



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO NORTE DE MINAS
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFNMG
RUA PROFESSOR MONTEIRO FONSECA, 216 - VILA BRASÍLIA, MONTES CLAROS/MG, 39400-149.

PARECER n. 00059/2020/PROC/PFIFNORTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 00826.000041/2020-44

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO NORTE DE MINAS GERAIS - IFNMG

ASSUNTOS: APRECIÇÃO DE CONSULTA SOBRE A LEGALIDADE DE ADOÇÃO DE SISTEMA DE CONSULTA ELETRÔNICA/VIRTUAL À COMUNIDADE ESCOLAR PARA A INDICAÇÃO DE REITOR E DIRETORES GERAIS DOS CAMPI

EMENTA:

- I - Consulta à comunidade escolar para escolha de Reitores e Diretores Gerais de *Campus*;
- II - Possibilidade jurídica de a consulta ser realizada de forma remota com utilização de recursos da tecnologia da informação (consulta virtual/eletrônica);
- III - O software ou sistema a ser adotado deverá ser capaz de garantir ao processo: a) acessibilidade, b) transparência, c) confidencialidade do voto, d) autenticidade, e) possibilidade de auditoria; f) integridade;
- IV - Os requisitos indicados na alínea anterior devem ser certificados por parecer técnico da Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação ou órgão equivalente de cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia;
- V - Por força do art. 2º do Decreto nº 10.332/2020, deverá, ainda, haver deliberação do Comitê de Governança Digital nos Institutos Federais que já tenham estruturado esse órgão;
- VI - Dado o impacto da medida em toda a comunidade acadêmica, o Conselho Superior deverá deliberar e normatizar (mesmo que fixe apenas normas gerais), em última instância, sobre a utilização do Sistema virtual (ou eletrônico) de votação no âmbito de cada Instituto Federal.

Senhoras Reitoras e Senhores Reitores,

I - RELATÓRIO

1. A presente manifestação trata da análise de viabilidade jurídica da realização de votação remota com utilização dos recursos de tecnologia da informação em consulta à comunidade escolar para escolha do Reitor e Diretores Gerais dos *Campi* dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

2. Em videoconferência realizada no dia 29 de maio de 2020, às 11:00h, pelo *Google Meet* (acesso pelo link: <https://meet.google.com/bdt-iccc-vdp>), as Reitoras do Instituto Federal Farroupilha (IFFarroupilha), a Sra. Carla Comerlato Jardim, e do Instituto Federal de Roraima (IFRR), a Sra. Sandra Mara de Paula Dias Botelho; bem como, os Reitores do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), o Sr. José Ricardo Martins da Silva, do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), o Sr. Roberto Brandão e do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), Sr. Eduardo Antônio Modena, acompanhados dos respectivos Procuradores-Chefes, que subscrevem a presente manifestação, solicitaram,

conjuntamente, uma manifestação jurídica relacionada à deflagração do pleito.

3. É cediço que os titulares das respectivas instituições findarão seus mandatos nas seguintes datas:

IFMA: 05/09/2020

IFRR: 19.10.2020

IFNMG: 20/10/2020

IFFar: 26/11/2020

IFSP: 13/04/2021

4. Desse modo, e diante da situação excepcional em que o país está enfrentando, consoante será doravante demonstrado, reforçado pela data limite dos mandatos dos dirigentes máximos das entidades educacionais acima indicadas, é que a presente manifestação se debruçará, a fim de possibilitar a segurança jurídica necessária às decisões a serem tomadas nas instâncias competentes.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS

5. Como é notório, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Já no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passou a ser caracterizada como uma pandemia, em razão de ter a doença atingido diversos países do mundo.

6. No Brasil, o Ministro de Estado da Saúde emitiu a Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

7. Diante do agravamento da situação no país, o Ministro de Estado da Saúde declarou, em todo o território nacional, por meio da Portaria nº 454/GM/MS, de 20 de março de 2020, o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus, situação em que as autoridades de saúde já não mais conseguem rastrear a origem das cadeias de infecção, ou quando as cadeias já envolvem mais de cinco gerações de pessoas.

8. O Congresso Nacional, por sua vez, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em face do surto de coronavírus (Covid-19), com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

9. Como medida de contenção da expansão da doença, a Organização Mundial da Saúde tem recomendado o isolamento social como o método mais eficaz até, pelo menos, que se tenha uma vacina segura contra o vírus, razão pela qual, inclusive em decorrência também de diversos atos normativos federais, estaduais e municipais, os estabelecimentos federais de educação encontram-se com atividades presenciais suspensas, salvo serviços essenciais.

10. Nesse contexto, então, é que se tornou inviável a realização de consultas à comunidade acadêmica de forma tradicional com votação presencial, restando aos gestores, como única alternativa, e a fim de farem cumprimento à legislação, a consulta a ser realizada de forma eletrônica com o uso de recursos de tecnologia da informação.

2. POSSIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DA CONSULTA À COMUNIDADE ACADÊMICA

COM PARTICIPAÇÃO REMOTA MEDIANTE USO DOS RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (ELEIÇÃO VIRTUAL)

2.1 Da necessidade de deflagração do processo de consulta à comunidade acadêmica

11. Segundo estabelece o art. 12 da Lei nº 11.892/2008, o mandato dos Reitores dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia é de 04 (quatro) anos, não havendo qualquer possibilidade de prorrogação, assim, avizinhando-se o vencimento dos atuais mandatos, não resta outra alternativa senão a deflagração do processo de consulta.

12. Nos termos da norma regulamentadora da lei, o Decreto nº 6.986/2009, compete ao Conselho Superior de cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia deflagrar os processos de consulta a que se refere o art. 2º, e deliberar sobre a realização dos pleitos em turno único ou em dois turnos, com a antecedência mínima de noventa dias do término dos mandatos em curso de Reitor e Diretor-Geral de campus e ainda, que o processo eleitoral deverá ser finalizado em até noventa dias, contados da data de seu início (art. 3º e seu parágrafo único).

13. Extrai-se, assim, do texto do Decreto nº 6.986/2009, uma única determinação, sem menção a qualquer excepcionalidade, repise-se: a obrigatoriedade em observar o mínimo de 90 (noventa) dias anteriores ao término do mandato para que se deflagre o processo de consulta à comunidade.

14. Não apenas do teor do referido Decreto que se infere a imprescindível execução da consulta à comunidade, pois o art. 12, da Lei nº 11.892/2008, é clarividente ao aduzir que: *"Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade escolar do respectivo Instituto Federal [...]".*

15. Do teor do texto normativo, é possível deduzir, *a contrario sensu* que, findado o mandato de quatro anos, e não realizada a consulta à comunidade escolar com a consequente apresentação de um agente público eleito, exacerba uma situação de ilegalidade, e, o que seria mais grave, haveria nítido descumprimento da própria *mens legis* que assegura o **postulado da gestão democrática do ensino**.

16. De modo que, cogitar eventual não realização em decorrência da situação pandêmica vivenciada em todo país, seria descumprir a própria determinação normativa referente à duração do mandato, bem como aos prazos a serem obedecidos para o procedimento de consulta, tendo em vista que não se encontra na legislação em vigor qualquer salvaguarda para que se obste o processo "eleitoral".

17. Outrossim, sem o beneplácito da legislação, a não deflagração do processo de consulta à comunidade acadêmica, tenderia a trazer uma desestabilização tanto nas relações jurídicas, quanto na própria ordem jurídica, que exigem dos gestores da coisa pública, sobretudo no atual momento em que a população - escolar e não escolar - perpassa, uma atuação destinada a aparar as arestas da insegurança jurídica.

18. Alude-se que eventual não deflagração e, por conseguinte, a falta de apresentação de um agente escolhido ao Presidente da República, para nomeação, desestabilizaria a segurança jurídica, porque permitira que uma situação prevista como **excepcional**, qual seja, a eventual designação de *pro tempore*, materializaria-se como **regra**, na medida em que essa lacuna administrativa apenas deveria ser implementada quando houvesse uma vacância do cargo.

19. A designação de um *pro tempore* é tão excepcional, que o Decreto nº 6.986/2009 informa em seu art. 12 que a vacância de cargo de Reitor antes do término do mandato e a assunção pelo substituto fará recair sobre este a adoção de providências em prazo não superior a noventa dias para novo processo de consulta. E, ainda, a vacância antes de findo o mandato possibilitará tão somente a gestão pelo chamado *"mandato tampão"*.

20. Nesse cabedal de normas, é forçoso concluir que a contribuição a ser dada para a efetivação de uma continuidade estável para a gestão das entidades, é franquear aos órgãos de deliberação respectivos o amparo para que

se deflagre o processo de consulta e ulteriores atos administrativos no sentido de resguardar o cumprimento da legislação em vigor (Lei nº 11.892/2008 e Decreto nº 6.986/2009).

21. Portanto, como posto, não resta opção aos Institutos Federais, cujos mandatos dos respectivos Reitores se aproximam do prazo final, senão deflagrar o processo de consulta, mesmo diante do quadro de pandemia da Covid-19, o que leva à inexorável conclusão de que a consulta deverá ser por via remota, com utilização de recursos da tecnologia da informação (consulta virtual/eletrônica), dada a absoluta impossibilidade de realização do pleito com participação presencial da comunidade escolar, conforme doravante assentado.

2.2 Da legalidade da realização da consulta à comunidade escolar de forma remota com utilização de recursos da tecnologia da informação (virtual/eletrônica)

22. Atualmente, o processo de consulta à comunidade escolar para indicação de Reitor e Diretores Gerais dos *Campi* é regulamentado pelo Decreto nº 6.986/2009, que é silente quanto à forma de realização da consulta. Também, a própria Lei nº 11.892/2008 nada dispôs a respeito. Portanto, não havendo vedação expressa, é de se concluir desde já que a escolha da forma de operacionalização do processo insere-se no âmbito de autonomia e discricionariedade dos Institutos Federais.

23. Veja-se que todos os aspectos que a norma quis retirar do âmbito da discricionariedade dos Institutos Federais, assim o fez de forma expressa, como por exemplo: a) simultaneidade dos processos de consulta para Reitor e Diretores dos Campi; b) prazo para deflagração do pleito; c) prazo máximo para conclusão do pleito; d) corpo de eleitores e peso dos votos; e) composição e atribuições da comissão eleitoral; f) requisitos para concorrer aos cargos de Reitor e Diretor Geral.

24. Assim, quanto à forma e operacionalização do processo, como dito, não há qualquer limitação, não havendo, portanto, óbice para que os próprios Institutos Federais definam a melhor forma de se fazer da consulta.

25. Além disso, é de se lembrar que a Medida Provisória nº 914/2019 previa expressamente em seu art. 3º que a consulta à comunidade acadêmica deveria se dar, preferencialmente, de forma eletrônica, cabendo sua regulamentação ao Ministro do Estado da Educação. Porém, até que se tivesse a mencionada regulamentação, a Medida Provisória delegou às instituições federais de ensino a competência de definir e adotar os procedimentos para realização do processo de votação, sem, contudo, vedar a adoção por regulamentação própria da votação eletrônica.

26. É verdade que esses dispositivos não estão mais em vigor, tendo em vista que a Medida Provisória nº 914/2019 não teve o seu mérito apreciado pelo Congresso Nacional e perdeu eficácia a partir de 02/06/2020, mas a menção aos seus dispositivos serve para lembrar que já existe no âmbito do Governo Federal, especialmente no Ministério da Educação, o entendimento de que é possível e viável a adoção de processo eletrônico de votação para indicação de Reitor das instituições Federais de ensino; e mais, que o parágrafo único do art. 10 da Medida Provisória citada demonstra expressamente o entendimento de que na ausência de norma específica, cabe às próprias IFES deliberarem sobre o procedimento para a realização do processo de votação, inclusive a opção pela votação eletrônica.

27. O que se conclui, portanto, é que não há vedação legal para que os Institutos Federais de Educação adotem, por ato próprio, o processo de votação eletrônica com uso de recursos da tecnologia da informação para a escolha de Reitores e Diretores Gerais de *Campus*.

28. Nesse sentido, cumpre salientar, o Brasil tem em seu arcabouço jurídico a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da *internet* no Brasil. Conhecida como Marco Civil da *Internet*, essa legislação disciplina o uso da rede mundial de computadores no País, tendo como fundamento o respeito à liberdade de expressão, mas também colocando como um dos seus princípios o exercício da cidadania em meios digitais (art. 2º, inciso II) e a finalidade social da rede (art. 2º, inciso VI).

29. No art. 3º, constam ainda os seguintes princípios sobre o uso da *internet* no Brasil:

Lei nº 12.965/2014:

Art. 3º A disciplina do uso da *internet* no Brasil tem os seguintes princípios:

- I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
- II - proteção da privacidade;
- III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
- IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;
- V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;
- VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;
- VII - preservação da natureza participativa da rede;
- VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

30. Destes princípios, destacam-se a proteção à privacidade, a proteção dos dados pessoais, bem como a preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo de boas práticas, com a responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades. Consta, ainda, que o acesso à *internet* é essencial ao exercício da cidadania (art. 7º, Lei nº 12.965/2014), garantindo-se a inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei (art. 7º, inciso II, do mesmo diploma).

31. No Capítulo IV, que trata da atuação do poder público, constitui-se como diretriz para atuação da União o estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica (art. 24, inciso II), com a adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres (art. 24, inciso V).

32. Percebe-se, assim, que é possível a interação entre tecnologias de informação e comunicação com a esfera pública, inclusive para fins de utilização de novas tecnologias nos processos de participação política de uma sociedade democrática como a República Federativa do Brasil. Juridicamente, a Lei nº 12.965/2014 respalda e assegura a possibilidade de realização da consulta pública de forma virtual.

33. **A questão que talvez suscite maiores questionamentos é quanto à segurança jurídica do processo**, levando em conta aspectos relativos à operacionalização da votação e da apuração do resultado. Não se pode negar que o processo de consulta à comunidade acadêmica se reveste de todos os atributos e requisitos de um verdadeiro processo eleitoral, e sob esse ângulo é que devem ser analisados os diversos atos que compõem esse procedimento.

34. Em texto crítico sobre os sistemas eletrônicos de votação publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos, Augusto Tavares Rosa Marcancini e Irineu Francisco Barreto Junior aduzem que:

"Em um pleito todo o processo deve ser transparente, público, feito às claras e sob as vistas de toda a sociedade, mas cada voto deve ser completamente anônimo, zelando-se pela impossibilidade de sua identificação e, simultaneamente, conter elementos que permitam demonstrar sua autenticidade, impedindo fraudes.

(...)

Busca-se, em todas as democracias, realizar eleições transparentes, públicas, auditáveis e secretas. (MARCACINI. Augusto Tavares Rosa; BARRETO JUNIOR Irineu Francisco. Aspectos jurídicos, políticos e técnicos sobre sistemas eletrônicos de votação e urna eletrônica brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos. n. 118. Belo Horizonte. pp. 97-149. jan./jun.2019)"

35. Por seu turno, a caduca Medida Provisória nº 914/2019 elegeu como indispensáveis a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos processos de votação eletrônica.

36. Resumindo, então, para que o processo de votação eletrônica seja dotado da necessária segurança jurídica é preciso que o sistema adotado garanta: a) acessibilidade, b) transparência, c) confidencialidade do voto, d) autenticidade, e) possibilidade de auditoria; f) integridade.

37. Evidente que esses requisitos, por se tratarem de questão eminentemente técnica devem ser certificados pelas respectivas Diretorias de Gestão de Tecnologia da Informação ou órgão equivalente de cada Instituto Federal de Educação, devendo, ainda ser submetido à deliberação do Comitê de Governança Digital, naquelas instituições onde esse órgão já esteja estruturado, conforme exige o art. 2º do Decreto nº 10.332/2020. Além disso, em se tratando de medida de largo impacto em toda a comunidade acadêmica, é recomendável que o próprio Conselho Superior delibere e normatize (mesmo que fixe apenas normas gerais) sobre a utilização do Sistema virtual de votação no âmbito da instituição.

38. Postas essas considerações, **conclui-se** que:

a) não há vedação legal para adoção do processo de consulta à comunidade escolar por meio remoto, com a utilização de recursos de tecnologia de informação, para a escolha de Reitor e Diretores Gerais dos Campi (eleição virtual ou eletrônica);

b) o *software* ou sistema a ser adotado deverá ser capaz de garantir ao processo: a) acessibilidade, b) transparência, c) confidencialidade do voto, d) autenticidade, e) possibilidade de auditoria; f) integridade;

c) os requisitos indicados na alínea anterior devem ser certificados por parecer técnico da Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação ou órgão equivalente de cada Instituto Federal de Educação;

d) por força do art. 2º do Decreto nº 10.332/2020, deverá, ainda, haver deliberação do Comitê de Governança Digital nos Institutos Federais que já tenham estruturado esse órgão;

e) por fim, dado o impacto da medida em toda a comunidade acadêmica, o Conselho Superior deverá deliberar e normatizar (mesmo que fixe apenas normas gerais), em última instância, sobre a utilização do Sistema virtual (ou eletrônico) de votação no âmbito de cada Instituto Federal.

39. É o parecer.

Montes Claros, 02 de junho de 2020.

Gilvan Nogueira Carvalho

Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFNMG
Procurador Federal - SIAPE: 1585267

Milton Guilherme de Almeida Pfitscher

Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFFar
Procurador Federal - SIAPE: 1361697

Marcelo Cavaletti de Souza Cruz

Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFSP
Procurador Federal - SIAPE: 1380386

Alcides de Sousa Coelho Júnior

Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFMA
Procurador Federal - SIAPE: 1380326

Daniel Oliveira Nóbrega

Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFRR

Procurador Federal - SIAPE: 2251940

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00826000041202044 e da chave de acesso 2a3d1ecd

Documento assinado eletronicamente por MILTON GUILHERME DE ALMEIDA PFITSCHER, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 435204123 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MILTON GUILHERME DE ALMEIDA PFITSCHER. Data e Hora: 02-06-2020 07:31. Número de Série: 32939525190680423773792091437. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por MARCELO CAVALETTI DE SOUZA CRUZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 435204123 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO CAVALETTI DE SOUZA CRUZ. Data e Hora: 02-06-2020 07:23. Número de Série: 17318011. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por GILVAN NOGUEIRA CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 435204123 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILVAN NOGUEIRA CARVALHO. Data e Hora: 02-06-2020 07:45. Número de Série: 17196785. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
