

ENSINO SUPERIOR – ELEIÇÃO DIRETA – MEDIDA LIMINAR

– *Representação de inconstitucionalidade. Lei nº 1.115, de 16.1.1987, do Estado do Rio de Janeiro, que regula a escolha dos reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores da Uerj, assim como as relações entre o corpo discente e a instituição de ensino superior, em particular a representação dos estudantes nos colegiados universitários.*

Alegação de ofensa ao art. 8º, XVII, q, da CF que atribui à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e de seu parágrafo único, que subordina ao respeito da lei federal a legislação estadual supletiva.

Inovação de precedente do STF, relativo à lei anterior do mesmo Estado, declarada inconstitucional.

Pedido de medida cautelar de suspensão da eficácia da lei impugnada, até que se julgue afinal a representação.

Plausibilidade desta (fumus boni iuris) e riscos da demora no julgamento (periculum in mora).

Medida cautelar deferida.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.453

Representante: Procurador-Geral da República

Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Sr. Ministro Sydney Sanches

ACÓRDÃO

I

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 unanimidade de votos, em deferir o pedido de liminar nos termos do voto do Ministro-Relator.

Brasília, 19 de agosto de 1987. – *Rafael Mayer*, Presidente. *Sydney Sanches*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence, com base no art. 119, I, I da Constituição Federal, oferece representação por inconstitucionalidade da Lei nº 1.115, de 16.1.87, do Estado do Rio de Janeiro, por razões assim expostas a fls. 2/3:

2. A presente iniciativa atende à promoção do Professor Haroldo Lisboa da Cunha, ex-Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e outros sete membros do Conselho Universitário da instituição.

II

3. Aduz o suscitante que, ao impor o critério da lista tríplice e ao regular a escolha dos reitores e vice-reitores de Universidade, bem como dos diretores e vice-diretores de estabelecimentos isolados de ensino e de unidades universitárias, teriam os arts. 1º ao 10, da Lei nº 1.115/87 ofendido o art. 8º, XVII, q, da Constituição Federal, que confere à União competência para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” e ao parágrafo único do mesmo art. 8º, que subor-

dina ao respeito da lei federal a legislação estadual supletiva.

III

4. Aponta o suscitante, ainda, como inconstitucionais, os arts. 11 a 16, do aludido diploma legal, que dispõem sobre as relações entre o corpo discente e a instituição de ensino superior, em particular sobre a representação dos estudantes nos colegiados universitários.

5. A Portaria n.º 1.104/79 do Ministério da Educação e Cultura, editada por força da Lei n.º 6.681/79, estabeleceu, em seu art. 5.º, § 2.º, que os representantes estudantis integrarão os colegiados acadêmicos na proporção de um quinto do total dos membros, ao passo que o art. 11 da lei estadual garante a referida representação mas na razão de, *pelo menos*, um quinto.

IV

6. Caracterizada está, portanto, a plausibilidade das alegadas violações à Constituição da República.

7. Quanto à primeira delas – arts. 1.º a 10 da Lei estadual n.º 1.115/8 – vale acrescentar que disposições similares da Lei n.º 672/83, do mesmo Estado, foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal (Rep. 1.170, 15.12.82, rel. em Ministro Djaci Falcão, RTJ 111/94 – cópia anexa).

8. Somada à relevância da matéria para a normalidade da administração daquela importante instituição universitária – ao que se sabe, às vésperas de instauração do procedimento de escolha do seu novo Reitor – o precedente leva o representante a subscrever o pedido de suspensão liminar das normas questionadas.

9. Pede, assim, o representante que, apreciado o pedido de suspensão parcial deduzido e solicitadas as informações cabíveis, lhe seja dada vista dos autos, para pronunciamento sobre o mérito das arguições (fls. 2/3).

2. A representação veio instruída com a petição dirigida ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República pelo ex-Reitor, Professor Haroldo Lisboa da Cunha, por Diretores e Professores da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (fls. 4/15), pelo texto da lei estadual impugnada (Lei n.º 1.115, de 16.1.1987 (fls. 16), da Portaria do MEC n.º 1.104, de 31.10.1979 (fls. 19), da Resolução n.º 509.8-3 da Uerj, que aprovou o Estatuto de Representação Estudantil (fls. 20-26), e de

xerocópia de acórdão do STF, na Rp n.º 1.170-RJ-RTJ-111/94 (fls. 27/42).

3. Havendo requerimento de medida cautelar de suspensão de execução dos dispositivos legais impugnados, trago os autos ao E. Plenário para sua apreciação, nos termos do art. 170, § 1.º, do RI.

É o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Sydney Sanches* (Relator): 1. E o seguinte o teor da petição dirigida pelo ex-Reitor, Diretores e Professores da Universidade Estadual do Rio de Janeiro ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, e em cujos fundamentos S. Exa. apoiou sua representação:

“Os abaixo assinados, membros do Colendo Conselho Universitário da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, vêm, com fundamento e para os fins previstos no art. 119, item I, letra I, da Constituição da República, submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a presente Arguição de Inconstitucionalidade da Lei n.º 1.115, de 16 de janeiro de 1987, do Estado do Rio de Janeiro (doc. n.º 1), pelos motivos que a seguir expõem.

I

1. A Lei n.º 1.115, de 16.1.87 (RJ), trata do regime jurídico da escolha do Reitor e do Vice-Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e dá outras providências, a saber:

a) Determina, em seu art. 1.º, que o Reitor e o Vice-Reitor da UERJ serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre professores indicados em lista tríplice, resultante de eleição direta, e disciplina, nas disposições subseqüentes (arts. 2.º a 8.º), o correspondente direito de sufrágio de professores, alunos e servidores não-docentes, bem como o sistema e o processo eleitoral relativamente a essa eleição.

b) Prescreve (arts. 9.º e 10) que os Diretores e Vice-Diretores de Unidades Universitárias, assim como os Diretores de Centros Setoriais, serão eleitos em pleito direto observando-se os mesmos critérios estabelecidos em seus arts. 2.º a 7.º, para as eleições de Reitor a Vice-Reitor.

c) Dispõe (art. 11) sobre a representação do corpo discente em todos os órgãos colegiados da Universidade, na proporção correspondente a pelo menos 1/5 (um quinto) do total de membros do colégio.

d) Institui (art. 13) representação dos servidores não-docentes, de pelo menos um membro, nos órgãos colegiados da Universidade, à exceção do Conselho Superior de Ensino e Pesquisa.

e) Impõe, finalmente, à Universidade (art. 15) adaptar seu Estatuto às normas supra-indicadas no prazo de 60 dias, a contar da data de sua publicação (20.1.87).

II

2. A Constituição da República, ao definir, por enumeração das respectivas matérias, a competência legislativa da União, atribui a esta legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8º, XVII, alínea q, parte inicial), permitindo todavia aos Estados – como natural decurso de sua autonomia constitucional (art. 13), e em razão de caber-lhes por isso a organização dos seus próprios sistemas de ensino (art. 177) – legislar supletivamente sobre a mesma matéria, *respeitada a lei federal* (art. 8º, parágrafo único).

3. Como se sabe, legislar supletivamente significa, conforme o caso, suprir a falta de lei federal, ou, existente esta, complementá-la, sempre, é claro, no âmbito territorial do próprio Estado. De qualquer modo, à legislação supletiva corresponde sempre uma função meramente subsidiária, e, por isso, uma posição subordinada ou secundária, vale dizer, uma força jurídica reduzida em face da lei federal. Esta, a lei federal, sempre se sobrepõe àquela, é *lex superior*, em confronto com ela, e assim, no explícito dizer da Constituição, deve ser por ela respeitada (art. 8º, parágrafo único).

4. Segue-se, pois, que a lei federal corta, exclui ou invalida a lei ou preceito de lei estadual (supletiva) que a desrespeite, isto é, que com ela conflite, seja porque incompatível, seja porque simplesmente desconforme.

5. Sucede, porém, que desrespeitar a lei federal implica, na hipótese, manifestamente, desrespeitar também a regra maior de que lhe advém a supremacia, o art. 8º, parágrafo único, da Constituição da República; de modo que a invalidade da norma supletiva ou discrepante, por isso que tem sua fonte imediata na própria Constituição, não pode deixar de revestir o caráter dessa forma potenciada de invalidade que é a *inconstitucionalidade*.

Essa, entre muitas outras, a autorizadíssima lição de Pontes de Miranda: 'Onde a legislação estadual ou municipal ofende as diretrizes e bases da educação nacional, conforme foram concebidas pelo legislador federal, está, se anterior, ab-ro-

gada ou derogada, se posterior", evitada de inconstitucionalidade (Comentários à Constituição de 1967, *com a Emenda nº 1*, 2ª ed., São Paulo, RT, 1970, v. 2, p. 162).

III

6. Ora, a matéria de que cogita a lei estadual (supletiva) aqui impugnada (essa matéria, como se viu (nº 1), compreende notadamente o sistema e o processo de escolha dos órgãos dirigentes da Universidade – a representação do corpo discente nos órgãos colegiados acadêmicos) já está, em seus pontos fundamentais, regulada na legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional, como se dirá a seguir.

7. No que respeita à nomeação do Reitor e do Vice-Reitor, a norma federal de diretrizes e bases – no caso, o art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, na redação dada pela Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977 – estabelece, em caráter inderrogável (e assim o estabelece, quer para o legislador estadual, quer para a própria autonomia universitária), que em universidade oficial (como é a Uerj) os nomeados deverão ser escolhidos em *listas preparadas por um Colégio Eleitoral especial* constituído da reunião do Conselho Universitário e dos órgãos colegiados máximos de ensino e pesquisa e de administração, ou equivalente" (grifamos).

8. A Lei estadual impugnada, porém, em ostensiva contradição com esse preceito imperativo, determina, ao contrário (arts. 1º e 2º), que o Reitor e o Vice-Reitor da Uerj serão nomeados pelo Governador do Estado, dentre professores indicados em lista tríplice, resultante de *eleição direta*, em que são *eleitores todos os professores integrantes da carreira do magistério*, os alunos regularmente matriculados e os *servidores não-docentes*.

9. Parece, por este só confronto, definitivamente demonstrado que tais disposições da contestada Lei estadual supletiva são absolutamente incompatíveis com a Lei de Diretrizes e Bases, desrespeitando-a, pois, e, por via de consequência, transgredindo também, abertamente, o parágrafo único do art. 8º da Constituição da República.

IV

10. Quanto à designação de diretores e vice-diretores de unidades universitárias – matéria que, como é claro, exclusivamente respeita à organização interna e ao funcionamento das uni-

versidades limita-se a lei federal de diretrizes e bases, na citada disposição, a permitir se faça sua escolha "conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino".

11. Todavia, a faculdade que a lei assim institui não significa, evidentemente, como poderia sugerir uma interpretação mais propensa ao literalismo, que se tenha pretendido atribuir aos Estados a possibilidade de dispor livremente, mediante legislação supletiva, sobre critérios e procedimentos de escolha de diretores e vice-diretores de unidades universitárias de estabelecimentos oficiais pertencentes aos respectivos sistemas de ensino.

12. Bem outro, sem dúvida, é o sentido dessa norma que, declinando da possibilidade de ditar ela mesma uma disciplina exaustiva para a matéria, e dilatando assim a margem de livre escolha dos dirigentes, na ordem interna da Universidade, o que quer, em verdade, é nada mais que inclinar-se ante o princípio maior da autonomia universitária.

13. Com efeito, a determinação de tais critérios e procedimentos, como foi dito, interessa fundamentalmente à administração, vale dizer, à organização interna e ao funcionamento das universidades. Ora, de um lado a autonomia administrativa constitui uma das manifestações primordiais de autonomia (Lei n.º 5.540/68, art. 3.º), que assegura à Universidade, como se sabe, vital independência em relação ao Estado e aos constrangimentos políticos; de outro, a própria Lei de Diretrizes e Bases, em respeito a esse mesmo princípio – agora considerado em seu aspecto essencial de autonomia normativa – determina que "a organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente" (Lei n.º 5.540/68, art. 5.º) (grifamos).

14. Aliás, atendendo a tais preceitos da Lei de Diretrizes e Bases, a Uerj fez incluir em seu atual Estatuto (assim como já o fizera no anterior), aprovado pelo Conselho Universitário, pelo Conselho Estadual de Educação e, finalmente, pelo Governo do Estado, mediante o Decreto n.º 6.465, de 29.12.82, o preceito do § 1.º do art. 24, segundo o qual "o Diretor e o Vice-Diretor (das unidades universitárias) serão nomeados pelo Reitor dentre professores lotados em departamentos pertencentes à unidade universitária, indicados, em listas triplíces, pelo respectivo colegiado" (grifamos).

15. A Lei estadual impugnada, em aberta contradição com essa regra – que, de resto, reproduz,

no plano estatutário, e portanto na ordem interna da Universidade, o princípio geral do art. 16 da Lei n.º 5.540/68 – e violando desse modo, frontalmente, o princípio fundamental da autonomia universitária (arts. 3.º e 5.º da Lei de Diretrizes e Bases), determina (art. 9.º) que os diretores e vice-diretores de Unidades Universitárias, assim como os diretores de Centros Setoriais da Uerj, serão eleitos em pleito direto, observando-se os mesmos critérios estabelecidos para a eleição do Reitor e do Vice-Reitor, nos arts. 2.º a 7.º da indigitada Lei n.º 1.115/87 (RJ), e antes já impugnados (n.ºs 8 e 9 acima).

V

16. No que toca à representação estudantil, a Lei de Diretrizes e Bases (art. 38 da Lei n.º 5.540/68), depois de estabelecer o princípio geral da representação do corpo discente, com direito a voz e voto, nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, limitara a participação dos representantes estudantis (§ 3.º) a no máximo um quinto do total dos membros dos colegiados e comissões. Todavia, a citada disposição veio a ser expressamente revogada pela Lei n.º 6.690, de 16 de agosto de 1979. Esta, reconfirmando de início o princípio da representação do corpo discente dos estabelecimentos de ensino superior nos órgãos colegiados acadêmicos, com direito a voz e voto (art. 1.º), atribui competência ao Ministério da Educação para regulamentar as atividades da representação estudantil (art. 6.º).

17. Essa regulamentação foi baixada mediante a Portaria Ministerial n.º 1.104, de 31 de outubro de 1979 (doc. n.º 2), em que, tendo sido inicialmente previsto que os estatutos e regimentos das instituições de ensino superior disciplinarão a organização e funcionamento dos órgãos de representação estudantil, restabeleceu-se a regra já consagrada na lei anterior segundo a qual a representação estudantil integrará os colegiados acadêmicos na proporção de até um quinto do total dos seus membros.

18. Devolvida assim a matéria à autonomia normativa das universidades, a Uerj disciplinou-a em um "Estatuto da Representação Estudantil", aprovado pela Resolução n.º 509, de 23 de maio de 1983, do seu Conselho Universitário (doc. n.º 3). Reportando-se logo em seu art. 1.º à legislação federal ora invocada, acolheu esse Estatuto toda a disciplina estabelecida, com fundamento na legislação federal de diretrizes e bases (Lei n.º 6.680/79) pela Portaria Ministerial n.º 1.104/79, e incor-

porou-se, por essa forma, ao ordenamento universitário.

19. Parece, pois, inquestionável que, intentando dispor sobre a representação estudantil na Uerj, para inclusive estabelecer contrariamente à Portaria Ministerial nº 1.104/79 e à norma estatutária da própria Universidade – que essa representação será, não de até 1/5, mas de “*pelo menos 1/5* (um quinto) do total de membros” dos órgãos colegiados acadêmicos, a Lei estadual nº 1.115 desrespeita (art. 11), duplicadamente, a legislação federal de diretrizes e bases: primeiro, enquanto contradiz especificamente norma que regulamenta a Lei nº 6.680/79; e segundo, enquanto ao mesmo passo abertamente atenta contra a autonomia normativa e administrativa da Universidade (Lei nº 5.540/68, arts. 3º e 5º).

VI

20. Mas a Lei estadual nº 1.115/87 desrespeita, ainda uma vez, a lei federal, ao estabelecer (art. 13) que os servidores não-docentes terão representação, com direito a voz e voto, de pelo menos um membro, em cada órgão colegiado da Universidade, excetuado o Conselho Superior de Ensino e Pesquisa.

21. E também neste lance o desrespeito é dobrado: primeiro, porque extrapassando os limites inerentes à sua natureza de norma *supletiva* (Constituição, art. 8º, parágrafo único), institui uma hipótese de representação funcional (a dos servidores não-docentes) que a Lei de Diretrizes e Bases absolutamente desconhece; e segundo, porque atropelando mais uma vez o Estatuto da Universidade, para imiscuir-se em matéria só pertinente à organização e funcionamento desta, obstina-se a norma estadual questionada em ofender-lhe a autonomia.

22. Mas, nisso tudo, sem dúvida o mais grave é que a Lei nº 1.115, de 16 de janeiro de 1987, do Estado do Rio de Janeiro, ora impugnada, é, em substância, simples e desrespeitosa reprodução, cópia sem disfarce, da Lei nº 672, de 8 de setembro de 1983, do mesmo Estado do Rio de Janeiro, já totalmente fulminada, por inconstitucional, em memorável julgamento da Representação nº 1.170, em 15 de dezembro de 1983, pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (RTJ, 111/94).

23. Relata a ementa desse notável acórdão, de que foi Relator o eminente ministro Djaci Falcão: “A competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional não é privativa da União, porquanto comporta a competência

supletiva do Estado-membro, subordinando-se esta à cláusula “respeitada a lei federal”. A lei estadual não pode discrepar da lei federal que uniformiza o sistema nacional.

Se a lei federal dispõe que a determinados órgãos colegiados cabe elaborar as listas de reitor e vice-reitor, o Estado – entidade mantenedora da Universidade – não se pode contrapor a esse critério limitativo. Por outro lado, a escolha de diretores e vice-diretores de unidades universitárias, e mais dos diretores e vice-diretores de centros setoriais, mediante eleição direta, também foge da Lei de Diretrizes e Bases, que preserve o princípio da autonomia universitária, no seu art. 5º.

Inconstitucionalidade da Lei nº 672, de 1983, do Estado do Rio de Janeiro” (RTJ, 111/94).

24. A singela exposição dos fatos basta assim para evidenciar que o procedimento consubstanciado na aprovação da Lei nº 1.115, de 16 de janeiro de 1987, do Estado do Rio de Janeiro, representa intolerável atitude de despreço e verdadeiro desrespeito à decisão da nossa mais alta Corte Judiciária.

VIII

À vista das precedentes considerações, e esperando ter cabalmente demonstrado a inconstitucionalidade total da Lei nº 1.115, de 16 de janeiro de 1987, do Estado do Rio de Janeiro, vem o Argüente respeitosamente requerer que Vossa Excelência se digne de receber a presente argüição de inconstitucionalidade, para, nos termos do art. 119, item I, alínea I, da Constituição da República, assim como das disposições regimentais pertinentes, submeter ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, mediante representação, o exame da lei estadual em questão, para que seja declarada a sua inconstitucionalidade, pedindo, outrossim, a indispensável medida cautelar, para que seja suspensa a sua execução.

Termos em que, p. deferimento.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 1987.

Prof. Haroldo Lisboa da Cunha, ex-Reitor.

Prof. Ney Cristino de Castro Melo, Diretor da Diretoria de Administração Escolar.

Prof. Lauryston Gomes Pereira Guerra, Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas.

Prof. Paulo Emmanuel da Hora Matta, Instituto de Educação Física e Desportos.

Prof. Antonio Fernando Rodrigues, Diretor do Instituto de Química.

Prof.^a Cylene Castellões Callart, Coordenadora Adjunta do Mestrado de Educação.

Prof. João Gustavo Lacerda Furtado, Diretor do Instituto de Ciências Humanas.

Prof. Helio Saul Ramos Barreto, Faculdade de Educação" (fls. 4/15).

2. A representação preenche o requisito do *fumus boni iuris* (plausibilidade jurídica), sobretudo diante do precedente desta Corte na Representação n.º 1.170-RJ, julgada procedente, *in totum*, por maioria de votos, sendo Relator o eminente Ministro Djaci Falcão (RTJ, 111/94) (cópia a fls. 27/42).

E também o do *periculum in mora*, pois a demora no julgamento final poderá ensejar a realização de eleições segundo o modelo fixado na lei estadual impugnada, com o risco de ineficácia e dos naturais desdobramentos que isso provocaria, em detrimento da normalidade no funcionamento da Universidade.

3. Defiro, pois, a medida cautelar de suspensão da eficácia da lei estadual (n.º 1.115, de

16.1.87, do Estado do Rio de Janeiro) composta de 16 artigos, todos eles acoimados de inconstitucionais.

É meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp n.º 1.453-3-RJ – Rel.: Min. Sydney Sanches. Rpte.: Procurador-Geral da República, Rpdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: deferiu-se o pedido de liminar nos termos do voto do Ministro Relator, unanimemente. Votou o Presidente. Plenário, em 19.8.87.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.