÍFICA, ADMINISTRATIVA E DE GESTÃO
FINANCEIRA E PATRIMONIAL DAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO FEDERAIS.
UNIVERSIDADES FEDERAIS. INSTITUTOS
FEDERAIS DE ENSINO. COLÉGIO PEDRO II.
RELEVÂNCIA E URGÊNCIA DA MEDIDA
PROVISÓRIA Nº 914/2019. JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARTS. 206, VI,
207, *CAPUT*, § 2º E 62, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA DE 1988.
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.**

Palavras Chave:

**Medida Provisória n 914 de 2019. Gestão Democrática
do Ensino Público.**

I. – DO RELATÓRIO

O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) solicita ao presente relator¹, em atenção à Indicação nº 09 de 2020, levada a efeito pelo ilustre Presidente da Comissão

¹ Mestrando em Direitos Humanos e Políticas Públicas pelo NEPP/UFRJ. Professor de Direito Civil da Pós-graduação em Direito das Famílias e Sucessões da UCAM. Professor de Métodos Adequados de Solução



Permanente de Direito Constitucional Sérgio Luiz Pinheiro Sant'anna, no dia 15 de abril de 2020, que a Medida Provisória nº 914 de 24 de dezembro de 2019 seja passada em revista, considerando os valores constitucionais que guiam o nosso Estado Democrático de Direito. Dessa forma, podemos afirmar que a Medida Provisória nº 914 de 2019, dispõe, sobretudo, sobre o novo processo de escolha dos reitores das Instituições Federais de Educação (Universidades Federais, Institutos Federais de Ensino e Colégio Pedro II) e seus desdobramentos, com isso apresentamos os dispositivos que serão analisados à luz da Constituição da República, *in verbis*:

“Art. 2º É obrigatória a realização de consulta à comunidade acadêmica para a **formação da lista tríplice para o cargo de reitor para submissão ao Presidente da República** por meio do Ministro de Estado da Educação.

Art. 3º A consulta para a **formação da lista tríplice** para reitor será:

§ 1º A consulta terá como eleitores:

I.- os **servidores efetivos do corpo docente** lotados e em exercício na instituição, **com peso de setenta por cento;**

II. - os **servidores efetivos técnico-administrativos** lotados e em exercício na instituição, **com peso de quinze por cento;** e

III.- os integrantes do **corpo discente** matriculados nos cursos de ensino médio, técnico, de graduação e pós-graduação, presenciais ou a distância, **com peso de quinze por cento.**

de Conflitos da Pós-graduação em Direito Civil e Processo Civil da UCAM. Professor de Direito Civil da Faculdade Gama e Souza. Professor de Direito Civil do Curso Degrau Cultural. Advogado. Analista Jurídico da DPERJ. Mediador em Solução de Conflitos pela Mediação Brasil. Mediador em Justiça Restaurativa pela Mediação Brasil. Ex-Professor Substituto de Direito Civil da FND/UFRJ. Pós-graduado em Direito Privado pela UCAM. Pós-graduado em Direito Público pela UCAM. Especializado em Direito Privado pela FESUDEPERJ. Especializado em Direito Público pela FESUDEPERJ. Bacharel em Direito pela FND/UFRJ. Membro da Comissão de Direito das Famílias e Sucessões do IAB. Membro da Comissão de Direito Constitucional do IAB.



§ 2º O percentual de votação final de cada candidato será obtido pela **média ponderada dos percentuais alcançados** em cada segmento de que trata o § 1º.

§ 3º Para o cálculo do percentual obtido pelo candidato em cada segmento, será considerada a razão entre a votação obtida pelo candidato no segmento e o quantitativo total de votos válidos do segmento.

(...)

Art. 6º **O reitor será escolhido e nomeado pelo Presidente da República entre os três candidatos** com maior percentual de votação.

§ 2º **O reitor escolherá o vice-reitor dentre os docentes que cumpram os requisitos previstos no art. 4º, que será nomeado pelo Presidente da República para mandato para período coincidente ao do titular.**

§ 3º Os demais ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança na instituição de ensino serão nomeados ou, conforme o caso, designados pelo reitor.

§ 4º A competência prevista no caput é indelegável”. (Grifos Nossos).

Por conseguinte, nossa ênfase será dada nas regras constitucionais da gestão democrática da educação pública e na autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino federais e como preceituam os arts. 205 e ss., sendo que também será esmiuçado se os requisitos da relevância e urgência da medida provisória foram corretamente manejados como indica o art. 62, *caput*, ambos os dispositivos citados, da Constituição da República de 1988.

Os diplomas legais paradigma para o melhor entendimento dessa MP são, mormente: Lei nº 9.394/1996 ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),



o Plano Nacional de Educação - 2014/2024 (Lei nº 13.005/2014) e a Lei nº 11.892/2008 ou Lei que Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o seu respectivo ato regulamentador, o Decreto Federal nº 6.986/2009.

Isto exposto, há pertinência jurídica constitucional na análise do tema pela Comissão Permanente de Direito Constitucional, ante os impactos severos da referida Medida Provisória nº 914 de 24 de dezembro de 2019 sobre a gestão democrática da educação pública e a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino federais, e da mesma forma há elevado interesse constitucional em se tratar sobre a relevância e urgência das MP's e da maneira que essas figuras são utilizadas em nosso ordenamento jurídico brasileiro.

Em suma, o principal tema a ser debatido será a autonomia administrativa das entidades educacionais federais de forma que tentaremos responder se esse novo método de consulta para a escolha eleitoral dos reitores fere as balizas republicanas da gestão democrática das Instituições Federais de Educação que asseguram independência no seu atuar, bem como quanto à utilização dos requisitos da relevância e da urgência da medida provisória em tela.

É o relatório.

II.- DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO, DA AUTONOMIA DIDÁTICO-CIENTÍFICA, ADMINISTRATIVA E DE GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FEDERAIS E DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA MP Nº 914/2019



As considerações aqui discorridas quanto à Medida Provisória nº 914/2019 desejam ler esse ato normativo em referência às normas constitucionais da gestão democrática da educação, da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino federais, em respaldo ainda a correta interpretação do que é relevante e urgente para uma MP. Por isso precisamos adicionar a esse parecer que a educação, e todos os direitos de segunda geração, são muito caros em nossa história, sendo conquistados com muita luta e esforço e nisso expomos² justamente parcela desse evoluir:

“No começo do Século XX, observou-se que o excessivo liberalismo e a Revolução Industrial estavam proporcionando distorções sociais, havendo, portanto, um distanciamento do ideário humanista do Iluminismo. Assim, podemos elencar a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição Alemã de 1919 e a Constituição Brasileira de Vargas de 1934 como diplomas que estavam na linha de frente para tentar mitigar essas disparidades reforçadas durante o Século XIX, levando a ascensão dos direitos sociais, não sendo mais as liberdades clássicas suficientes para sociedades mais complexas que clamavam por mais equidade e isonomia substancial.

Por consequência, conforme já sublinhado, a noção de igualdade formal não mais se apresenta como suficiente, devendo haver uma qualificação dessa igualdade para que haja, de fato, equilíbrio entre todos, porquanto se assim não fosse haveria um esvaziamento nos direitos de primeira dimensão se o Poder Público não conferisse paridade de armas a todos. Nesse cenário direitos como educação, saúde, alimentação, trabalho e

² GRECO, Pedro Teixeira Pinos. A Transcendentalidade do Fundamental Direito ao Esporte: O Diálogo de Dimensões. Revista Brasileira de Direito Desportivo. Ano XV, nº 28. Coordenadores: Gustavo Normanton Delbin e Leonardo Andreotti Paulo de Oliveira. Porto Alegre: Lex Magister, 2016, p. 146/147.



lazer, listados não exaustivamente, passaram a estar em grande evidência”.

Com esse mesmo espírito importa que avultemos que em última instância não se está a tratar de uma mera questão administrativa e eleitoral *interna corporis*, porquanto a posição que tomarmos diante desse ponto repercutirá na qualidade do ensino, pesquisa e extensão proporcionada pelos docentes, no bom serviço prestado pelos técnicos, sendo que tudo desaguará no nível da formação dos discentes e no mais aprimorado patamar educacional de nossa sociedade. Dessa maneira, trazemos para robustecer nosso compilado as sábias palavras da Professora Katia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel³ sobre o processo educacional:

“É direito fundamental que permite a instrumentalização dos demais, pois sem conhecimento não há o implemento universal e de fato dos demais direitos. **A ignorância leva a uma passividade generalizada que impede questionamentos, assegura a manutenção de velhos sistemas violadores das normas que valorizam o ser humano e impede o crescimento do homem e o conseqüente amadurecimento da nação**”. (Grifos Nossos).

Nisso é indispensável que destaquemos que a educação é a base de uma vida proeminente, sendo um dos vetores para uma sociedade justa, livre e solidária que deseja erradicar a pobreza e a marginalização como consagram os arts. 3º, I e III da Constituição. Logo, a educação e seus corolários são instrumentos de mobilidade social, sendo o acesso ao ensino libertário um dos expoentes que assegura as condições para o desenvolvimento

³ MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. Katia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel (coordenação) São Paulo: Saraiva, 2014, p. 96.



da pessoa, permitindo o correto exercício da cidadania e dos direitos políticos, bem como para que possamos fortalecer a comunidade brasileira e caminhar no sentido da justiça social. Nesse mesmo compasso o Professor Valter Kenji Ishida⁴ nos edifica sobre a educação e seu potencial benéfico e emancipatório:

“Um dos mais importantes direitos para o desenvolvimento integral da criança e do adolescente e do próprio desenvolvimento do país. No ano de 2012, em que o Brasil ingressa como a sexta economia em PIB, superando o Reino Unido, a eliminação das desigualdades passa pelo incremento da educação. (...)”

O direito à escola pública e gratuita é um ideal republicano, presente desde a Revolução Francesa. No cenário mundial, tem-se a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, abrangendo as necessidades básicas de aprendizagem”.

Nessa seara temos o desdobramento de um direito social e fundamental de segunda dimensão, encartado explicitamente nos arts. 6º e 205 e ss. da Constituição da República de 1988 em que percebemos que deve o Poder Público atuar para garantir a educação. Todavia, para nosso objeto de estudo o Estado também deve se eximir de atrapalhar o gozo desse direito, sendo que aqui temos um mandamento que acarreta um efeito negativo entre os direitos de agir estatal e com essa ciência o Professor André de Carvalho Ramos⁵ assevera:

⁴ ISHIDA, Válder Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 160.

⁵ RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 63/64.



“O conteúdo dos direitos sociais é essencialmente prestacional, exigindo-se uma ação do Estado e da sociedade para superar desigualdades fáticas e situação ofensiva à dignidade. **Há também direitos sociais de abstenção (ou de defesa) pelos quais o Estado deve se abster de interferir de modo indevido em determinado direito social, como, por exemplo, a liberdade de associação sindical ou ainda o direito de greve**”. (Grifos Nossos).

Portanto, começamos a vislumbrar com mais clareza o nosso recorte metodológico, tendo em vista que o direito à educação por ser um direito social, fundamental e cláusula pétrea é um direito “*trampolim*” que serve de meio para que possamos ter um vida mais digna com oportunidades de crescimento pessoal e profissional para nós e nossas famílias. Embora ele também imponha ao Poder Público, família e sociedade, em sinergia, na linha do art. 12, VI da LDB, a vedação a qualquer óbice a esse *locus* e assim deve estar incluído nesse dever de isenção, a vigília incansável por uma estrutura administrativa e eleitoral hígida das instituições de educação federais que preserve todas as valências educacionais e nesse horizonte a gestão democrática do ensino público deve imperar.

Ato contínuo, vale aclarar que a gestão democrática do ensino público é um dos eixos fundantes da Constituição como se nota da leitura do art. 206, VI que remete para o ato legal de regência que é exatamente a Lei nº 9.394/1996 que no seus arts. 14, II e 56 cuidam da defesa dos equipamentos educacionais como locais de poder de vários atores onde o comando é a participação ativa de vários personagens, tendo todos voz para falarem, serem ouvidos e influenciar as decisões tomadas. Em corroboração a essa paisagem ainda temos o PNE 2014-2024 que na sua Meta 19 cuida da gestão democrática:



“Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”.

Pelas matérias esposadas até aqui, vemos com preocupação o fim da isonomia de votos entre docentes, técnicos e discentes. Vale informar que na sistemática anterior à Medida Provisória nº 914/2019 cada segmento, das Universidades Federais, dos Institutos Federais e do Colégio Pedro II, possuía 1/3 dos votos, ou seja, todos os participantes tinham paridade de armas para manifestar-se e terem a sua intenção levada em conta. Conforme os ideais inaugurados pela MP, em questão, os professores passaram a ter 70% de peso, os servidores 15% de gravidade e os alunos 15% da base.

Quanto a essa novel divisão criticamos o demasiado espectro dos docentes, contudo, não pesamos a mão, única e exclusivamente, por serem os mestres os destinatários desse regime mais favorável, visto que nos posicionaríamos em sentido contrário se qualquer das três classes tivesse um peso superior as demais. Nesse sentido em apreço à gestão democrática real e efetiva não devemos criar ilusões para nós mesmos, porque a realidade é que ganhando ou perdendo o melhor rumo sempre é a democracia e o republicanismo, rechaçando qualquer forma de disparidade, ainda que seja conferida para doutos e insignes acadêmicos.

Como acessório dessa última nova regra devemos avultar que se criou uma lista tríplex de candidatos a reitor, com posterior submissão ao Presidente da República, que escolherá, dentre os três, o dirigente máximo da instituição. Dito de outro jeito, além de não darmos o mandato ao necessariamente mais votado na contagem individualizada de votos (*one person one vote*), pois pode ser que um grupo de docentes possa fazer valer as



suas aspirações devido ao peso dos seus votos, ainda temos que um dos candidatos, por exemplo, o terceiro colocado que teve uma porcentagem baixa dos votos possa ser alçado à condição de chefe institucional, dependendo da sanha do chefe do Executivo Federal.

Destarte, isso pode gerar severas distorções na vida acadêmica, já que se prioriza o *lobby* junto à Presidência da República e não uma campanha política expondo as suas plataformas e projetos para a melhora da educação dentro daquela entidade, sendo que isso poderia fragilizar a autonomia administrativa dos institutos federais. Isso é bastante questionável, uma vez que talvez a má política do fisiologismo e da mercantilização das funções de confiança assumam o papel de protagonismo e não a boa política de alcançar a educação por meio de uma administração profissional e comprometida com mais e melhores infra-estrutura, salas de aulas, equipamentos, professores, técnicos, alunos, bolsas estudantis, pesquisa, extensão, ensino, inovação e tecnologia.

Vindo ao encontro dessa narrativa, que quiçá não seja salutar para a nossa educação, o reitor também poderá nomear o vice-reitor, diretores de *campi*, chefes de departamento e diretores de centro, sendo que antes dessa MP cada instituição tinha o seu sistema que era concebido pela própria entidade, sendo que como regra se utilizava a eleição pelos próprios pares. Isso geralmente levava essas funções até os candidatos mais interessados e com disponibilidade de fazer um bom trabalho, porém, com essa nova roupagem a tendência é que se permutem funções de coordenação por votos.

Esse é um contexto muito preocupante, porque pode-se perder um dos bens mais preciosos da educação que é a gestão democrática e a autonomia administrativa dessas instituições. Isso acontece, a nosso ver, porque na égide pretérita as Universidades Federais, os Institutos Federais e o Colégio Pedro II, não tinham lista tríplice, pois valia a simples nomeação do mais votado. Isto é, a eleição era bem mais simples, e calçadano princípio majoritário e em uma divisão proporcional, por isso credenciamos que o corpo



legal anterior era mais progressista, uma vez que o potência estava igualmente repartida nas mãos de todos.

Em suma, pelas nossas colocações ao longo desse tópico, estão os arts. 2º; 3º, *caput*, § 1º, I, II, III, §§ 2º e 3º; 6º, *caput*, §§ 2º, 3º e 4º da Medida Provisória nº 914 de 2019 contaminados com uma mácula inconstitucional da qual não há salvação. Por isso, os arts. 206, VI e 207, *caput* e § 2º da Constituição da República que tratam, cronologicamente, da gestão democrática do ensino público e da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino federais são pedras angulares das quais não podemos fugir de maneira que isso conduza forçosamente a inconstitucionalidade material desses dispositivos supratranscritos da MP nº 914/2019.

III.- DA RELEVÂNCIA E URGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 914/2019 E DA SUA CONSEQUENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Nessa senda poderia o Executivo ter se reservado o direito de não criar uma medida provisória, em uma das suas funções atípicas, sendo esse é um campo largamente sensível. Cremos que seria melhor que se aguardasse uma manifestação do Legislativo, para que houvesse um debate mais aprofundado no Congresso Nacional. Isso seria uma atuação mais consentânea com o vulto republicano da legitimidade popular. Nesse sentido podemos rememorar as lições do Professor Jorge Rubem Folea de Oliveira⁶ que enaltece a necessidade de termos uma sociedade sustentada na equidade e no diálogo dos Poderes Constituídos entre si e com e os movimentos sociais :

⁶ FOLENA, Jorge. Divisão dos Poderes: O Poder Judiciário como Mediador para o Equilíbrio das Forças Políticas e Sociais. O Instituto dos Advogados Brasileiros e os 30 anos da Constituição Federal: Temas Abordados pela Comissão de Direito Constitucional. Organizador: Sérgio Luiz Pinheiro Sant'anna. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p. 116.



“O poder controlando outro poder, por meio do sistema de freios e contrapesos, é um princípio diverso de poderes distintos que ‘possam agir separadamente, fazendo com que a força do povo fique perante comandos diferentes’ como proposto por Locke. (...)”

O equilíbrio de forças sociais é a base da separação de poderes e não a limitação pura e simples de poder, como geralmente se entende nas interpretações jurídicas.

Desta forma, a separação de poderes encontra a sua força no Parlamento onde deve existir o autêntico equilíbrio das forças sociais diante dos interesses manifestados pela representação popular (...). (Grifos Nossos).

Outrossim, não acreditamos que a exposição de motivos da MP nº 914/2019 utilize o melhor expediente jurídico constitucional no que toca aos conceitos da relevância e urgência. A causa dessa tese está no fato de que se há um grande número de demandas jurídicas contestando o processo de escolha dos mandatários das instituições federais nada há de errado nisso, apenas significa que o acesso à justiça está funcionando, demonstrando também que estamos seguros de recorrer ao Judiciário que pode ser analisado como um dos guardiões da Constituição.

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

Ademais, é um direito de qualquer pessoa movimentar a Justiça, se assim achar necessário, em respeito à inafastabilidade jurisdicional, consoante o art. 5º, XXXV da Constituição, e isso não atesta que ela está seguramente impecável em seu pedido feito ao Judiciário, sem contar que o mero ajuizamento de demandas não é uma certeza incontestável que as normas que orientam o processo de escolha estejam equivocadas ou desatualizadas. O ideal para termos um melhor parâmetro deveria ser a apresentação descritiva e detalhada pela Medida Provisória de estatísticas, motivações constitucionais e dados precisos e não menções genéricas a processos judiciais que não devem ser usados, por si só, como argumento para permitir o manejo da excepcional via da MP que deve obedecer à relevância e à urgência.

Vale ungir ainda que se supostamente a governança está prejudicada não é com ações unilaterais e verticais de cima para baixo que vamos resolver esse dito gargalo. Na verdade é com mais democracia, e não com menos, que vamos solucionar muitos desses desafios, já que uma Medida Provisória é monocrática, carecendo de batismo coletivo no que tange a uma construção colegiada. Nisso importa dizer que talvez isso gere um aumento das demandas judiciais e, assim, haja o que se tentou evitar. Em outras palavras, essa MP pode trazer mais insegurança jurídica com o crescimento de demandas judiciais e não a pacificação.

Além disso, a nosso sentir, os pressupostos da relevância e urgência são conceitos jurídicos políticos indeterminados que podem e devem, a depender do caso, serem esquadrihados pelos outros Poderes, notadamente o Judiciário. Nisso a



constatação do Ministro do Supremo Luís Roberto Barroso⁷ é necessária de ser aplicada ao presente caso: “*questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo*”. Em reforço a essa ideia de que atos políticos também podem ser averiguados pela Justiça nos valem das palavras do Professor Oscar Vilhena Vieira⁸:

“A equação é simples, se tudo é material constitucional, **o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno. Qualquer movimento mais brusco dos administradores** ou legisladores **gera um incidente de inconstitucionalidade**, que, por regra, deságua no STF”. (Grifos Nossos).

A despeito, de existir doutrina, minoritária, que entende que uma MP está na total margem discricionária do Executivo, não cabendo qualquer controle jurisdicional quanto a esses requisitos formais, sendo competência do Legislativo apenas votar a matéria assinalada no prazo proposto para aprová-la ou rejeitá-la ou ainda deixar que ela decaia, descabendo ao Judiciário abonar ou não essas expressões políticas. Nesse diapasão vale lembrar que no passado, sob o manto da Constituição anterior, o STF era partidário desse entendimento de que a relevância e a urgência das Medidas Provisórias eram incontestáveis na via judicial por estarem esses conteúdos dentro do juízo político de conveniência e oportunidade da Presidência da República.

⁷ BARROSO Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 388.

⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista GV de Direito, v. 4, nº 2, p. 441/464, jul/dez., 2008, p. 447.



Entretanto, em rota diametralmente oposta existem autores de prestígio como o Ministro do STF Alexandre de Moraes⁹ e o Professor Clèmerson Cléve¹⁰ que dizem que o Judiciário pode se debruçar sob a relevância e urgência de uma MP para, se for o caso, declarar a inconstitucionalidade dessa Medida Provisória. Nessa trilha o Supremo Tribunal Federal tem precedente marcado na MC na ADI nº 1.753-2/DF de Relatoria do Ministro Carlos Velloso, divulgada no DJe no dia 12/06/1998 em que notamos que já se admitiu esse exame quanto à relevância e urgência:

“Registro que no que toca aos requisitos de relevância e urgência, o Supremo Tribunal Federal admite, em princípio, o seu exame: ADIn 1.397 Velloso, RDA 210/294; ADIn 1.647-PA, o que precisa ficar acertado é que, porque esses requisitos – urgência e relevância – constituem questões políticas, o seu exame corre por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, em princípio. **Todavia, se a urgência ou a relevância evidenciar-se improcedente, o Tribunal deve dar pela ilegitimidade constitucional da medida provisória**”. (Grifos Nossos).

Nesse mesmo sentido, no julgamento da MC na ADI nº 2.213/DF, em caso de Relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado pelo Plenário e apresentado no Diário de Justiça no dia 23/04/2004, assentou-se que “**os pressupostos da urgência e da relevância estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias**”. (Grifos Nossos). Para solidificar esse flanco ainda devemos enumerar a MC na ADI nº 2.527/DF em julgado que teve como Relatora a Ministra Ellen Graice, em julgamento que ocorreu no Pleno, e alinhavado no DJe no dia 23/11/2007: “o exame jurisdicional do

⁹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 707.

¹⁰ CLÉVE, Clèmerson. Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 182.



mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionáíísimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente”.

Urge também listar a recente ADI nº 6.229/DF de relatoria do Ministro Gilmar Mendes em julgamento que aconteceu no dia 18/10/2019: *“A jurisprudência do STF admite que, em situações excepcionais, o Tribunal poderá realizar a sindicabilidade dos requisitos viabilizadores da medida provisória, sobretudo quando a ausência de tais critérios puder ser objetivamente aferida”*. Em giro quase igual temos ainda que versar sobre a interessante ADI nº 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 15/02/2019 que é simbólica de como a jurisprudência do Supremo vem se desenvolvendo nessa seara:

“A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. **Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso**”. (Grifos Nossos).

Em síntese, após olharmos para a doutrina jurídica de referência e para os precedentes do STF, elucubramos que as medidas provisórias que não sejam relevantes ou urgentes devem ser declaradas inconstitucionais pelo Judiciário e até mesmo se elas se transformem em leis elas devem ser também consideradas inválidas, porque houve vício no seu nascedouro, que é irremediável. Concluimos que uma função atípica que deveria ser usada raramente não pode ser vulgarizada a ponto de o Presidente da República desejar substituir o Legislativo. Desse modo, combatemos esse extra poder nas mãos do Chefe do Executivo que deve ser manejado com minoração.



Dessarte, pela exposição de motivos da MP nº 914/2019 que tenta provar a sua relevância e urgência, avalizamos que há um forte germe inconstitucional formal. Porquanto o expressivo número de demandas judiciais não serve de fundamentação idônea para preencher o requisito da relevância, tendo em vista que essa definição indeterminada não pode ser banalizada. Na mesma toada a urgência não foi provada cabalmente, inclusive não tendo sido abordada com mais vagar na exposição de motivos, porque somente o fato de ela ter sido editada no recesso legislativo (24/12/2019), *per se*, também não demonstra fatalmente que ela é urgente.

IV. - DAS CONCLUSÕES

Pelo exposto avançaremos para fechar nosso parecer com nossas considerações finais quanto à Medida Provisória nº 914/2019 para que nossas leis possam avançar e não retroceder. Por esse motivo escudamos a tese de que a presente MP deva ser apreciada como inconstitucional por ter vícios de validade materiais e formais, que nesse caso são insanáveis.

Elucidamos ainda que nosso ideário não se refere ao simplório intuito de afastar toda e qualquer mudança nesse arcabouço educacional. Avalizamos que ele não é imutável, pelo contrário, estamos em constante revolução no que tange ao progresso da educação. Nisso é possível que por meio de uma discussão madura possa o Legislativo, após ouvir todos: as Universidades Federais, os Institutos Federais de Ensino e o Colégio Pedro II, por meio de audiências e consultas públicas, por exemplo, deflagrar procedimento para alterar a paridade de votos entre os atores educacionais, optar por uma lista tríplice ou ainda conceder maiores poderes na escolha de cargos ao reitor.



No entanto, essas devem ser vias escolhidas após participação democrática exaustiva. Nessa esteira afiançamos que os arts. 2º; 3º, *caput*, § 1º, I, II, III, §§ 2º e 3º; 6º, *caput*, §§ 2º, 3º e 4º todos da Medida Provisória nº 914 de 24 de dezembro de 2019 são inconstitucionais, sob o ponto de vista material por violar diretamente os arts. 206, VI e 207, *caput* e § 2º da Constituição da República que listam, respectivamente, a gestão democrática do ensino público e a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições de ensino federais.

Nesse mesmo arquétipo ainda haveria ofensa aos arts. 3º, I e III; 5º, XXXV; 6º; 205, todos da Constituição que prezam por uma sociedade justa, livre e solidária, em que se erradique a pobreza e a marginalização, se assegurando o acesso à justiça e o direito à educação. No que tange ao prisma formal por não atender frontalmente ao art. 62, *caput*, da Constituição da República, que trata dos requisitos da relevância e urgência, seria a MP nº 914/2019 inteiramente inconstitucional por não se adequar nos pressupostos mínimos formais das Medidas Provisórias, na forma também da doutrina jurídica de escol e da jurisprudência mais moderna do Supremo Tribunal Federal.

Em resumo, a Medida Provisória nº 914 de 24 de dezembro de 2019 não deve prosperar em nosso ordenamento jurídico constitucional, devendo ser extirpada de nossa sistemática legal por ter manchas inconstitucionais indelévels que sangram as normas da Constituição tanto no seu aspecto material quanto no seu teor formal. Desse jeito, defendemos que o melhor é debater esse assunto diretamente com as Instituições Federais de Ensino (Universidades Federais, Institutos Federais de Ensino e Colégio Pedro II), por meio do Legislativo, para que elas sejam senhoras do seu próprio destino e possam participar ativamente das regras administrativas e eleitorais que as orientarão, tendo como farol as normas constitucionais da gestão democrática e da autonomia administrativa.

Por fim, aventa-se a possibilidade, após discussão e deliberação do Plenário, do IAB que se provoque as autoridades competentes. Assim, uma alternativa seria o envio



IAB INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

de ofícios para o egrégio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e para a eminente Presidência do Instituto dos Advogados Brasileiros para, se assim entenderem pertinente, solicitarem o ingresso como *amicus curiae* na ADI nº 6.315/DF que tramita no colendo Supremo Tribunal Federal e que está exercendo o controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 914/2019. De mais a mais, que se oficie ainda a respeitável Presidência da República, a nobre Presidência do Senado Federal e a ínclita Presidência da Câmara dos Deputados para que tomem as providências que entenderem cabíveis com vistas a manifestarem o seu posicionamento em relação ao citado tema.

É o parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2020.

PEDRO TEIXEIRA PINOS GRECO

Membro da Comissão de Direito Constitucional do IAB