SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.511-7
Distrito Federal

Relator: Min. Carlos Velloso

Requerente: Partido Comunista do Brasil — PC do B

Advogado: Paulo Machado Guimarães

Requerente: Partido dos Trabalhadores — PT

Advogado: Luiz Alberto dos Santos e Outros

Requerente: Partido Democrático Trabalhista — PDT

Advogado: Ildson Rodrigues Duarte e Outros

Requeridos: Presidente da República

Requeridos: Congresso Nacional

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDADE. PROVÃO. Lei 9.131, de 24.XI.95, artigo 3 e parágrafos. C.F., art. 5º, LIV; art. 84, IV; art. 207.

I. — Avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior, mediante exames nacionais: Lei 9.131/95, art. 3º e parágrafos. Arguição de inconstitucionalidade de tais dispositivos: alegação de que tais normas são ofensivas ao princípio da razoabilidade, assim ofensivas ao “substantive due process” inscrito no art. 5, LIV, da C. F., à autonomia universitária — CF, art. 207 — e que teria sido ela regulamentada pelo Ministro de Estado, assim com ofensa ao art. 84, IV, C.F.

II. — Irrelevância da arguição de inconstitucionalidade.

III. — Cautelar indeferida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o pedido de

medida liminar, vencidos os Srs. Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Presidente (Min. Sepúlveda Pertence), que o deferiam. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek.

Brasília, 16 de outubro de 1996.
Sepúlveda Pertence — Presidente
Carlos Velloso — Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CARLOS VEL-
LOSO: — O PARTIDO COMUNISTA DO
BRASIL — PC DO B, o PARTIDO DOS
TRABALHADORES — PT, e o PARTIDO
DEMOCRÁTICO TRABALHISTA — PDT,
ajuíza(m) ação direta de inconstitucionalidade
do disposto no art. 3º e seus §§ 1º a 7º, da Lei
n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, que
altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de
dezembro de 1961, e dá outras providências.
O pedido abrange os atos normativos editados
em razão destas normas, pelo Sr. Ministro de
Estado da Educação e do Desporto.

Têm o seguinte teor os dispositivos ora im-
pugnados:

“Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995,
art. 3º

.....
*Com vistas ao disposto na letra “e” do §
2º do art. 9º da Lei n.º 4.024, de 1961, com a
redação dada pela presente Lei, o Ministério
da Educação e do Desporto fará realizar ava-
liações periódicas das Instituições e dos cur-
sos de nível superior, fazendo uso de proce-
dimentos e critérios abrangentes dos diversos
fatores que determinam a qualidade e a efi-
ciência das atividades de ensino, pesquisa e
extensão.*

§ 1º *Os procedimentos a serem adotados
para as avaliações a que se refere o ‘caput’
Incluirão, necessariamente, a realização, a
cada ano, de exames nacionais com bases nos
conteúdos mínimos estabelecidos para cada
curso, previamente divulgados e destinados a
avaliar os conhecimentos e competências ad-
quiridos pelos alunos em fase de conclusão
dos cursos de graduação.*

§ 2º *O Ministério da Educação e do Des-
porto divulgará, anualmente, o resultado das
avaliações referidas no ‘caput’ deste artigo.
Inclusive dos exames previstos no parágrafo
anterior. Informando o desempenho de cada
curso, sem identificar nominalmente os alu-
nos avaliados.*

§ 3º *A realização de exame referido no § 1º
deste artigo é condição prévia para obtenção
do diploma, mas constará do histórico esco-
lar de cada aluno apenas o registro da data
em que a ele se submeteu.*

§ 4º Os resultados individuais obtidos pelos
alunos examinados não serão computados
para sua aprovação, mas constarão de docu-
mento específico, emitido pelo Ministério da
Educação e do Desporto, a ser fornecido ex-
clusivamente a cada aluno.

§ 5º A divulgação dos resultados dos exa-
mes, para fins diversos do instituído neste
artigo implicará responsabilidade para o
agente, na forma da legislação pertinente.

§ 6º O aluno poderá, sempre que julgar
conveniente, submeter-se a novo exame, nos
anos subseqüentes, fazendo jus a novo docu-
mento específico.

§ 7º A Introdução dos exames nacionais,
como um dos procedimentos para avaliação
dos cursos de graduação, será efetuada gra-
dativamente, a partir do ano seguinte à publica-
ção da presente Lei, cabendo ao Ministro de
Estado da Educação e do Desporto determinar
os cursos a serem avaliados”.

Sustentam, em síntese, os autores:

a) com base na norma acima transcrita, o
Sr. Ministro de Estado da Educação e do Des-
porto fixou, pela Portaria n.º 249, de 18 de
março de 1996, publicada no D.O. de
20.03.96, as regras instituidoras de sistemáti-
ca para a realização anual do Exame Nacional
de Cursos, entre as quais a escolha do período
entre maio e junho de cada ano, para a reali-
zação do referido exame. Excepcionalmente,
porém, no ano de 1996, o exame deverá ser
realizado entre 5 de outubro e 30 de novem-
bro, sendo avaliados os cursos de Adminis-
tração de Empresas, Direito e Engenharia Ci-
vil;

b) as Portarias n.ºs 718, 719 e 720, todas de
9 de julho de 1996, do mesmo Ministro, fixam
o conteúdo, o tempo de duração de cada exa-
me dos cursos que serão avaliados e escolhem
o dia 10 de novembro para a realização do
primeiro exame de 1996;

c) em parecer elaborado para a União Na-
cional dos Estudantes — UNE, em anexo, o
eminente Ministro Paulo Brossard, apresen-
do a matéria, assim se manifestou:

“O artigo 3 da Lei 9.131, de 1995, que
Instituiu o exame nacional a ser obrigatória-
mente prestado pelo estudante após a conclu-
são do curso acadêmico, sob pena de não

receber o diploma a que faz jus, se me afigura inconstitucional por ofender não só o princípio da proporcionalidade. Inserto no Inciso LIV, do art. 5º, da Constituição, como seu artigo 207, e ainda o art. 84, IV, este no que tange às Portarias ministeriais.”

Adiante, prossegue o parecer:

“13. Não contesto o poder da administração de promover a melhoria do ensino superior. Ao contrário, tenho como seu dever precípua e inafastável. No entanto, ‘ele não autoriza a feitura de lei arbitrária, gratuitamente gravosa às pessoas, sem. relação útil com a finalidade confessada e sem pertinência com a razoabilidade inerente às normas legais’;”

d) o art. 3º da Lei nº 9.131/95 está sendo regulamentado por portarias do Ministro da Educação. Entretanto, o art. 87, II de seu parágrafo único, da CF/88, só dá competência àquela autoridade para “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”;

e) na verdade, a lei só pode ser regulamentada por decreto do Presidente da República, na forma do art. 84, IV, da CF/88;

f) “o disposto no § 3º do art. 3º da Lei nº 9.131/95, no sentido de que a realização do exame nacional de cursos ser condição prévia para a obtenção do diploma, portanto da conclusão do curso de graduação, deve ainda ser analisado sob a ótica das implicações na autonomia universitária, do poder legislativo ordinário atrelar a conclusão de um processo didático a uma atividade de caráter administrativo, distinta e alheia ao desenvolvimento dos estudos então realizados”;

g) “a conclusão de um curso de graduação resulta, inclusive como já fora anotado pelo ilustre Dr. Paulo Brossard, de uma sequência de atividades acadêmico-educacionais estabelecidas nos curriculum e nos programas das matérias, devidamente ordenadas de acordo com a orientação didático-pedagógica e científica de cada universidade, que gozam, como visto, de expressa autonomia para o seu desenvolvimento”;

h) “o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao reconhecer a inexistência de direito adquirido dos estudantes que se rebelam com a exigência de apresentação de monografias,

assim decidiu: ““nos limites de sua autonomia didático-científica, a universidade pode exigir a apresentação de monografia, como meio de avaliação final da conclusão do curso de graduação”;

i) de acordo com esse entendimento, o estabelecimento de exigências por pessoas estranhas aos órgãos competentes da universidade viola a autonomia universitária, garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal;

j) no decorrer do primeiro semestre do corrente ano, inúmeras foram as tentativas feitas por estudantes, docentes e representantes de instituições de ensino, no sentido de conseguir do Poder Executivo uma revisão da orientação normativa. A resposta aos apelos veio através das portarias que marcaram o primeiro exame, também chamado de “provão”, para o dia 10 de novembro próximo.

Presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, tendo em vista o constrangimento, impossível de ser reparado, a que serão submetidos os alunos com um exame de conteúdo abrangente de todo o curso feito, além da conveniência de ordem pública, os autores requerem a suspensão liminar dos efeitos do disposto no art. 3º e seus §§ da Lei nº 9.131/95 e, em consequência, das Portarias

nº 249, de 18 de março de 1996;

nº 256, de 27 de março de 1996;

nº 675, de 27 de junho de 1996;

nºs 718, 719 e 720, de 9 de julho de 1996.

É o relatório.

VOTO

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDADE. PROVÃO. Lei 9.131, de 24.11.95, artigo 3 e parágrafos. C.F., art. 5, LIV; art. 84, IV; art. 207.

1. — Avaliação periódica das Instituições e dos cursos de nível superior, mediante exames nacionais: Lei 9.131/95, art. 3 e parágrafos. Arguição de inconstitucionalidade de tais dispositivos: alegação de que tais normas são ofensivas ao princípio da razoabilidade, assim ofensivas ao “substantive due process” inscrito no art. 5º, LIV, da C.F., à autonomia

universitária — CF, art. 207 — e que teria sido ela regulamentada pelo Ministro de Estado, assim com ofensa ao art. 84, IV, C.F.

II. — Irrelevância da arguição de Inconstitucionalidade.

III. — Cautelar Indeferida.”

O SENHOR MINISTRO CARLOS VEL-
LOSO — (Relator): A Lei 9.131, de 24.11.95, alterou dispositivos da Lei 4.024, de 20.12.61. Pela nova redação dada ao art. 6º, desta, pela Lei 9.131/95, o Ministério da Educação e do Desporto “exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.”

Nesta ação, é argüida a inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos da citada Lei 9.131, de 1995, que estabelece que o “o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (art. 3º, *caput*), estabelecendo, mais, que “os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o *caput* incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação” (§ 1º), divulgando o Ministério da Educação e do Desporto, “anualmente, o resultado das avaliações referidas”, “inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.” (§ 2º). E mais: que a realização do exame referido no § 1º do art. 3º “é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.” (§ 3º). Dispõem, em seguida, os §§ 4º, 5º, 6º e 7º do art. 3º da citada Lei 9.131, de 24.11.95:

“§ 4º Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados não serão computados

para sua aprovação, mas constarão de documento específico, emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.

§ 5º A divulgação dos resultados dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma da legislação pertinente.

§ 6º O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento específico.

§ 7º A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuada gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto determinar os cursos a serem avaliados.” (fl. 4)

Em consequência do determinado no citado dispositivo legal, art. 3º, da Lei 9.131/95, o Ministério da Educação e do Desporto baixou as Portarias 249, de 18.03.96, 256, de 27.3.96, 675, de 27.6.96, 718, 719 e 720, de 9.7.96, que também estão sendo acoimadas de inconstitucionais.

II

Sustenta-se que os citados dispositivos legais — art. 3º e seus §§ da Lei 9.131/95 — são inconstitucionais, porque atentam contra o princípio da razoabilidade. As leis devem ser razoáveis, argumentam os autores, na forma do disposto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal. Ademais, são os citados dispositivos legais ofensivos ao art. 207, porque atentatórios à autonomia universitária. O fato de as Portarias regulamentadoras estarem sendo expedidas pelo Ministro da Educação é ofensivo ao art. 87, II, da Constituição, que só confere competência ao Ministro de Estado para “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos” e as leis somente podem ser regulamentadas pelo Presidente da República (C.F., art. 84, IV).

Examinemos a questão.

III

Conforme vimos, a Lei 9.131, de 1995, art. 3, determina que o Ministério da Educação e do Desporto realize avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior (art. 3, *caput*), certo que os procedimentos a serem adotados para as avaliações incluirão a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação (§ 1º). A realização desse exame é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que o aluno a ele se submeteu (§ 3º).

Sustenta-se, em primeiro lugar, que tais dispositivos, o artigo 3 e seus §§, são inconstitucionais, porque não ajustados ao princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, assim ofensivos ao princípio do devido processo legal em termos substantivos — C.F., art. 5, LIV.

IV

Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV, do art. 5, respectivamente. O princípio do “*due process of law*”, tão caro ao direito norte-americano, registrei no prefácio que escrevi ao livro do Juiz José Renato Nalini (“*O Juiz e o acesso à Justiça*”, Ed. RT. 1994), e que constitui garantia libertária, passou por três fases. A primeira marca o seu surgimento, na “Magna Carta Libertatum”, de 1215, como garantia processual penal, como “*Law of the Land*” — julgamento por um tribunal formado entre seus pares e segundo as leis da terra — onde se desenham dois princípios, o do juiz natural e o da legalidade (fato definido como crime, pena previamente cominada). No Estatuto de Eduardo III, de 1354, “*law of the land*” foi substituída por “*due process of law*”. Na 2ª fase, “*due process of law*” passa a ser garantia

processual geral, constituindo requisito de validade da atividade jurisdicional o processo regularmente ordenado. A 3ª fase do princípio do “*due process of law*” é a mais rica. Mediante a interpretação das Emendas V e XIV da Constituição norte-americana, pela Suprema Corte, “*due process of law*” adquire postura substantiva ao lado do seu caráter processual, passando a limitar o mérito das ações estatais, o que se tornou marcante a partir da Corte Warren, nos anos cinquenta e sessenta, em que se tornou realidade a defesa das minorias étnicas e econômicas, do que dá notícia o primoroso livro de Leda Boechat Rodrigues, “*A Corte Warren (1953-1969) — Revolução Constitucional*”, Civilização Brasileira, Rio, 1991.

“*Due process of law*”, com conteúdo substantivo — “*substantive due process*” — constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de *razoabilidade* (“*reasonableness*”) e de *racionalidade* (“*rationality*”), devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexos com o objetivo que se quer atingir. Paralelamente, “*due process of law*”, com caráter processual — “*procedural due process*” — garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa.

V

“*Due process of law*”, com caráter substantivo, viu-se incluído na Constituição de 1988, em razão do trabalho desenvolvido, no âmbito da Assembléia Constituinte, pelo professor Carlos Roberto de Siqueira Castro, constitucionalista eminente, conforme dá notícia o prof. José Afonso da Silva no prefácio do livro de Siqueira Castro — “*O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil*”, Forense, 1989.

Caio Tácito, em precioso artigo de doutrina, informa que em sentido equivalente ao princípio da razoabilidade, “o direito alemão adotou o princípio da proporcionalidade, ou o princípio da proibição de excesso, conferindo-lhe a natureza de norma constitucional não escrita, que permite ao intérprete aferir a com-

patibilidade entre meios e fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.” Na Espanha “domina igual princípio, que se transmite ao direito comunitário (Javier Barnes, *Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario* in Revista de Administración Pública, p. 135, setembro-dezembro 1994, p. 495/535).” (Caio Tácito, “A Razoabilidade das Leis”, RDA 204/1).

Também dissertou sobre o tema a professora Carmen Lúcia Antunes Rocha, distinguindo o princípio da proporcionalidade do princípio da razoabilidade, podendo aquele ser visualizado sob dois aspectos: pelo primeiro, enfocando-se “a proporcionalidade dos valores protegidos pelos princípios constitucionais”, e, pelo segundo, examinando-se o “aspecto da proporção entre o quanto contido no princípio e a sua aplicação, proibindo-se qualquer excesso na prática do princípio, donde ser ele também chamado de princípio da vedação de excessos”, segundo o magistério de Gomes Canotilho. Já o princípio da razoabilidade assenta-se em que “cada norma tem uma razão de ser”, tem uma razão. Enquanto a proporcionalidade impede excessos, a razoabilidade faz com que se conheça o espírito dos princípios constitucionais a serem aplicados.” (Carmen Lúcia Antunes Rocha, “*Princípios Constitucionais da Administração Pública*”, Del Rey Ed., Belo Horizonte, 1994, pp. 52-54).

VI

Em livro que acaba de vir a lume, a professora Suzana de Toledo Barros — “*O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais*”, Brasília Jurídica, Brasília, DF, 1996 — examinou com profundidade o tema, inclusive na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, segundo a autora, “vem, aos poucos, abrindo caminho para a recepção do princípio da proporcionalidade na latitude com que os Tribunais Constitucionais europeus, o T.E.D.H. e a Suprema Corte americana o admitem.” (Ob. cit., p. 98).

Dá notícia a ilustre professora que o primeiro acórdão do Supremo Tribunal, a respeito do tema, foi tomado no RE 18.331, relatado pelo Ministro Orozimbo Nonato, em que ficou assentado que “o poder de taxar não pode chegar à desmedida do poder de destruir, uma vez que aquele somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, comércio e da indústria e com o direito de propriedade.” No RMS 16.912, veio ao debate a questão do arbítrio do legislador. O Ministro Victor Nunes deixou expresso, então, que “havendo abuso evidente do Congresso, sempre é possível enquadrar esse abuso na infração de algum princípio constitucional, como agora está fazendo o eminente Relator...” No HC 45.232, Relator o Ministro Themístocles Cavalcanti, o Supremo Tribunal, com base no princípio da proporcionalidade, declarou a inconstitucionalidade do art. 48 do D.L. 314, de 1967 (Lei de Segurança Nacional). Na Rp. 930-DF, o tema voltou ao debate, quando discutiu-se a regulamentação do exercício da profissão de corretor de imóveis em face da reserva legal prevista no art. 153, § 23, da Constituição pretérita, ferindo-se o debate a respeito da liberdade do legislador para fixar as condições de capacidade para o exercício das profissões. O Ministro Rodrigues Alckmin afirmou, então, a existência, na ordem jurídica brasileira, do princípio da razoabilidade, explicando-o com apoio em Fiorini. Na Rp. 1.077, de 28.03.84, o Supremo Tribunal reiterou a aplicabilidade do princípio da proporcionalidade. Na ementa do acórdão, lavrado pelo Ministro Moreira Alves, registrou-se: “Se a taxa judiciária, por excessiva, criar obstáculo capaz de impossibilitar a muitos a obtenção de prestação jurisdicional, é ela inconstitucional, por ofensa ao disposto na parte inicial do § 4º do artigo 153 da Constituição.” Também na Rp. 1.054, de 4.4.84, foi exercido o controle da razoabilidade ou da proporcionalidade da lei. No julgamento do MS 21.033-DF, por mim relatado, decidiu o Supremo Tribunal Federal que o limite de idade fixado para Advogado de Ofício da Justiça Militar não é razoável. O acórdão invoca o precedente tomado no RMS 21.046-RJ, Relator Ministro

Sepúlveda Pertence (RTJ 135/958). Há outros casos semelhantes: RREE 156.404, 157.863, 175.548, 136.237, 146.934 e 156.972. Cuidando do princípio da razoabilidade ou invocando-o, podemos mencionar, ainda: ADIn 223-DF, Rel. para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence: controle da razoabilidade das leis restritivas ao poder cautelar (RTJ 132/571); ADIn 855-PR, Relator Ministro Sepúlveda Pertence: suspensão dos efeitos da Lei 10.248, de 1993, do Estado do Paraná, que previa a obrigatoriedade de pesagem de botijão de gás à vista do consumidor; ADIn 1040, Relator Ministro Néri da Silveira: arguição de inconstitucionalidade do art. 187 da Lei Complementar 75 (Estatuto do Ministério Público da União), que estabelece que poderão inscrever-se no concurso público bacharéis em Direito há pelo menos dois anos; ADIn 966 e 958, relatadas pelo Ministro Marco Aurélio: arguição de inconst. do art. 5 da Lei 8.713, de 1993, que estabeleceu normas para as eleições gerais de 1994; ADIn 1.158-AM, Relator o Ministro Celso de Mello: arguição de inconst. do art. 9, § 2º, da Lei 1.897, de 1989, que estendia vantagem pecuniária de 1/3 da remuneração, a ser paga por ocasião das férias, aos servidores inativos do Estado do Amazonas. (RDA 202/260). Na ADIn 1.105-DF, Relator o Ministro Paulo Brossard, que contém a arguição de inconstitucionalidade de dispositivo do Estatuto da OAB, que estabelece a sustentação oral após o voto do relator, inc. IX do art. 7º da Lei 8.906, de 1994, a questão do princípio da razoabilidade voltou ao debate. A suspensão do citado dispositivo legal baseou-se no princípio da razoabilidade. Contribuí com o meu voto para que a decisão fosse tomada.

O princípio, portanto, encontra plena receptividade no Supremo Tribunal Federal, o que foi demonstrado, aliás, no excelente livro da professora SUZANA DE TOLEDO BARROS (ob. cit., p. 98 e ss.).

VII

Voltemos à Lei 9.131, de 1995. Determina ela, conforme vimos — art. 3º — que o Mi-

nistério da Educação e do Desporto avalie, periodicamente, as instituições e os cursos de nível superior, mediante exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação (art. 3º e § 1º). O resultado das avaliações será divulgado, informando o desempenho de cada curso, mas os alunos não serão identificados (§ 2º). A realização do exame é condição para obtenção do diploma, mas constará do registro do aluno apenas a data em que a ele se submeteu (§ 3º), certo que a lei não exige, como condição para a formatura, a aprovação no exame (§ 4º). Somente ao aluno será fornecido o resultado, implicando responsabilidade para o agente público a divulgação dos resultados dos exames (§ 5º), podendo o aluno, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame (§ 6º).

Os citados dispositivos legais seriam ofensivos ao princípio da razoabilidade, porque o exame representaria “um ônus descabido, desproporcional e desarrazoado. Se a União permitiu a proliferação de escolas deficientes ou más, não será com um exame *a posteriori* que ela vai reparar o mal feito. Nessa pseudo avaliação tardia não deixa de haver uma nota de sarcasmo, em desfavor do estudante que confiou na escola cujo funcionamento tem o aval da União.”

Com a vênia devida ao eminente parecerista, em cujos argumentos apoia-se a inicial da ação, divirjo do seu douto entendimento.

VIII

O fato de o estudante ser chamado a prestar um exame, cujos resultados não influirão na sua aprovação na Faculdade, nem impedirão a sua formatura, não me parece representar para ele “um ônus descabido, desproporcional e desarrazoado.” Prestar o estudante mais um exame, mais uma prova, parece-me até natural para o estudante. Representaria esse exame um ônus para o estudante, se esse exame implicasse reprovação na faculdade, ou

impedisse, o resultado negativo, a sua formatura. Penso que o poder público, ao qual cumpre autorizar a instituição de cursos e avaliar a sua qualidade — C.F., art. 209, II — pode propor e realizar os tais exames, porque nada avalia melhor uma instituição de educação ou um curso do que o exame dos conhecimentos adquiridos pelos destinatários do curso, que são os alunos. Dir-se-á que o exame é ofensivo à comodidade dos alunos. Admito que sim. De certa forma, é ele até inconveniente. Isto, entretanto, não é bastante para tornar desarrazoada a norma que o institui, convindo lembrar que a sua instituição, por lei, lei em sentido material e formal, atende ao princípio maior da legalidade inscrito no art. 5, II, da Constituição Federal.

Admito que o exame — uma prova com duração máxima de quatro horas, aplicada aos alunos do último ano, com base no conteúdo mínimo estabelecido para cada curso, talvez não seja um bom aferidor da boa ou má qualidade dos cursos. Neste sentido, aliás, o artigo dos professores Flávio Fava de Moraes e Carlos Alberto Barbosa Dantas, reitor e pró-reitor da USP — “A USP e o “provão” do MEC”, in Folha de São Paulo de 11.10.96, 1/3. Isto só, entretanto, não seria bastante e suficiente para ter-se a lei como atentatória ao princípio da razoabilidade que torna inconstitucional a norma primária.

Alega-se que, “no último ano acadêmico, obrigar o estudante a, simultaneamente, revisar todo o curso exatamente no momento em que outras preocupações se tornam imperiosas, é exigir do estudante um esforço sobre-humano...” Ora, todo exame, toda prova, exige esforços, mas não implica, no caso, desarrazoabilidade da lei, ainda mais se tivermos presente que o exame far-se-á com base “nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados”, conforme está disposto no § 1º do art. 3º. Incidindo o exame sobre conteúdo mínimo do curso, o esforço do aluno não representará para este, ao que penso, “esforço sobre-humano.”

O argumento no sentido de que a nota obtida pelo aluno poderá prejudicá-lo, no futuro, “quando alguém tiver de valer-se de seus serviços profissionais” e desejar conhecer essa

nota, prova demais, *data venia*, já que as notas obtidas no curso também poderiam ser pedidas pelo empregador do diplomando. A suposição, mera suposição, não torna desarrazoada a lei.

Fala-se, também, que o exame exigiria conteúdo imenso de disciplinas. Mas não é isto o que ocorre, dado que os exames terão base nos conteúdos mínimos estabelecido para cada curso, previamente divulgados (§ 1º do art. 3º).

Argumenta-se, de outro lado, que “o estudante vai pagar pelo mau ensino que lhe terá sido ministrado ou pelas facilidades com que se tenha apurado seu aproveitamento.” O argumento, no ponto, recomenda a instituição da avaliação. O certo é que a deficiência de muitos cursos e instituições universitárias é patente. É preciso, então, localizar as deficiências e as instituições deficientes. Nada melhor, para isso, que se avalie o destinatário do ensino, o aluno. Impedir a avaliação, sob o argumento de que é ela penosa para o estudante de hoje é condenar gerações e gerações presentes e futuras ao mau ensino, à frustração de um diploma que vai servir, unicamente, para ser dependurado na parede.

Invoca-se, também, as críticas do prof. Derek Curtis Bok, pesquisador e Presidente da Harvard, a testes padronizados, que seriam, na realidade, inúteis. A crítica merece consideração, mas não chega ao ponto de tornar inconstitucional a lei, porque não chega ao ponto de tornar desarrazoada a lei. O próprio prof. Bok revela que vários Estados da União norte-americana fazem tais testes. Mas, conforme falamos, a crítica deve ser considerada, certo que o legislador da Lei 9.131, de 1995, dela não ficou longe, tanto que o exame é, apenas, “um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação”, (art. 3, § 7º).

Não entendo, portanto, que as normas legais objeto da ação sejam inconstitucionais porque desarrazoadas.

IX

Afirma-se, também, que as citadas normas legais seriam ofensivas à autonomia universitária — C.F., art. 207.

Não penso assim.

O certo é que a autonomia universitária não pode impedir seja o ensino por ela ministrado fiscalizado pelo poder público, dado que essa fiscalização tem base na Constituição (C.F., art. 206, VII; art. 209, I e II; art. 210).

Numa outra perspectiva, esclareça-se que o resultado dos exames não é computado para a aprovação do aluno (art. 3º, § 4º). A sua realização é requisito para a obtenção do diploma, é certo, da mesma forma que outros requisitos são exigidos por lei: frequência às aulas num certo percentual e nota mínima, por exemplo. O exame tem por finalidade, não custa lembrar, aferir a qualidade do ensino ministrado pela instituição universitária e não a competência do aluno. Ora, a aferição da qualidade do ensino ministrado pela instituição universitária, pelo poder público, não é ofensiva a sua “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

X

Argumenta-se, finalmente, que a lei teria sido regulamentada pelo Ministro de Estado da Educação e não pelo Presidente da República, assim com ofensa aos artigos 84, IV, e art. 87, parágrafo único, da Constituição.

Certo é, entretanto, que o Ministro de Estado da Educação e do Desporto não expediu regulamento para a fiel execução da lei, nos moldes como o faz o Presidente da República (C. F., art. 84, IV), senão que expediu instruções para a execução do determinado no citado art. 3º da Lei 9.131, de 24.11.95, exatamente como determinado, aliás, no art. 3º, caput, § 7º, desta.

Recentemente, o Sr. Presidente da República expediu o Decreto nº 2.026, de 10.10.96 (“DOU” de 11.10.96), que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

O citado Decreto 2.026, de 10.10.96, firma-se no art. 84, IV, da Constituição, e no disposto no art. 9º, § 2º, alínea “a”, da Lei 4.024, de 20.12.61, com a redação dada pela Lei 9.131, de 24.11.95.

XI

Não tenho como relevante, pois, em face do aduzido e deduzido, a arguição de inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos, da Lei 9.131, de 1995, capaz de autorizar o deferimento de sua suspensão cautelar.

Do exposto, indefiro a medida cautelar.