

31 "A história não é um ato de criação intelectual dos historiadores. Ela constitui um processo de autodeliberação progressiva da massa do povo. Os que precisam emancipar-se coletivamente é que a conquistam — e a constroem. Isso, pelo menos, nos ensina o Brasil moderno, o que nos situa de hoje para a frente!" Florestan Fernandes, **Nova República?** Zahar, 1985.

32 "O direito é uma relação. Não é uma norma. Se não tem em conta este caráter social que tem a esta tensão de que é produto; se, outras palavras, não se enfoca ele mais que em si mesmo enquanto norma, não se pode compreendê-lo". Konstantin Stoyanovitch, **O Pensamento Marxista e o Direito, Siglo Veintiuno**, p. 80.

33 Há algo mais muito mais grave e muito mais dramático. Isto: o direito (ou o Estado) não existe enquanto verdadeiramente jurídico mas sim para manter um estado de coisas constantemente ameaçado em seus fundamentos, e isto por uma força que não somente pode como ainda deve fazê-lo cair" Ob. cit., p. 80.

34 "Mas, felizmente, vem-se firmando a força da classe trabalhadora, que passa a exigir a regularização do loteamento. Isso é recente. E o governo tem que dar uma resposta; tem que anistiar, regularizar; tem que lidar com essa questão. Ai surge a Lei 6.766, de dezembro de 79, a Lei Lehman". Cândido Malta F.º, **O Uso do Solo Urbano à Guisa de Introdução do Texto da CNBB, Virada do Século na América Latina**, p. 216.

35 No Rio de Janeiro, as associações de moradores das regiões marginalizadas, principalmente da zona oeste, organizadas e com a liderança da FAMERJ conquistaram, na prática de sua atuação junto à Procuradoria Geral do Estado, depois de anos de luta, a formação do Núcleo de Regularização de Loteamentos, com a participação efetiva das associações através de coletivo comunitário, cujas decisões têm sido até agora respeitadas pelo Núcleo (embora nem sempre pelos órgãos do Governo) como decisões soberanas. Contam-se entre suas conquistas efetivas o reconhecimento por parte da Municipalidade de sua responsabilidade histórica pelas obras não realizadas e a inclusão no orçamento do Município de verba destinada a obras nos loteamentos clandestinos e irregulares.

36 Ver tudo quanto se diz neste trabalho sobre a desapropriação como garantia constitucional da propriedade.

37 Dec.-Lei n.º 3.365, de 21-09-1941; Dec.-Lei n.º 1.075, de 22-01-1970.

38 "Essa cidade, que vai crescendo ao deus-dará, passa a amedrontar uma classe média urbana, que também está crescendo em número e quer se proteger. Para se proteger, lança mão do instrumento, socialmente disponível, que são as zonas de zoneamento, com as quais as classes médias altas objetivam proteger os seus bairros residenciais". Cândido Malta, **ob. cit.**, p. 204.

39 Substitutivo do Deputado Raul Ferraz ao Projeto de Lei n.º 775, de 1983.

40 **Idem.**

41 Usucapião é modalidade de aquisição da propriedade. Adquire-se a propriedade por usucapião quando se possui um imóvel durante certo prazo previsto na lei.

PODER JUDICIÁRIO

Supremo Tribunal Federal

Recurso Extraordinário n.º 107.330-6 Rio de Janeiro

Primeira Turma

Relator: O Sr. Ministro Rafael Mayer
Recorrente: Estado do Rio de Janeiro
Recorrido: Rimopi Comércio e Representações Ltda.

Execução fiscal. Sociedade por quotas. Sócio-gerente. Citação. Liquidação irregular.

É legítima a citação do sócio-gerente, como responsável substituto, em execução fiscal contra sociedade por quotas liquidadas irregularmente.

Recurso Extraordinário conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 29 de outubro de 1985.

Rafael Mayer
Presidente e Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO RAFAEL MAYER: — O acórdão recorrido tem o teor seguinte:

“O recurso visa a obter a citação pessoal do sócio-gerente por dívida da sociedade, alegando-se que a falta de pagamento do tributo e o encerramento irregular das

atividades sociais constituíam a infração à lei referida no art. 135, III do Código Tributário Nacional.

O dispositivo legal invocado refere-se a obrigações tributárias **resultantes** de atos praticados com infração à lei.

A obrigação tributária, no caso dos autos, é anterior à falta de pagamento e à suposta liquidação irregular da sociedade.

Assim sendo, nega-se provimento ao recurso." (fls. 28/29)

Esta é a ementa do acórdão:

"Execução fiscal. Não constitui infração da lei, para os efeitos do art. 135, III do Código Tributário Nacional, a simples falta de pagamento de tributo ou o encerramento, de fato, das atividades sociais." (fls. 28)

Dai o recurso extraordinário pelas letras **a** e **d**, alegando negativa de vigência do art. 135, III do CTN e art. 4.º da Lei n.º 6.830, além de dissídio pretoriano.

Por esse último fundamento, o recurso foi admitido e regularmente processado.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO RAFAEL MAYER (RELATOR): O Recorrente logra demonstrar o dissídio entre o acórdão recorrido e os paradigmas desta Corte, emanados da Egrégia Segunda Turma, que rezam em sentido oposto ao julgado da instância **a quo**.

O que está em causa é a legitimidade da citação do sócio-gerente em execução fiscal por dívida de sociedade que encerrou as atividades sociais de maneira irregular.

Destaque-se, dentre os paradigmas apontados o acórdão da Egrégia Segunda Turma, no RE 95.125, relator designado o eminente Ministro DÉCIO MIRANDA, com elucidativa ementa:

"Tributário. Sociedade limitada. Débito tributário. Execução. Independentemente de inclusão do nome na certidão de dívida, pode a citação para pagar ou dar bens à penhora recair sobre sócio-gerente de sociedade limitada que haja desaparecido sem deixar vestígios de seus bens ou prova de sua dissolução regular." (RTJ, 106/286)

No mesmo sentido, o RE 96.099, relatado pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, com referência a outros precedentes da Segunda

Turma, e a partir dos fatos certos "de que a citação requerida é de sócio-gerente e a sociedade não foi localizada onde devera estar estabelecida." (RTJ, 105/334).

Menciono, também, o precedente da Primeira Turma de que fui relator (RE 95.393).

Viável o recurso pela letra **d**, dele conheço e faço prevalecer o entendimento da Corte, dando provimento ao recurso.

EXTRATO DA ATA

RE 107.330-6 — RJ

Rel.: Ministro Rafael Mayer. Recte.: Estado do Rio de Janeiro (Adv.: Celso Soares Carneiro). Recdo.: Rimopi Comércio e Representações Ltda.

Decisão: Recurso conhecido e provido. Unânime. 1.ª Turma, 29-10-85.

Presidência do Senhor Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches e Octávio Gallotti.

Ausente, justificadamente, o Ministro Oscar Corrêa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.

REPRESENTAÇÃO N.º 1.170-4 — RIO DE JANEIRO

Relator: O Sr. Ministro Djaci Falcão
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Representação de inconstitucionalidade da Lei n.º 672, de 08-09-83, do Estado do Rio de Janeiro.

Competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 8.º, inc. XVII, letra q, e seu parágrafo único, da Constituição da República). Competência que 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. Resguardo da autonomia universitária.

Instituição universitária oficial, integrante do sistema nacional de ensino, no provimento dos seus cargos de direção máxima deve obediência às diretrizes e bases traçadas pelo legislador federal, com sentido bastante amplo e compreensivo. 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 pode se contrapor a esse critério limitativo. Por outro lado, a escolha de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias, e mais dos Diretores de Centros Setoriais mediante eleição direta, também foge da Lei de Diretrizes e Bases, que preserva o princípio da autonomia universitária, no seu art. 5.º.

Representação julgada procedente, in totum, por maioria de votos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 672, de 08 de setembro de 1983, do Estado do Rio de Janeiro, vencidos, em parte, os Ministros FRANCISCO REZEK e NÉRI DA SILVEIRA. Votou o Presidente.

Brasília, em 15 de dezembro de 1983.

Cordeiro Guerra
Presidente

Djaci Falcão
Relator

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO DJACI FALCÃO: — O Professor INOCÊNCIO MARTIRES COELHO, digno Procurador-Geral da República, com base no art. 119, inc. I, letra I, da Constituição da República, submete à consideração da Corte a arguição de inconstitucionalidade da Lei n.º 672, de 08 de setembro do corrente ano, do Estado do Rio de Janeiro, expondo textualmente:

"Pela lei em questão, sancionada sem vetos pelo Chefe do Executivo estadual e regularmente publicada no competente órgão oficial, os nomes para a escolha daqueles dirigentes universitários serão encaminhados ao Governador em listas triplices elaboradas "com base no resultado de eleições diretas" (art. 1.º), estabelecendo, logo à frente, o art. 4.º, que são eleitores do novo processo todos os professores, alunos e servidores não-docentes; enfim, toda a comunidade universitária.

Depois de estipular que "a eleição será feita em urnas distintas", compreensivas de votos de professores, alunos e servidores não-docentes — (art. 5.º), atribui a cada classe de votantes pesos distintos, de tal modo que o total de votos apurados entre os professores tenha peso igual à soma dos votos dos alunos e dos empregados não-docentes da Universidade (art. 6.º).

O sétimo, por sua vez, contém mandamento imperativo, no sentido de que "o voto será pessoal, secreto e obrigatório".

Reza, contudo, a Constituição Federal, em seu art. 8.º, inciso XVII, letra q, que compete à União legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional", acrescentando seu parágrafo único que, sobre esta matéria, assim como sobre outras ali relacionadas, a competência assegurada à União não exclui a dos Estados para legislarem em caráter supletivo.

Com fundamento nesse texto constitucional, a União votou Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixando normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, lei cujo art. 16 foi posteriormente alterado por outra, de n.º 6.420, editada em 03 de junho de 1977, que lhe deu, na parte que interessa ao caso, a seguinte redação:

"Art. 16 — A nomeação de reitores e vice-reitores de universidades, e de diretores e vice-diretores de

unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior, obedecerá ao seguinte:

I — O reitor e o vice-reitor de universidade oficial serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, 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;

II — Os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

III — O diretor e o vice-diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União quando constituído em autarquia serão nomeados pelo Presidente da República, e no caso de diretor e vice-diretor de unidade universitária, pelo Ministro da Educação e Cultura, escolhidos em lista preparada pelo respectivo colegiado máximo;

IV — Nos demais casos, o diretor será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

§ 1.º — Ressalvado o caso do inciso II deste artigo, as listas a que se refere este artigo serão sêxtuplas."

Posteriormente, o Decreto Federal n.º 80.536, de 11 de outubro de 1977, regulamentando a mencionada Lei n.º 6.420, do mesmo ano, estabeleceu no seu art. 10, **caput**:

"Os reitores e vice-reitores das universidades estaduais ou municipais serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo competente, escolhidos em listas sêxtuplas preparadas por um colégio eleitoral especial na forma do item I, do artigo 16, da Lei n.º 5.540, com a redação dada pela Lei n.º 6.420, de 03 de junho de 1977."

Do confronto entre a legislação federal e a estadual transcritas, emerge, nítida, a antinomia entre ambas: enquanto a lei federal dispõe que os dirigentes das universidades estaduais serão escolhidos em listas **sêxtuplas**, preparadas pelo **Conselho Universitário** e pelos órgãos máximos de ensino, pesquisa e administração, a legislação local estabelece, para a mesma escolha, sejam organizadas listas **tríplices**, elaboradas com base no resultado de eleições diretas de que participe toda a comunidade universitária.

Esse conflito de normas somente pode ser dirimido à luz da Constituição Federal, onde se acham discriminadas as competências de cada qual das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados e Municípios).

Ora, tendo a União votado, validamente, lei, inserida em sua competência constitucional, quanto à forma pela qual devem ser elaboradas as listas sêxtuplas para a escolha dos dirigentes universitários, federais ou estaduais, parece eivada de inconstitucionalidade a lei, de origem local, que estabeleça processo diverso daquele traçado pelo legislador federal." (fls. 2 a 6)

Deferida medida liminar de suspensão da execução da lei em causa (fls. 34 a 43), foram prestadas as informações devidas.

Diz o Exmo. Sr. Governador do Estado:

"Estabelece o texto constitucional uma partilha de competência de que não poderia deixar de cogitar, à vista da feição federativa de nossa estrutura estatal. Classicamente, nossa doutrina vem apontando três grandes vetores no assunto:

- a) assuntos em que **privativa** a competência normativa de uma das pessoas federativas;
- b) assuntos em que se veda, a qualquer das pessoas federativas, o exercício normativo (serve de exemplo o disposto no artigo 9.º, da Carta Federal);
- c) assuntos em que **concorrentes** as competências de duas, ou mais, pessoas federativas.

O tema, de que estou a tratar, claramente integra-se no terceiro segmento, dos supra-indicados. E assim se dá porque a norma de confronto, invocada na Representação, é dizer, o artigo 8.º, XVII, "q", se aperfeiçoa no ditame do parágrafo único, do prefalado artigo 8.º, **verbis**:

"A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas "c", "d", "e", "n", "q" e "v" do item XVII, respeitada a Lei Federal."

Cuidarei, pois, nas passagens seguintes, de surpreender as duas facetas da atuação **supletiva**, acima instituída, bem como os limites do respeito à lei federal, no mesmo texto cominado.

4 — Tome-se, como ponto de partida, o disposto, por exemplo, na letra "e", do preceptivo constitucional competencial em causa:

"Art. 8.º — Compete à União:

XVII — legislar sobre:

e) registros públicos, juntas comerciais e tabelionatos;"

Confronte-se o mandamento supra, com, ainda, por exemplo, a parte inicial da letra "c", do mesmo dispositivo:

"Art. 8.º — Compete à União:

XVII — legislar sobre:

c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública;

A evidência, a extensão dos poderes normativos, num e noutro caso deferidos à União, é cristalinamente diversa. Na primeira dicção, atribui-se à União, sem prejuízo da competência supletiva estadual, legislar **amplamente** sobre registros públicos, juntas comerciais e tabelionatos. É dizer, porque não limitada, a competência **in casu** vai desde a catalogação das balizas normativas genéricas incidentes no assunto, até mesmo o minudenciar da estruturação de cada um daqueles segmentos administrativos mencionados na letra "e" em causa. E dessa característica deflui relevantíssima conseqüência, que, por clareza expositiva, vai bipartida:

- a) a competência supletiva estadual, aqui, só pode ocorrer quando inexista lei federal superponível;
- b) doutra parte, ainda que assim exercida a competência, a superveniência de lei federal, que possa materialmente superpor-se à normativa estadual, derroga esta última, a qualquer tempo, sem qualquer resistência.

Na segunda dicção, contudo, eloqüentemente mais restrito é o campo de atuação da União Federal: só lhe compete, sobre os temas contemplados na parte transcrita, da letra "c", editar **normas gerais**, cabendo aos Estados a produção de normas **particularizantes**. Pacífica, por isso, a doutrina brasileira ao afirmar que esta capacidade de ditar, **in casu**, normas gerais não inibe aos Estados disciplinar suas legislações, com atendimento às suas peculiaridades (veja-se, para exemplo, a lição de **Celso Antonio Bandeira de Mello**, in **Elementos de Direito Administrativo**, p. 102, Ed. Revista dos Tribunais). Desse quadro decorre uma equação de conseqüências também sensivelmente diversas das registradas na primeira dicção. Assim:

- a) a competência supletiva estadual se restringe às normas gerais; tal como no tópico anterior, só pode ocorrer quando inexista lei federal superponível;
- b) simetricamente, o advento de lei federal, no **campo das normas gerais**, derrogará, a qualquer tempo e sem resistência, as normas gerais baixadas pelo Estado; foi para essa realidade, e somente para ela, que se dirigiu o magistério do eminente PONTES DE MIRANDA, citado na Representação, e injustificadamente ampliado em seu efetivo alcance;
- c) mas na província das normas não-gerais (isto é, a de minúcias, particularizações, estruturação, funcionamento, procedimentos, etc. . .) a competência das demais pessoas federativas se exerce **principaliter**, exclusivamente e sem contrastes. É dizer: a União ditará normas particulares de orçamento; o Estado igualmente procederá, em sua esfera espacial de efetividade jurídica. Aqui, o estadual não cede ao federal. **Um e outro têm de conviver, nos confinados campos competenciais decorrentes da Carta Federal.**

5 — O tema versado na impugnada Lei estadual n.º 672 pertence exatamente a essa segunda dicção constitucional. Aqui, a União pode apenas baixar **diretrizes e bases**, não lhe cabendo a edição de normas particularizantes.

A este propósito é indispensável ter em vista dois dispositivos da Constituição Federal que traçam, **in casu**, a linha divisória entre as competências federal e estadual, a saber a alínea **q** do inciso XVII do art. 8.º, combinado com seu parágrafo único, e o art. 13.

No primeiro, a Carta Federal confere à União competência para legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional", sem que tal competência exclua "a dos Estados para legislar supletivamente" sobre a mesma matéria.

O segundo assegura a autonomia do Estado-membro através do poder, que se lhe confere, de organizar-se e reger-se "pelas Constituições e leis" que adotar, respeitados certos princípios fundamentais.

O legislador federal, ao exercer a competência que a Constituição lhe defere, não pode ir ao ponto de atingir ou restringir a autonomia dos Estados além dos limites traçados pelo art. 13.

A competência prevista na primeira parte da alínea "q" do inciso XVII do art. 8.º da Lei Fundamental é exercida, por natureza, através de normas gerais. Dispor sobre **diretrizes e bases da educação** não é o mesmo que dispor sobre **educação**. A expressão **diretrizes e bases** limita o poder legisferante federal a regras de caráter geral. Simples linhas de princípios. Não pode a União, pois, com base na alínea "q" do inciso XVII do art. 8.º, editar normas minudentes, casuísticas, pormenorizadas, mormente sobre a organização da Administração estadual no campo do ensino. Se o fizer estará, ela sim, produzindo normas inconstitucionais que, por isto mesmo, não obrigarão os Estados.

Em síntese, não pode o legislador federal, a pretexto de traçar diretrizes e fixar bases para a educação nacional, invadir o campo da competência estadual para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento dos órgãos ou entidades estaduais que têm a seu cargo a educação.

Aliás, essa, exatamente, a opinião da ilustre Titular da Pasta de Educação e Cultura, Professora ESTHER DE FIGUEIREDO FERRAZ. Em festejado Parecer, aprovado pela Câmara de Legislação e Normas, do Conselho Federal de Educação, aquela ilustre jurista, em várias passagens da peça aludida (Parecer n.º 106/80, processo 58/79, aprovado a 04-02-80, cf. "Documento" 231, fevereiro de 1980, páginas 311/320; junto, às informações ora apresentadas, xerocópia do Parecer em causa), sustenta tese idêntica à ora professada. Destaco, em especial, sua sólida argumentação, quanto a não caber à lei federal dispor sobre nomeação de reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores senão para as universidades oficiais federais:

"Como se vê, já àquela altura — 1972 — mencionávamos essa espécie de "tentação" a que, vez por outra, sucumbe

a União no terreno legislativo, editando normas que, em rigor, na parte que diz respeito aos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, só poderiam ser baixadas pelos órgãos locais. Retornamos mais de uma vez ao tema e já em 1979, na monografia "Centralização — Descentralização — Municipalização", assim descrevemos as "marchas e contramarchas no processo de descentralização" iniciado em 1961, dizendo o seguinte:

"Tão habituados nos achamos, entretanto, ao rígido centralismo que num passado ainda próximo presidiu à organização do nosso ensino, que de quando em quando não resistimos à tentação de voltar atrás, incidindo em pecados mais ou menos graves contra as regras descentralizadoras. Isso aconteceu, por exemplo, quando a Lei n.º 5.692, de 11-08-71, retirou dos Conselhos Estaduais de Educação a prerrogativa que antes lhes era assegurada pela 1.ª Lei de Diretrizes e Bases, de completar o rol das matérias obrigatórias do ensino de 1.º e 2.º graus, fixadas pelo Conselho Federal, retirada essa que na prática tem levado a conseqüências desastrosas, impedidos que se viram os sistemas de compêlir as escolas a subirem um milímetro que seja além da cota em que se situa o chamado "núcleo comum". E sucedeu igualmente quando se consubstanciaram medidas legislativas (leis e decretos) dispendo genericamente sobre matéria que, na parte pertinente aos sistemas locais, deveria ser por eles mesmos regulada (ver Lei n.º 6.420, de 03-06-77, regulamentada pelo Decreto n.º 80.536, de 11-10-77, dispendo sobre a nomeação de Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores nas instituições de ensino superior oficiais; Decreto n.º 68.908, de 13-06-70, que dispõe sobre concursos vestibulares; Decreto n.º 77.455, de 19-04-76, que regula a matéria pertinente à transferência de alunos). Nestes últimos casos foi abandonada a regra segundo a qual a União pode apenas legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não lhes sendo permitido fazer legislação exaustiva sob pena de, fazendo-o, infringir a Constituição. É pena que a marcha descentralizadora haja sido perturbada por esses tropeços e essas quedas de maior ou menor porte, embora num e noutro casos — disso estamos convictos — se haja procedido sem a intenção de ferir a autonomia dos sistemas locais."

6 — Não se pode negar, por isso, que as Leis federais n.ºs 5.510, de 1968, e 6.420, de 1977, infringem a autonomia estadual quando dispõem sobre o processo de escolha dos dirigentes das Universidades e unidades universitárias estaduais. Ao fazê-lo, a União não se limitou a traçar diretrizes e estabelecer bases para a educação nacional. Antes, ingressou no plano da organização dos órgãos e entidades da Administração estadual, o que lhe é constitucionalmente vedado (art. 13).

Prova de que o processo de escolha dos dirigentes universitários não se caracteriza como uma das diretrizes ou pontos básicos da educação nacional está na própria Lei n.º 6.420, de 1977. Com efeito, ao dar nova redação ao art. 16 da Lei n.º 5.540, o citado diploma legislativo determina que:

“Os Dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos” (inciso II).

Fosse este procedimento aspecto fundamental para a educação nacional, a ponto de se constituir em uma das suas diretrizes ou bases, não haveria como ou porque deixar aos estabelecimentos particulares liberdade tão ampla. Ao contrário, a União deveria regrá-lo até com mais rigor e detalhamento no que concerne aos estabelecimentos oficiais.

7 — Calha, a talho de foice, o ensinamento do ilustríssimo JOSÉ AFONSO DA SILVA (**Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 2.ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, pp. 199-200):

“No Brasil, é a Constituição Federal que fundamenta a validade de todas as regras jurídicas da União, dos Estados e dos Municípios. Uma lei estadual vale, enquanto se conforma com a esfera de competência do Estado, para regular determinada matéria. Essa competência foi conferida pela Constituição Federal. **Se uma lei federal invade a competência estadual ou municipal, torna-se inválida e inconstitucional.** Imediatamente, não se trata de um conflito de normas, mas de um **conflito de competências**, que se resolve sempre com base na norma superior: a Constituição Federal, que dirá a que a esfera governamental cabe regular o assunto suscitante do conflito.”

9 — A vista de todo o exposto, confio em que Vossa Excelência, com seus eminentes pares do Pretório Excelso, virá a decretar a **improcedência** da Representação n.º 1.170-4.” (fls. 73 a 82)

Por sua vez expõe, na parte essencial, o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa:

“5 — A iniciativa legislativa foi do Deputado LUIZ SALOMÃO que apresentou, em 11 de março de 1983, projeto de lei dispendo sobre a forma de elaboração da lista triplíce para a nomeação do reitor e vice-reitor da UERJ, bem como sobre princípios de governo autônomo da Universidade, contendo longa justificativa (Doc. Anexo n.º 1). Foi recebido pela Presidência e mandado a imprimir e às Comissões de Constituição e Justiça e de Educação, Cultura e Desportos, passando a constituir o Projeto de Lei n.º 11, de 1983 (publicado no D. O., parte II, de 16-03-83 e republicado em 17-03-83, por haver saído com incorreções).

6 — A Comissão de Constituição e Justiça, em 05-04-83, aprovou parecer do relator, Deputado HERCULANO CARNEIRO, pela constitucionalidade do projeto (D. O., Parte II, de 08-04-83).

7 — Em 05-05-83, anuncia-se a 1.ª discussão, em tramitação ordinária, continuando-se a discussão nas sessões de 10, 11, 12 e 17 de maio, quando foi encerrada a discussão, voltando o projeto às Comissões para parecer sobre as emendas apresentadas em plenário.

No **Diário Oficial**, Parte II, de 18-05-83, foram publicadas as 20 (vinte) emendas de plenário de autoria dos deputados: CARLOS FAYAL (n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5), PAULO DUQUE (n.º 6), CLAUDIO MOACYR (n.ºs 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13), LISZT VIEIRA (n.ºs 14, 15, 16, 17 e 18), GILBERTO RODRIGUEZ (n.º 19) e EDUARDO CHUAHY (n.º 20). As referidas emendas foram consideradas constitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça, em parecer de 07-06-83 (publicado no D. O., Parte II, de 08-06-83).

8 — A Comissão de Educação, Cultura e Desportos, em 10-08-83, aprovou parecer contrário às emendas de plenário, concluindo por substitutivo (Doc. Anexo n.º 2).

9 — A Mesa Diretora, em 11-08-83, aprovou requerimento de urgência formulado pelo deputado GILBERTO RODRIGUEZ (D. O., Parte II, de 12-08-83).

10 — Em 17-08-83 foi lido e mandado a imprimir o parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desportos, **concluindo por substitutivo** (D. O., Parte II, de 18-08-83, com errata publicada no D. O. de 19-08-83).

11 — Em 23-08-83, anunciou-se a votação, em regime de urgência, em discussão única, sendo na forma do Regimento Interno colocado em votação o **substitutivo** da Comissão de Educação, Cultura e Desportos, **o qual foi aprovado**, ficando prejudicado o projeto original e todas as emendas apresentadas (D. O., Parte II, de 24-08-83).

12 — Finalmente, em 24-08-83, é lida e vai a imprimir a Redação Final (Projeto de Lei n.º 11-A, de 1983), a qual foi aprovada em 25-08-83 (Doc. Anexo n.º 3).

13 — Pelo Ofício n.º 21-M, de 26 de agosto de 1983, esta Presidência encaminhou ao Senhor Governador, na forma do art. 45, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o Autógrafo do Projeto de Lei n.º 11-A, de 1983, em duas vias, de autoria da Comissão de Educação, Cultura e Desportos, solicitando a devolução da segunda via, após ser o mesmo sancionado ou vetado (Docs. Anexos n.ºs 4 e 5).

14 — O Senhor Governador do Estado, pelo Ofício GAB-366, de 09 de setembro de 1983, restituiu a 2.ª via do Autógrafo do Projeto de Lei n.º 11-A, de 1983, que, sancionado na forma do art. 45, **in fine**, da Constituição Estadual, se transformou na Lei n.º 672, de 08 de setembro de 1983, que dispõe sobre a forma de elaboração das listas tríplices para a nomeação do Reitor e Vice-Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ (Doc. n.º 6).

CONCLUSÃO

15 — Como verifica Vossa Excelência, a Assembléia Legislativa entendeu que tinha competência para legislar sobre o processo de escolha dos dirigentes da Universidade estadual." (fls. 99 a 102)

Finalmente, manifestou-se o Ministério Público nos seguintes termos:

"Pela Lei n.º 672, de 08 de setembro de 1983, do Estado do Rio de Janeiro, introduziram-se significativas modificações na forma de elaboração das listas tríplices para nomeação do reitor e vice-reitor da Universidade local.

Estabeleceu-se, assim, no artigo 1.º, que os nomes para a escolha daqueles dirigentes serão encaminhados ao Governador em listas tríplices elaboradas "com base no resultado de eleições diretas", dispendo em seguida, o artigo 2.º, que o processo eleitoral será dirigido por comissão especial, constituída de cinco membros, assim distribuídos: dois indicados pelo Conselho Universitário; um, pelo D.C.E.; outro, pela Associação dos Docentes; e o último, pela Associação dos Servidores da referida Universidade.

Reza o artigo 3.º serem "elegíveis os professores integrantes da carreira do magistério", acrescentando, o artigo 4.º, quais são os eleitores nesse novo processo eleitoral. Ei-lo:

"Art. 4.º — Na eleição mencionada no artigo anterior, são eleitores todos os:

- I — Docentes integrantes da carreira de magistério da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ;
- II — Alunos regularmente matriculados nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade;
- III — Servidores não docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ."

Depois de dispor que "a eleição será feita em urnas distintas", compreensivas de votos de professores, alunos e servidores não docentes (art. 5.º), atribui a cada classe de votantes pesos distintos, de tal modo que o total de votos apurados entre os professores tenha peso igual à soma dos votos de alunos e de empregados da Universidade (art. 6.º).

O artigo 7.º, por sua vez, contém mandamento imperativo no sentido de que "o voto será pessoal, secreto e obrigatório".

O 8.º fixa o prazo de 30 dias, contados da promulgação da lei, para a elaboração das listas, enquanto o 9.º prescreve o mesmo critério de eleição direta para a escolha dos diretores e vice-diretores das unidades universitárias.

Diz, a seguir, o artigo 10, que os mandatos de todos os dirigentes serão de quatro anos, enquanto os artigos 11 e 12 estabelecem a forma de representação, respectivamente, do corpo discente e dos servidores não-docentes nos órgãos colegiados da Universidade.

Depois de ordenar que os estatutos da Universidade deverão adaptar-se às normas da nova lei (art. 13), o dispositivo seguinte manda, revogadas as disposições em contrário, entre ela em vigor na data de sua publicação, 09 de setembro de 1983 (art. 14).

Objetivo primordial da lei estadual em exame foi, nuclearmente, estabelecer eleições diretas para votação das listas tríplices a serem encaminhadas ao Governador, a quem cabe a escolha dos dirigentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Nesse processo são elegíveis os professores integrantes da carreira, que, juntamente com o corpo discente e os servidores não docentes, compõem também a massa de eleitores.

Questiona-se então a constitucionalidade do critério das eleições diretas introduzidas pela lei local recentemente sancionada.

A análise, ainda perfunctória, da questão deve começar pela Constituição Federal, cujo art. 8.º, inciso XVII, letra q, confere à União competência para legislar sobre "Diretrizes e Bases da Educação Nacional", acrescentando o parágrafo único que, sobre esta matéria, como sobre algumas outras ali relacionadas, a competência da União não exclui a dos Estados para legislarem em caráter suplementivo.

Com fundamento nesse texto constitucional, a União votou a Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixando normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, lei cujo art. 16 foi posteriormente alterado por outra, de n.º 6.420, votada em 03 de junho de 1977, que lhe deu, na parte que interessa ao caso, a seguinte redação:

"Art. 16 — A nomeação de reitores e vice-reitores de universidades, e de diretores e vice-diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior, obedecerá ao seguinte:

I — O reitor e o vice-reitor de Universidade Oficial serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, 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;

II — Os dirigentes de Universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

III — O diretor e o vice-diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União quando constituído em autarquia serão nomeados pelo Presidente da República, e no caso de diretor e vice-diretor de unidade universitária, pelo Ministro da Educação e Cultura, escolhidos em lista preparada pelo respectivo colegiado máximo;

IV — Nos demais casos, o diretor será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

§ 1.º — Ressalvado o caso do inciso II deste artigo, as listas a que se refere este artigo serão sêxtuplas."

Posteriormente, o Decreto Federal n.º 80.536, de 11 de outubro de 1977, regulamentando a mencionada Lei 6.420, do mesmo ano, estabeleceu no seu art. 10, **caput**:

"Os reitores e vice-reitores das universidades estaduais ou municipais serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo competente escolhidos em listas sêxtuplas preparadas por um colégio eleitoral especial na forma do item I, do artigo 16, da Lei n.º 5.540, com a redação dada pela Lei n.º 6.420, de 03 de junho de 1977."

Do confronto entre a legislação federal e a estadual transcritas, emerge, nítida, a antinomia entre ambas: enquanto a lei federal dispõe que os dirigentes das universidades estaduais serão escolhidos em listas **sêxtuplas**, preparadas pelo **Conselho Universitário** e pelos órgãos máximos de ensino, pesquisa e administração, a legislação local estabelece, para a mesma escolha, sejam organizadas listas **tríplices**, elaboradas com base no resultado de eleições diretas de que participe toda a comunidade universitária.

Configurado o conflito de normas, surge a indagação; qual a prevalente, a federal ou a estadual?

Não se pode, na solução da **quaestio juris**, eliminar-se a dúvida com invocação ao argumento simplista da hierarquia das leis, segundo o qual a lei federal afasta, ou corta a estadual (**Bundesrecht bricht Landes recht**).

Dal a reserva com que hoje se recebe a classificação hierárquica das leis no regime federativo, enunciada por BRYCE e entre nós assim exposta por RUY BARBOSA:

"Nos Países Federalizados, como os Estados Unidos, como o Brasil, a escala é quádrupla: a Constituição

Federal, as Leis Federais, as Constituições dos Estados, as Leis destes. A sucessão, em que acabo de enumerá-las, exprime-lhes a hierarquia legal... Dado o antagonismo entre a primeira e qualquer das outras, entre a segunda e as duas subseqüentes, ou entre a terceira e a quarta, a anterioridade na graduação indica a precedência na autoridade" (ut JOÃO BARBALHO, Constituição Federal Brasileira, Rio, 1902, p. 9).

Em verdade, como com razão se afirmou o Ministro ANTÔNIO GONÇALVES DE OLIVEIRA, "não existe, em princípio, uma supremacia da lei federal... O problema é, antes, de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis" (apud VÍCTOR NUNES LEAL, in **Problemas de Direito Público**, 1969, p. 127).

Cumprindo indagar, isto sim, se a lei federal é válida, ou seja, se foi votada dentro da área de competência que a Constituição reserva à União. Daí a observação correta de VÍCTOR NUNES LEAL quando, em crítica à subordinação sistemática das leis estaduais às federais, assevera:

"A hierarquia existe, mas, em vez da simples expressão 'leis federais', deve dizer-se 'leis federais válidas', isto é, expedidas dentro da competência da União e que não infrinjam qualquer proibição constitucional" (**Problemas de Direito Público**, 1969, p. 126).

Feitas essas observações preliminares, cumpre então verificar se o legislador federal, no caso em exame, votou lei válida que, inserida em seu âmbito de competência e sem ofensa a qualquer cláusula constitucional, deva sobrepor-se à lei expedida pelo Estado do Rio de Janeiro.

A Constituição Federal, no seu art. 8.º, inciso XVII, alínea c, deu ampla competência à União para legislar sobre "Diretrizes e Bases da Educação Nacional", sem estabelecer limites conceituais ao exercício de tal competência. Por isso à União cabe, em princípio, votar toda e qualquer matéria que, a seu juízo e segundo suas conveniências, deva estar compreendida no conceito de "Diretrizes e Bases da Educação Nacional" a que alude o texto constitucional.

Na linha desse raciocínio, a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, dispunha, a princípio, no seu art. 80, que as universidades gozariam de autonomia didática, finan-

ceira, disciplinar e administrativa, esta consistente na faculdade, entre outras, de "indicar o reitor, mediante lista tríplice, para aprovação ou escolha do Governo, nas universidades oficiais, podendo o mesmo ser reconduzido duas vezes".

Outras leis federais se seguiram, incluindo a forma pela qual se processaria a escolha dos dirigentes das universidades oficiais, estaduais ou federais, sem que jamais recaísse sobre elas a pecha de inconstitucionalidade.

Por conseguinte, não se pode, sem ofensa à lei federal validamente votada, ter como prevalecente sobre ela lei estadual posterior, visceralmente contrária aos seus termos.

Os que defendem a prevalência desta última sobre a anterior partem do raciocínio de que não se limitara a União a traçar normas sobre diretrizes e bases da educação, mas invadira a área da competência estadual para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento dos órgãos locais dedicados ao ensino universitário.

Essa colocação, contudo, inverte os termos da equação, por isso que delimita prioritariamente o campo da competência estadual para, apenas de forma supletiva, deixar à União a competência remanescente.

A Carta Política em vigor não autoriza essa ilação, consoante deflui de seus termos expressos, ao atribuir ao Estado-membro apenas a competência supletiva para legislar sobre a matéria aqui questionada.

Dispondo de forma contrária ao que se continha na legislação federal expedida no estrito âmbito de sua competência, a Lei n.º 672, de 08 de setembro de 1983, do Rio de Janeiro, nos parece flagrantemente inconstitucional.

Eis a propósito o magistério do inexcelsível PONTES DE MIRANDA, em escólio ao artigo da Constituição examinado:

"Onde a legislação estadual ou municipal ofende as diretrizes e bases da educação nacional, conforme foram concebidas pelo Legislador Federal, está, se anterior, ab-rogada ou derogada; se posterior, elvada de inconstitucionalidade." (**Comentários à Constituição de 1967, c/a Emenda n.º 1, de 1969, tomo II, 2.ª ed., 1970, p. 162**).

Referindo-se à competência supletiva dos Estados para legislar nas hipóteses do parágrafo único do art. 8.º da

Carta, assevera esse notável jurisconsulto brasileiro que “a legislação estadual que se não limita à função supletiva ou complementar é inconstitucional, excluível, portanto, em sentença, pelo Poder Judiciário” (ob. cit., p. 170), para depois acrescentar:

“O meio que tem a legislatura central de obstar à legislação estadual nos casos das letras c), d), e), n), q) e v) do art. 8.º, CVII, é, tão-só, o de legislar, ainda que as suas regras sejam formuladas negativamente, uma vez que regras jurídicas negativas preenchem o campo deixado à legislação concorrente, de modo que não fica o branco para as legislações estaduais” (ob. cit. p. 171).

Cumpra também lembrar que o Conselho Estadual de Educação, em expediente endereçado à Secretária de Educação do Rio de Janeiro e subscrito por dois terços de seus Conselheiros, firmou posição contrária aos termos em que votada a lei local em comento, à consideração de que ela infringe a lei federal e, por via de consequência, a Constituição da República. É expressiva do referido expediente, encaminhado por cópia autêntica ao Sr. Procurador-Geral da República, a seguinte passagem:

“No tocante à elaboração das listas para provimento dos cargos de Reitor e Vice-Reitor a lei federal expressamente determina o procedimento a adotar, especificamente a formação do colégio eleitoral especial que, nas **universidades oficiais** (como é o caso da UERJ) se constitui “da reunião do Conselho Universitário e dos órgãos colegiados máximos de ensino e pesquisa e de administração ou equivalente” (art. 16 da Lei n.º 5.540/68, na redação aprovada pela Lei n.º 6.420/77, art. 1.º).

O novo princípio, que a recente lei estadual pretende acolher, está, assim, em flagrante inconformidade com a disposição federal que é cogente e imperativa” (doc. anexo).

Pelas razões expostas, opina a Procuradoria Geral da República pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 672, de 08 de setembro de 1983, do Rio de Janeiro.

Brasília, 22 de novembro de 1983.

(ass.) Walter José de Medeiros,
Procurador da República

Aprovo:

(ass.) Inocêncio Mártires Coelho
Procurador-Geral da República.” (fls. 131 a 142)

Determino que sejam extraídas cópias deste relatório, para os Senhores Ministros.

Brasília, em 05 de dezembro de 1983.

Ministro Djaci Falcão
Relator

VOTO

O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO (Relator): A Lei n.º 672, de 08 de setembro de 1983, do Estado do Rio de Janeiro, acoimada de inconstitucional, guarda o seguinte teor:

“Art. 1.º — Os nomes para escolha do Reitor e Vice-Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, serão encaminhados ao Chefe do Poder Executivo em listas triplices elaboradas com base no resultado de eleições diretas, realizadas nos termos desta lei.

Art. 2.º — O processo eleitoral será dirigido por uma Comissão Especial nomeada pelo Chanceler, constituída por 5 (cinco) membros, sendo 2 (dois) indicados pelo Conselho Universitário, 1 (um) pelo Diretório Central dos Estudantes, 1 (um) pela Associação dos Docentes e 1 (um) pela Associação dos Servidores da referida Universidade.

Parágrafo único — A eleição obedecerá aos seguintes procedimentos:

- a) registro prévio dos candidatos;
- b) realização dentro do recinto da instituição;
- c) identificação dos eleitores;
- d) garantia do sigilo de votos e inviolabilidade das urnas; e
- e) apuração imediata, após o término da votação.

Art. 3.º — São elegíveis os Professores integrantes da carreira do Magistério da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ.

Art. 4.º — Na eleição mencionada no artigo anterior, são eleitores todos os:

- I — docentes integrantes da carreira de magistério da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ;
- II — alunos regularmente matriculados nos cursos de graduação, mestrado e doutorado da Universidade; e
- III — servidores não docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ.

Art. 5.º — A eleição será feita em urnas distintas, quais sejam:

- I — as em que votarão os professores;
- II — as em que votarão os alunos; e
- III — as em que votarão os servidores não docentes.

Art. 6.º — As eleições obedecerão a um sistema de pesos, tendo o total de votos apurados nas urnas designadas no inciso I do artigo anterior peso igual ao total de votos das urnas dos incisos II e III desse artigo.

Art. 7.º — O voto será pessoal, secreto e obrigatório.

Art. 8.º — As primeiras eleições para elaboração da lista tríplice de candidatos a Reitor e Vice-Reitor realizar-se-ão, no máximo, dentro de 30 (trinta) dias após a promulgação desta lei.

Parágrafo único — Os nomes serão relacionados em ordem decrescente de votação e encaminhados ao Chefe do Poder Executivo pela própria Comissão Especial, até 10 (dez) dias após as eleições.

Art. 9.º — Os Diretores e Vice-Diretores de Unidades Universitárias, bem como os Diretores de Centros Setoriais serão escolhidos através de eleições diretas simples, observando-se os mesmos critérios adotados nas eleições das listas tríplices de Reitor e Vice-Reitor.

Parágrafo único — As eleições previstas neste artigo serão feitas trinta dias após as eleições para escolha do Reitor.

Art. 10 — Os mandatos de Reitor, Vice-Reitor, Diretores e Vice-Diretores das Unidades e dos Diretores de Centros Setoriais serão de 4 (quatro) anos.

Art. 11 — O corpo discente terá representação, com direito a voz e voto, nos órgãos colegiados da Universidade, bem como nas Comissões que vierem a ser instituídas.

§ 1.º — A proporção da representação estudantil nos colegiados e comissões será equivalente ao limite máximo estabelecido na legislação específica.

§ 2.º — Para a investidura em cargo de representação estudantil, faz-se necessário, tão-somente, o cumprimento dos requisitos estipulados na legislação federal específica.

Art. 12 — Os servidores não-docentes terão representação, com direito a voz e voto, de pelo menos um membro em cada órgão colegiado da Universidade, excetuando o Conselho de Ensino e Pesquisa.

Art. 13 — O Estatuto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ será adaptado às normas contidas nesta lei.

Art. 14 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

É sabido que em nosso sistema constitucional se sobressai a competência legislativa da União, conforme se vê do art. 8.º, inc. XVII da Lei Magna. Lendo-se o art. 8.º, inc. XVII, letra g, verifica-se que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Aí a competência da União não é exclusiva, porquanto comporta a competência supletiva do Estado-membro, subordinando-se esta à cláusula "respeitada a lei federal" (parágrafo único do art. 8.º).

Esta locução significa que a competência do Estado fica limitada pela lei federal, *lato sensu*. Assim, a lei estadual não pode se contrapor à lei federal que uniformiza o sistema nacional. É o que poderá ocorrer, por exemplo, quando a legislação estadual contraria as diretrizes e bases da educação, disciplinadas pelo legislador federal. Ter-se-á, então, a inconstitucionalidade da legislação local.

A Lei n.º 5.540, de 28-11-68, na redação dada pela Lei n.º 6.420, de 03-06-77, dispõe:

"Art. 16 — A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de Universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior, obedecerá ao seguinte:

I — O Reitor e o Vice-Reitor de Universidade oficial serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, 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;

II — Os Dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

III — o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União quando constituído em autarquia serão nomeados pelo Presidente da República, e no caso de Diretor e Vice-Diretor de unidade universitária, pelo Ministro da Educação e Cultura, escolhidos em lista preparada pelo respectivo colegiado máximo;

IV — nos demais casos, o Diretor será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

§ 1.º — Ressalvado o caso do inciso II deste artigo, as listas a que se refere este artigo serão sêxtuplas."

Ao aplicar esse diploma o intérprete não deve perder de vista que cuida não só das diretrizes, mas das próprias bases estruturais do ensino nacional. Em parecer do nobre e culto Deputado GUSTAVO CAPANEMA, perante o Congresso Nacional, ficou bem explicitado o seu sentido finalístico, como revelam as seguintes passagens:

"O ensino não pode ser excluído da competência legislativa da União. A União compete legislar sobre as suas bases e diretrizes, isto é, sobre os seus meios e fins, sobre os termos gerais de sua organização e sobre as condições e finalidade de seu funcionamento..."

"... Como se vê, a Assembléia Constituinte, ao regular a competência da União quanto à legislação do ensino, não quis traduzir o seu pensamento somente com a palavra diretrizes mas acrescentou ao texto a palavra bases, pretendendo significar com isso, claramente, e quase redundantemente, que à União compete, não apenas traçar os princípios gerais do ensino de todos os ramos, mas também dar-lhe estrutura e disciplina, organização e regime."

Essa interpretação irrecusável diante da linguagem constitucional, decorre ainda dos termos tão explícitos da justificação da emenda vencedora. Dessa justificação, adotada pela Comissão de Constituição e pela Assembléia Constituinte, se conclui que o legislador ordinário federal é que é o juiz da amplitude com que a União há de legislar sobre o ensino, e que se essa legislação deve ser sumária e reduzida com relação ao ensino primário, já pode ser mais explícita quanto aos outros ramos do ensino, até o ponto de ser explanativa e pormenorizada quanto ao ensino secundário e superior".

Do exame das legislações federal e estadual patenteia-se o contraste quanto à elaboração das listas para o provimento dos cargos de Reitor e Vice-Reitor. A primeira estabelece que nas universidades oficiais (federais e estaduais) haverá escolha em listas sêxtuplas, organizadas por um Colégio Eleitoral, constituído pela "reunião do Conselho Universitário e dos órgãos colegiados máximos de ensino e pesquisa e de administração, ou equivalente", enquanto a segunda dispõe que serão organizadas listas tríplices, elaboradas "com base no resultado de eleições diretas" com a participação de toda a comunidade universitária (arts. 2.º e 4.º). São eleitores todos os docentes, alunos e servidores não docentes (art. 4.º).

Há uma evidente inconformidade entre os dois diplomas, devendo prevalecer, sem dúvida, a lei federal validamente editada, que se atém aos limites constitucionais. Referindo-se ao argumento de que deve preponderar sobre a lei federal a lei estadual posterior diz, com propriedade o Dr. WALTER JOSÉ DE MEDEIROS, arguto e zeloso Procurador da República:

"Os que defendem a prevalência desta última sobre a anterior partem do raciocínio de que não se limitara a União a traçar normas sobre diretrizes e bases da educação, mas invadira a área da competência estadual para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento dos órgãos locais dedicados ao ensino universitário."

Essa colocação, contudo, inverte os termos da equação, por isso que delimita prioritariamente o campo da competência estadual para, apenas de forma supletiva, deixar à União a competência remanescente."

A Carta Política em vigor não autoriza essa ilação, consoante deflui de seus termos expressos, ao atribuir ao Estado-membro apenas a competência supletiva para legislar sobre a matéria aqui questionada" (fls. 139).

Instituição universitária Oficial, integrante do sistema nacional de ensino, no provimento dos seus cargos de direção máxima deve obediência às diretrizes e bases traçadas pelo legislador federal, com sentido bastante amplo e compreensivo. 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 pode se contrapor a esse critério limitativo. Por outro lado, a escolha de Diretores e Vice-Diretores de unidades Universitárias, e mais dos Diretores de Centros Setoriais mediante eleição direta, também foge da Lei de Diretrizes e Bases, que preserva o princípio da autonomia universitária, no seu art. 5.º.

Não cabe ao Estado ultrapassar os lindes de sua competência, a fim de dispor de modo diverso do previsto na lei específica, ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases, que deve servir de modelo no preservar a autonomia Universitária.

Como quer que seja, a meu ver não é dado ao intérprete admitir um critério para a escolha do Reitor e Vice-Reitor com observância da Lei de Diretrizes e Bases, onde se estabelecem as bases estruturais do ensino nacional, e outro, fruto da legislação estadual, distanciado do sistema ali adotado, em relação ao provimento dos cargos de Diretores e Vice-Diretores de Unidades Universitárias e Diretores de Centros Setoriais. Do contrário, ter-se-á quebrado a unidade do sistema essencial à estrutura universitária.

Está em causa, não o simples provimento de cargos, mas, precipuamente, o resguardo da autonomia universitária, nos limites validamente traçados pela lei federal (Lei de Diretrizes e Bases).

A Lei n.º 672, de 08-09-83, ao ofender as diretrizes e bases da educação nacional, consubstanciadas na Lei n.º 5.540, com a redação dada pela Lei n.º 6.420, de 03-06-77, guarda eiva de inconstitucionalidade.

Ante o exposto julgo procedente a representação.

VOTO

O SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK: — Pergunto ao eminente relator se, no caso dos dirigentes universitários de nível inferior ao do reitor e vice, ou seja, no caso dos diretores e vice-diretores das faculdades que compõem o complexo universitário, S. Exa. vê conflito entre a legislação ora em exame e o art. 16 da Lei n. 5.540. Tenho alguma dúvida a esse respeito, porque parece que o inciso III se refere ao diretor e ao vice-diretor dos estabelecimentos isolados de ensino superior, mantidos pela União. Quando autárquicos, a nomeação é pelo Presidente da República, e, no caso de diretor e vice-diretor de unidades universitárias estranhas ao quadro autárquico, pelo Ministro da Educação. Esta é uma norma atinente ao ensino superior federal.

O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO (Relator) — Que serve, a meu ver, de modelo para o legislador estadual, em primeiro lugar. Em segundo lugar, observo que, segundo o art. 5.º da Lei de Diretrizes e Bases, a organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados pelos estatutos e regimentos das universidades que a constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente. De modo que se não foge ao modelo federal que se insere no inciso III do art. 16. Divisaria eu uma ofensa a esse art. 5.º, que também é da Lei de Diretrizes e Bases.

O SENHOR MINISTRO FRANCISCO REZEK: — No que concerne à aventada inconstitucionalidade, não da lei estadual em exame, mas das próprias iniciativas federais nesse terreno — vale dizer, da produção federal de normas como aquela que contém o art. 16 da Lei n.º 5.540 —, ouvi com atenção, depois da leitura do memorial, a palavra do Ilustre advogado do Estado do Rio de Janeiro. Devo dizer

que não me parece bom o argumento de que houve injunção indevida do legislador federal em seara estranha à das diretrizes e bases da educação nacional. Este conceito não foi ampliado indevidamente: ele é amplo por sua própria natureza. Se, ao fixar as diretrizes e bases da educação nacional, o legislador federal não pudesse traçar normas como aquelas que regem o processo de escolha da alta administração universitária, não estaríamos diante de uma lei, mas de uma peça doutrinária. Recuso toda exegese que pretenda converter a competência para fazer doutrina, em matéria de educação, numa competência para fazer doutrina, e não para efetivamente legislar. Mas, embora reconheça a legitimidade da legalização federal, expressa no art. 16 e nos seus vários incisos, hesito — no que se refere a diretores e vice-diretores de faculdades — em admitir situação igual — ou sequer semelhante, na essência — à que se espelha no inciso I, e que diz respeito ao reitor e vice, mandando o legislador que o chefe do Poder Executivo os escolha em lista preparada por colégio eleitoral, descrito em lei. Por conta dessa dúvida, talvez fosse oportuno pedir vista dos autos.

O SENHOR MINISTRO CORDEIRO GUERRA (Presidente) — Lembro a V. Exa. a premência da solução do caso, que é de alta relevância no Estado do Rio de Janeiro. Creio que o adiamento conservaria em inquietação no ambiente universitário daquele Estado.

O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO (Relator) — Diz o art. 16:

“A nomeação de Reitores e Vice-Reitores e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá o seguinte: (Iê) colegiado máximo.”

Então, a meu entender, aqui se insere uma norma federal válida, que serve de modelo para o legislador estadual.

O SENHOR MINISTRO FRANCISCO REZEK: — Foi esse o ponto de vista do Ministério Público Federal. A norma do inciso III, embora relativa a dirigentes universitários de segundo escalão no âmbito federal, seria impositiva para os Estados...

O SENHOR MINISTRO DJACI FALCÃO (Relator): — Aí se tem que distinguir entre cargos de direção. Embora Reitor e Vice-Reitor estejam no máximo, não se haveria de distinguir uma competência legislativa em relação aos cargos de nível médio de direção. A unidade do sistema, a meu ver, reclama a aplicação desse preceito.

O SENHOR MINISTRO FRANCISCO REZEK: — É notório que, por força de norma expressa da Carta da República, certos preceitos se impõem ao direito constitucional dos Estados federados. Mas não sei como admitir que uma norma federal ordinária, sem determinação expressa da Carta, possa considerar-se impositiva para o legislador, também ordinário, do Estado federado.

Sr. Presidente, a fim de não retardar o julgamento, darei a representação por procedente onde estou convicto de que ela o é; rejeitando-a quanto ao mais.

Assim, julgo a representação procedente em parte.

VOTO

O SENHOR MINISTRO OSCAR CORRÊA: — Senhor Presidente, desejaria acrescentar algumas considerações, em face da importância do exame da hipótese, que não se prende, apenas, à invasão da órbita de competência constitucional da União pelo Estado. Parece-me que a matéria é de maior gravidade, pois atinge o próprio fundamento que informa essa competência. Não é ela simples medida de conveniência ou de afirmação do predomínio do Poder Central sobre o dos Estados Federados.

O fundamento é mais profundo, o mais profundo: a educação é **nacional**, bem maior que deve ser preservado, orientado, supervisionado, no sentido **nacional**, porque diz respeito à própria **unidade nacional**, da qual é pressuposto, cimento e garantia.

Por isso se concedeu à União tal prerrogativa, ampla, **nacional**, que vai desde legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, seus fins e objetivos — entre os quais o fortalecimento da unidade nacional, de acordo com a Lei n.º 4.024/61, artigo 1.º, que diz:

“Art. 1.º — A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim:

- a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
- b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem;
- c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;”

até o reconhecimento, inspeção, supervisão e determinação de cessação de funcionamento de estabelecimento de ensino superior, deferidos ao Conselho Federal de Educação; só restando aos Estados, supletivamente, legislar sobre a matéria, nos termos do artigo 8.º, parágrafo único da Constituição Federal.

Não é orientação de agora. Fui verificar, Senhor Presidente, se seria fruto do centralismo autoritário que passou a predominar em nosso País; porque, se o fosse, atentaria contra a própria convicção federalista, que tenho sustentado nesta Casa e de que não abdicó. Mas, não: já a Constituição liberal de 1891 concedia ao Congresso Nacional “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” (artigo 35 da Constituição de 1891). E na Constituição de 1934,

artigo 5.º, XIV, se lhe deu a competência privativa para “traçar as diretrizes da educação nacional”; o que, na Constituição de 1946, assumiu a forma repetida na Constituição atual — legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 5.º, XV, d).

Não se argumente, pois, que se atenta contra o princípio fundamental da Federação. Esta pressupõe laços fortes e indissolúveis entre as unidades federadas, que devem ser mantidos para assegurar a união nacional; e recusa as formas de dissolução e afrouxamento desses laços, que a corrompem e a subvertem.

Nada haverá de mais importante, nem de mais duradouro do que a força aglutinadora da educação, orientada para os fins, objetivos e aspirações nacionais.

Não há, pois, como autorizar que à sombra de pseudo-autonomia, se possibilite ou propicie o enfraquecimento dessa orientação indeclinável.

E o que, **in casu**, se pretende não é a autonomia universitária. Esta se concretiza na medida em que é entregue à direção dos altos conselhos especializados e competentes, e não a assembleias sujeitas a influências ocasionais, nem sempre preparadas para a alta e difícil missão, permanente e eterna, da Universidade. A lei fere a autonomia da Universidade, assegurada nos seus Estatutos, na forma da Lei Federal de Diretrizes e Bases e da própria Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que, no artigo 137, § 2.º, lhe garante a autonomia.

Não há de ser, portanto, a legislação estadual que vá levar à abdicação de autonomia da UERJ, prevista e assegurada na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (artigo 137, § 2.º). E, mais ainda, no artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases:

“A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei e legislação federal.”

Há, pois, Senhor Presidente, evidente invasão da órbita da competência federal por parte da Lei n.º 672.

Quanto à dúvida que assaltou o eminente Ministro FRANCISCO REZEK, eu a tive, a princípio, mas, depois, lendo o parecer do eminente Professor CAIO TÁCITO, da UERJ, a respeito da matéria, desfiz qualquer hesitação.

Senhor Presidente, parece-me, pois, que essa autonomia há de ser defendida a todo custo. E o digo, não apenas como Ministro desta altíssima Corte, preso, portanto, à responsabilidade de julgar; mas como Professor, que me honro de ser, ainda, da UERJ. Daí a veemência com que a preservo e defendo.

Acompanho o eminente Ministro Relator, para acolher a representação.

É o Voto.

VOTO (VISTA)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: Discute-se acerca da constitucionalidade de lei estadual, que estabelece eleições diretas, para a constituição de listas triplíceis, destinadas à escolha, pelo Governador do Estado, de Reitor e Vice-Reitor de Universidade Estadual, bem assim de Diretor e Vice-Diretor de Unidade Universitária e de Diretor de Centro Setorial, da mesma Universidade, sendo eleitores os docentes, alunos regularmente matriculados em seus cursos e servidores não docentes.

A *quaestio juris* concerne à definição dos limites de competência do Estado, para dispor, legislativamente, no âmbito do ensino superior, sobre organização e funcionamento de Universidade, que mantenha.

Princípio básico, em nossa ordem constitucional, é o que se insculpe no art. 176, da Lei Maior da República, *verbis*:

"Art. 176 — A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola, preceituando-se, nos §§ 1.º e 2.º, desse artigo, que o ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos, sendo, outrossim, livre à iniciativa privada, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos."

A sua vez, o art. 177 e § 1.º, da Constituição, dispõem:

"Art. 177 — Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais."

§ 1.º — A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino."

Anotou, a esse respeito, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *In Comentários à Constituição Brasileira*, 3.ª Ed., 1983, p. 715:

"Resulta do preceito que cabe aos Estados e ao Distrito Federal (e à União, no âmbito dos Territórios) organizar o sistema de ensino que integrará os três níveis. É assim que se atenderá ao imposto pelo art. 176, § 1.º. A União compete, portanto, simplesmente, estabelecer um sistema su-

pletivo que será excepcional. Com efeito, o mesmo deverá atender pura e simplesmente às deficiências locais."

Nesse mesmo sentido, ROSAH RUSSOMANO, *In Anatomia da Constituição*, ed. Rev. dos Tribs., p. 329, escreveu:

"A lei federal sobrepõe-se à estadual, com seu caráter de generalidade, que estira o âmbito de sua validade por todo o território nacional. No atinente à estruturação dos sistemas de ensino, porém, verifica-se uma inversão, no sentido de que a supremacia compete aos Estados-membros, que organizam seus sistemas de ensino (bem como o Distrito Federal), do modo como acharem mais positivo. A União organiza o sistema peculiar aos Territórios — que não usufruem de autonomia — e, ainda, o sistema federal. Não obstante, corroborando nossa assertiva, o sistema federal terá apenas caráter supletivo e se estenderá a todo o País nos estritos limites das deficiências locais. Apenas incidirá nos Estados-membros e no Distrito Federal, portanto, quando houver o que suprir nos sistemas de ensino por estes consagrados. Dada, entretanto, a superioridade da União no quadro federal, a Lei suprema vigente estatui que esta entidade colaborará para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal, mediante assistência técnica e financeira."

De outro lado, na partilha da competência legislativa sobre educação, estabelecem o art. 8.º, XVII, letra "q", e seu parágrafo único, *verbis*:

"Art. 8.º — Compete à União:

XVII — legislar sobre:

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos.

Parágrafo único — A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, d, e, n, q, e v, do item XVII, respeitadas a lei federal."

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, acerca dessa competência, observou: "Compete à União formular, em lei, as **diretrizes e bases** da Educação, em todo o Brasil. A competência deferida é, pois, de estabelecer as linhas mestras, fixando princípios gerais, que

servam de guia para os Estados. Não vai além do arcabouço que há de ser adaptado, como é de bom senso, às condições de cada região" (op. cit., p. 95). Cuida-se, assim, de competência não exclusiva da União Federal, em matéria de educação, admitindo-se, por parte do Estado-membro, a legislação supletiva, desde que respeitada a lei federal. A esse respeito, ROSAH RUSSOMANO (op. cit., pp. 16/17) sinalou: "Justifica-se essa variante de competência pelo fato de que os Estados-membros devem adaptar princípios e normas gerais às necessidades e peculiaridades regionais e, ainda, pela possibilidade de o preceito federal conter lacunas que devam ser supridas pelo legislador do Estado-membro". PONTES DE MIRANDA, a seu turno, ensina: "A Constituição distingue a competência de legislação fundamental e a competência de legislação concorrente indistinta, isto é, a do Art. 8.º, XVII, letras "c" e "q", e a das demais matérias apontadas. (...). A importância não está em que tenham os Estados-membros de obedecer às regras jurídicas que o legislador central editar, (...), — não podia ser de outro modo, desde que há regra jurídica de competência — mas em que a competência da União não é ilimitada, não esgota o assunto, não no exaure, e a Constituição impõe que se restrinja a normas fundamentais, a diretrizes, a regras jurídicas gerais. Deixa-se campo aos Estados-membros, o que exclui a codificação, pelo menos a codificação no sentido material, **a codificação exaustiva**". E prossegue: "O controle judicial da competência da União, nos casos do art. 8.º, parágrafo único, é assaz difícil; mas, no sistema brasileiro, não é impossível. (...). Para o corte como inconstitucional, é preciso que o legislador central tenha ido a pormenores absurdos, pelo intervir em "particularidades" do Estado-membro. (...). Se na lei federal há lacuna que pode ser suprida segundo as regras jurídicas de hermenêutica e fontes, aplicar-se-á essa regra jurídica **revelada**, e não qualquer regra jurídica oriunda das legislaturas estaduais. (...). Enquanto a União não põe a regra jurídica no lugar em que se acha a lacuna, ou não na há, de todo, para a matéria, o direito dos Estados-membros a legislar é **direito constitucional**, próprio, e não em virtude de delegação material ou formal". (in **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969**, Tomo II, pp. 169/172).

Pois bem, a Lei n.º 4.024, de 20-12-61, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, em seus arts. 11 a 15, dispôs:

"Art. 11 — A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei.

Art. 12 — Os sistemas de ensino atenderão à variedade dos cursos, flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus e ramos.

Art. 13 — A União organizará o ensino público dos Territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 14 — É da competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior.

Art. 15 — Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra b do art. 9.º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados."

O art. 9.º, a que faz remissão o art. 16, da Lei n.º 4.024/1961, enumera atribuições do Conselho Federal de Educação, estipulando, em sua alínea "b", **verbis**:

"b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos."

Aos Conselhos Estaduais de Educação compete, outrossim, a autorização e fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior, na forma da lei estadual respectiva, a teor do art. 9.º, § 2.º, da mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Também a fiscalização dos estabelecimentos isolados de ensino superior, mantidos pelos Municípios, caberá aos sistemas estaduais de ensino (Decreto-Lei n.º 464, de 11-02-1969, art. 17).

Dessa sorte, mantendo o Estado, nos termos do art. 15, suso transcrito, uma Universidade, por mais de cinco anos, goza, efetivamente, de plena autonomia, no que concerne a seu sistema de ensino universitário, não estando os estatutos da entidade sujeitos, para sua reforma, à aprovação do Conselho Federal de Educação. É da competência da União, reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior, decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares, cabendo-lhe, outrossim, reconhecer universidades mantidas por instituições particulares, aprovando seus estatutos (Lei n.º 4.024/1961, arts. 9.º, letras a e b, e 14). Não, assim, no que respeita aos estabelecimentos de ensino superior dos Estados.

Dessa maneira, cumpre entender que a Universidade Estadual do Rio de Janeiro está submetida à fiscalização e orientação do próprio Estado, integrando o sistema estadual de ensino fluminense.

Nesse sentido, rezam o art. 137 e parágrafos, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

"Art. 137 — A Universidade do Estado do Rio de Janeiro, organizada sob a forma de fundação, procurará instituir unidades em diferentes áreas do seu território.

§ 1.º — A Reitoria tem sua sede na Capital do Estado; o Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados pelo Governador dentre professores indicados em lista triplíce.

§ 2.º — A Universidade, vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, tem autonomia administrativa, técnica, pedagógica, disciplinar e financeira, cabendo a fiscalização financeira ao Tribunal de Contas do Estado.

§ 3.º — O orçamento anual do Estado consignará subvenção para atender ao custeio das atividades e programas e à execução dos planos de desenvolvimento e expansão da Universidade".

Vê-se, desde logo, que não se aplica à Universidade Estadual, enquadrada no art. 15, da Lei n.º 4.024/1961, a regra do art. 16, da Lei Federal n.º 5.540, de 28-11-1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, ao preceituar que a nomeação de Reitores e Vice-Reitores de Universidade e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias, se fará dentre integrantes de listas sêxtuplas, norma que se dirige, tão só, às instituições oficiais integrantes do sistema de ensino federal. Quanto às Universidades estaduais e particulares, segue-se a regra dos incisos II e IV, do mesmo art. 16, que, explicitamente, remetem a disciplina, quanto à escolha, para os respectivos estatutos, **verbis**:

"Art. 16.

II — os Dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

IV — nos demais casos, o diretor será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino."

Quanto às universidades estaduais, proceder-se-á, nos termos do art. 15, combinado com o art. 9.º, b), como estabelecido em seus estatutos (Lei n.º 4.024/1961).

A exegese do inciso I, do referido artigo 16, da Lei n.º 5.540/1968, de acordo com a redação da Lei n.º 6.420, de 03-06-1977, no sentido de ter como destinatárias, apenas, as instituições de ensino superior da União, torna-se, ainda, mais clara, em face do inciso III, do mes-

mo dispositivo, ao cogitar da escolha de Diretor e Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, quando constituído em autarquia, que serão nomeados pelo Presidente da República, e de Diretor e Vice-Diretor de Unidade universitária, pelo Ministro da Educação e Cultura, escolhidos todos, qual sucede com o Reitor e Vice-Reitor, das universidades federais, em listas preparadas pelo respectivo colegiado máximo, devendo ser sêxtuplas. Ainda, na mesma ordem, o § 2.º, do referido art. 16, dispõe sobre mandato de quatro (4) anos, para os dirigentes das instituições de ensino superior mantidas pela União, vedada a recondução, remetendo, nos demais casos, vale dizer, instituições estaduais e particulares, para o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente. Ainda no parágrafo seguinte (§ 3.º), o mesmo artigo, evidenciando a disciplina a ser seguida no plano federal de ensino superior, determina que as listas para escolha dos Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores, tanto de unidades universitárias quanto de estabelecimentos isolados, sejam enviadas até quatro (4) meses depois da posse dos respectivos Reitores ou Diretores, conforme o caso. A seguir, revelando, sempre, o sentido de uma disciplina específica, para o ensino superior federal, no art. 16 em exame, seu parágrafo 4.º reza, **verbis**:

"§ 4.º — Além do Vice-Reitor, as instituições de ensino superior mantidas pela União poderão dispor de Pro-Reitores, Sub-Reitores, Decanos ou autoridades equivalentes, designados pelo Reitor, até o máximo de 6 (seis) englobadamente, conforme dispuserem os respectivos Estatutos."

Nem teria sentido, outrossim, **data venia**, entender-se o art. 16, em comento, abrangendo as universidades estaduais, no seu inciso I, quanto à escolha de Reitor e Vice-Reitor e, não, assim, de referência ao Diretor e Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior e de unidade universitária. Ora, o inciso III, do art. 16, é explícito, quanto à menção a estabelecimentos mantidos pela União e à nomeação de Diretor e Vice-Diretor de unidade universitária, pelo Ministro da Educação e Cultura.

De outra parte, princípio fundamental de nosso sistema de ensino superior é, também, o da autonomia universitária, que o art. 80, da Lei n.º 4.024, de 20-12-1961, ao dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional, assentou, nestes termos:

"Art. 80 — As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos."

É certo que a escolha de dirigentes universitários constitui questão intimamente ligada à autonomia da universidade, tanto que o § 2.º, do referido art. 80, da Lei n.º 4.024/1961, já inscrevera tal, ao definir os limites da autonomia administrativa universitária, *in verbis*:

“§ 2.º — A autonomia administrativa consiste na faculdade:

a) de elaborar e reformar, com a aprovação do Conselho Federal de Educação ou Estadual de Educação, os próprios Estatutos e os regimentos dos estabelecimentos de ensino;

b) de indicar o reitor, mediante lista tríplice, para aprovação da escolha pelo governo, nas universidades oficiais, podendo o mesmo ser reconduzido duas vezes;

c) de indicar o reitor nas universidades particulares, mediante eleição singular ou lista tríplice, para aprovação ou escolha pelo instituidor ou Conselho de Curadores;

d) de contratar professores e auxiliares de ensino e nomear catedráticos, ou indicar, nas universidades oficiais, o candidato aprovado em curso para nomeação pelo governo;

e) de admitir e demitir quaisquer empregados dentro de suas dotações orçamentárias ou recursos financeiros.”

Atualmente, a Lei n.º 5.540, de 28-11-1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, em seu art. 3.º, estipula:

“Art. 3.º — As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.”

Assente está, de outra parte, que as universidades hão de organizar-se, com atenção aos princípios e características previstas nos arts. 11 a 14, da Lei n.º 5.540/1968.

Inegável é, porém, que nota bem caracterizadora, no particular, da autonomia é a escolha pela universidade, na forma da lei ou dos estatutos, dos integrantes de listas a serem submetidas a quem compete escolher seus dirigentes. Em se cuidando de instituições particulares de ensino superior ou das pertencentes aos sistemas estaduais, a forma de compor as listas em apreço há de constar dos respectivos estatutos (Lei n.º 6.283, de 09-12-1975, art. 2.º; Lei n.º 4.024, de 20-12-1961, arts. 15 e 9.º, letra b).

Não vejo, assim, em decorrência do princípio da autonomia universitária, não possam as universidades estaduais, com as condições do art. 15, da Lei n. 4.024/1961, e as universidades particulares, consagrar, em seus estatutos, a eleição, pelos professores e alunos, dos integrantes das listas destinadas à escolha de seus dirigentes, inclusive dos Reitores e Vice-Reitores, eis que não lhes é aplicável o disposto no art. 16, da Lei n.º 5.540/1968.

No que concerne aos alunos, a participação do corpo discente, com direito a voz e voto, nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, bem como em comissões instituídas, na forma dos estatutos e regimentos, é princípio inserto na Lei n.º 5.540/1968, art. 38, precisamente, com o objetivo de haver a cooperação entre administradores, professores e alunos, no trabalho universitário, como está inscrito no parágrafo 1.º, do artigo 38 aludido.

Em realidade a escolha dos integrantes das listas, de que resultarão aqueles a quem incumbirá conduzir a instituição de ensino superior, por via de eleição procedida entre professores e alunos, não conflita, em princípio, com o espírito que deve presidir à vida universitária. A universidade há de ser uma comunidade, composta de professores e alunos, todos dedicados aos interesses superiores do estudo, do ensino e da pesquisa. Cumpre admitir, por seu nível de formação intelectual, estarem, também, os alunos capacitados a querer a escolha, dentre os melhores ou dentre aqueles que possam, com mais dedicação, administrar a instituição, sempre, a serviço da educação superior e da cultura, com vistas ao desenvolvimento da ciência e à formação de profissionais dos vários ramos de atividade. A missão de educar da universidade deve desenvolver-se, tendo como destinatários jovens, que a ela chegaram, após rigorosa seleção, em exames vestibulares (Lei n.º 5.540/1968, arts. 21 e 17, alínea a). Não cabe presumir, dessa maneira, não estejam voltados, também os jovens estudantes, para os superiores interesses do aperfeiçoamento da instituição, que se quer autônoma, e à realização plena de seus objetivos. A participação, dessarte, dos alunos, juntamente com os professores, na escolha dos dirigentes, nada pode ter, em princípio, em contrariedade aos fins da universidade e de sua autonomia.

O mesmo, entretanto, não reconheço, quanto ao corpo de funcionários, que, apenas, atendam à parte auxiliar, de índole burocrática ou até de natureza subalterna, sem qualquer ordem de vinculação com os ideais do ensino ou da aprendizagem, ambicionados no âmbito da universidade, colimando sua melhoria, pelo esforço de administração a mais inspirada possível. Compreendo, nessa linha, não se coadunar com o ídimo sentido da autonomia universitária conferir, na eleição, para se constituírem as listas mencionadas, a condição de eleitores a pessoas estranhas ao círculo das atividades, imediata-

mente docentes e discentes, da instituição, sem a identificação direta com as especiais finalidades da vida universitária.

Entendo, dessa sorte, que a forma de escolha dos integrantes das listas triplíceis, previstas no sistema estadual, como estipulado na Lei n.º 672, de 05-09-1983, do Estado do Rio de Janeiro, para a nomeação, pelo Governador, do Reitor e Vice-Reitor da Universidade e ainda dos Diretores e Vice-Diretores de suas Unidades Universitárias, não atenta contra o espírito da autonomia administrativa, ut art. 3.º, da Lei n.º 5.540/1968, tal qual sucedia à época de vigência do art. 80, § 1.º, letra b, da Lei n.º 4.024/1961, salvo quando inclui entre os eleitores os servidores não docentes (Lei estadual n.º 672/1983, art. 4.º, III). Reitero, assim, não considerar a Lei estadual impugnada em conflito com o art. 16, da Lei n.º 5.540/1968, na redação introduzida pela Lei n.º 6.420, de 03-06-1977, porque essa norma federal é inaplicável às universidades estaduais, enquadradas no art. 15, da Lei n.º 4.024/1961, e às universidades particulares, tendo como destinatárias, tão só, as instituições federais de ensino universitário.

Dir-se-á que não é conveniente a inovação pretendida, pelo legislador estadual fluminense, quanto à forma de compor listas para a escolha do Reitor e Vice-Reitor, de sua tradicional Universidade, bem assim de Diretores e Vice-Diretores de suas Unidades Universitárias. Não cabe, a meu ver, enfrentar essa questão, em Representação, em que se discute, tão só, a validade, ou não, da lei, em abstrato, ante a Constituição Federal. O Estado-membro, a teor do art. 13, da Constituição Federal, goza de autonomia para organizar os seus serviços e dispor quanto ao respectivo funcionamento. É bem de ver que a inovação, posta ao crivo da experiência, há de revelar seu mérito ou inconveniência, cumprindo ao legislador estadual sobre ela dispor, — sempre respeitada a lei federal, no que lhe for aplicável, e guardados os superiores interesses do ensino universitário, — se, porventura, negativos os resultados advindos. Não se faz, **data venia**, acolhível, nesta instância, presumir que a modificação da forma de escolha dos componentes das listas a serem submetidas, pela Universidade Estadual fluminense, ao Governador do Estado, se haja concebido contra os interesses maiores da educação e do ensino superior, pelos Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Rio de Janeiro.

Do exposto, julgo procedente, apenas, em parte, a representação, para ter como inconstitucionais o artigo 4.º, III, e, por via de consequência, o art. 5.º, III, e, os art. 6.º, a menção ao inciso III, do art. 5.º, bem assim a parte final do art. 2.º e o art. 12, todos da Lei n.º 672, de 08-09-1983, do Estado do Rio de Janeiro, em face do disposto no art. 8.º, XVII, letra q, da Constituição, combinado com o art. 3.º, da Lei n.º 5.540, de 28-11-1968. Como é evidente, a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei n.º 672/1983, nos termos em que ora

faço, poderá exigir eventual providência legislativa estadual, para afeição o sistema previsto no diploma em foco ao espírito de sua edição.

É o meu voto.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SR. MINISTRO DJACI FALCÃO (RELATOR): — Sr. Presidente, peço a palavra como Relator da representação.

Ontem, proferi meu voto, onde expus, ao que me parece, largamente a matéria e concluí pela procedência integral da representação. Os eminentes Colegas devem estar bem lembrados da diretriz que adotei para assim concluir.

Em primeiro lugar, levando em consideração, à vista do art. 8.º da Constituição da República, a competência preferencial e básica conferida à União, no particular, sobre o ensino; e, em segundo, à vista da Lei de Diretrizes e Bases do ensino superior. Depois de tecer considerações sobre o sentido finalístico deste Diploma, invoquei a contribuição do nobre e culto Deputado GUSTAVO CAPANEMA, quando emitiu parecer em torno do tema “Lei de Diretrizes e Bases” — não só de diretrizes e normas gerais, mas de bases, bases estruturais do ensino nacional.

À vista daquelas considerações, queria lembrar aos eminentes Colegas que ao legislador local não é dado se afastar do modelo federal constante de uma lei que tem por objetivo, primordialmente, resguardar as diretrizes e as estruturas fundamentais do ensino superior em nosso País. Se admitíssemos a liberdade de legislar com maior amplitude sobre a matéria de que se cuida, no plano universitário, ao livre entender de cada Estado-membro, veríamos, sem dúvida, uma fragmentação indesejável no âmbito da formação universitária, porque em cada Estado-membro teríamos um sistema universitário distanciado daquela preocupação maior que houve nesta lei, que é, realmente, fundamental — a Lei de Diretrizes e Bases — e isso resultaria em demérito da formação universitária e criaria problemas, inclusive, para a própria administração.

Assim, mantenho integralmente o meu voto, acolhendo a inconstitucionalidade da Lei n.º 672, de setembro de 1983, do Estado do Rio de Janeiro.

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO OSCAR CORRÊA: — Senhor Presidente, se V. Exa. e os eminentes Ministros me permitissem, queria ratificar o meu voto, proferido ontem, de improviso, com a veemência de quem defende causa à qual dedicou boa parte de sua vida, que, na

manhã de hoje, achei de meu dever complementá-lo, fundado, sobretudo, em dados nacionais.

Trago algumas informações, — e, por certo, a Casa me relevará, porque já as conhece — mas tanto mais necessárias quando verifico que delas discordou o eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA, no seu judicioso voto.

Vou, portanto, tentar reelaborar o meu pensamento à base de algumas notas e de idéias que me vieram após o voto do eminente Relator e da ratificação feita, agora, com a segurança e firmeza de sempre, por S. Exa.

Desejo explicitar fundamentos do meu voto, sobretudo analisando argumentos que, ainda que não hábeis a desfazer a conclusão a que cheguei, podem ser, à primeira vista, valorizados.

O primeiro diz respeito ao exame do art. 177 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 177 — Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.”

Dai se extraiu o argumento de que a União só poderia atuar, **supletivamente**, nessa matéria, e nos estritos limites das deficiências locais, esquecendo a norma geral, explícita, do art. 8.º XVII, q, que lhe assegura a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e, no parágrafo único, só faculta a atuação legiferante do Estado, **supletivamente**.

Não é preciso renovar a importância **nacional**, fundamental, dessa norma, inserta em todas as nossas Constituições de Estado federal, nem o alcance e a importância que tem na manutenção e assecuração da unidade nacional, à qual a Corte deve obediência e respeito.

Significa que a União estabelece o seu sistema federal de ensino, à imagem e semelhança do qual se moldam os sistemas estaduais — coerentes, como **sistema** — aos mesmos princípios e fundamentos, — porque o que caracteriza o sistema é a coerência de princípios e fundamentos — específica e explicitamente listados na Lei de Diretrizes e Bases.

Na disparidade das regiões do País, obviamente, esse **sistema** — e já o disse o Ministro DJACI FALCÃO — atende às **estruturas** locais, estabelecendo os regimes **estaduais** de ensino.

Aprendi, Senhor Presidente, que há diferença fundamental entre **sistemas** e **regimes**: o **sistema** é o princípio, em si mesmo, teoricamente formulado, coerente, e como tal entrosado, enquanto o **regime**

é o sistema em contato com a estrutura local, que sobre ele age e lhe dá características próprias.

Em síntese, a semente é a mesma, mas os solos e as condições climáticas diversas, com o que se criam produtos assemelhados, ainda que não iguais, servindo cada um a seu **habitat** e população.

Por isso, o artigo 8.º, XVII, q, se referiu a diretrizes e bases; e por isso, o artigo 177 — que com ele deve ser harmonicamente interpretado — se refere a “sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo País”.

Vale dizer, na luta pela educação nacional — base da unidade e da coesão nacionais — a União criou seu sistema e o estendeu a todo o País. De início, apenas existiam unidades federais, por ela mantidas. À medida, contudo, que se desenvolveu esse setor essencial, surgiram as unidades de ensino (superior, que nos interessam, no caso) mantidas pelos Estados; e, depois, ou concomitantemente, as particulares.

Que fez a União? Não fechou ou suprimiu as suas: mantém-nas como unidades-modelo. E não só: subvenciona, às vezes, largamente estaduais e, sobretudo, particulares. Mas — acima de tudo — submete-as às normas do seu **sistema** e, para isso, criou-se o Conselho Federal de Educação, que as orienta, supervisiona, fiscaliza, e mesmo controla, na medida em que:

- I — fixa os currículos mínimos das diversas carreiras profissionais e especialidades;
- II — orienta os Conselhos Estaduais de Educação, à sua imagem e semelhança constituídos;
- III — e quanto às particulares, exerce rígido controle:
 - a) pela aprovação obrigatória de Estatutos;
 - b) pelo registro de professores;
 - c) pela fiscalização para reconhecimento e funcionamento;
 - d) todo o vasto e complexo sistema de orientação, consultas, diretrizes, etc.

As Universidades estaduais — como, no sistema federal, às federais — por isso mesmo, sob a responsabilidade dos governos locais, concedeu-se, por isso, autonomia financeira, didático-científica, disciplinar e administrativa (art. 3.º da Lei n.º 5.540/68), mas seguindo os modelos e parâmetros federais, pela própria e fundamental necessidade de não permitir, no País, sistemas diversos, estanques, fechados, separados, que impedissem a mobilidade e a interligação entre os Estados, ou entre estes e o sistema federal.

A absoluta independência do modelo federal acabaria por levar à criação de sistemas absolutamente diversos, gerando diferenças

que poriam em risco a essencial **unidade** política do ensino, de que não prescinde a unidade nacional.

Di-lo, competentemente, em palavras, por certo, mais próprias, a "Exposição de Motivos" da recente **Ordenação em texto único das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Legislação Conexa**, publicação oficial de 1983, v. I, p. XVI:

"Confrontada, por um lado, com a vastidão e diversidade das leis de ensino vigente no País; atenta, por outro lado, aos seus diferentes níveis de validade e graus de hierarquia, logo, aos respectivos limites de integração, optou a Comissão por reunir, fundamentalmente, no texto único que se formasse, as normas que constituem diretrizes e bases da educação nacional. Como tais entenderam-se as que, baixadas pela União, no exercício de competência constitucional, definem os quadros estruturais amplos que se impõem à totalidade dos sistemas de ensino. Já porque dotadas de uma tal virtude, não se confundem com as que, editadas embora também pela União, identificam-se como elementos próprios de algum dos sistemas que a Constituição lhe determinou organizar: o sistema federal e os dos Territórios. Tampouco se hão de confundir com as que, tendo, não obstante, repercussão sobre a matéria educacional, não lhe assumem a natureza, preservando-se conceitualmente como determinações de outra espécie."

A União reservou-se, desta forma, larga faixa de influência, que exerce, sobretudo, por meio do Conselho Federal de Educação, do qual depende, inclusive, o reconhecimento das Universidades estaduais, examinando e aprovando-lhes os Estatutos ao se constituírem. Porque as Universidades Estaduais, ainda que estaduais e oficiais, ao se constituírem, submetem os seus estatutos ao regime do Conselho de Educação e só após é que passam a ter a autonomia de serem isentas dessa fiscalização. E é a União que, após 5 anos de constituídas, autoriza que, posteriormente, incumba essa apreciação aos Conselhos Estaduais de Educação (Lei n.º 4.024, art. 15, Decreto-Lei n.º 464/69 — art. 171.)

Foi a própria União quem abriu mão desse direito seu que estava previsto, dando-lhes o prazo de 5 anos para que atingisse essa autonomia, que não era obrigada a fazer, e fez exatamente em homenagem à autonomia que pretendeu dar-lhes.

Tal é a importância da matéria, que essa concessão não se faz quanto às entidades não oficiais dos Estados ou seja, às particulares — que continuam subordinadas, em todo o País, ao Conselho Federal de Educação — no sistema **nacional** de ensino.

Mas, preocupou-se a lei com a autoridade das Universidades, para subtrai-las às tentativas, ostensivas ou subreptícias, de controle, que, por certo, não faltarão, tal a importância de que se revestem. Por isso, a Lei n.º 5.540/68, expressamente, de modo geral e amplo, a assegurou: didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira.

Se essa autonomia financeira ainda se não alcançou — **et pour cause**, em país subdesenvolvido — não se lhe tem recusado a didático-científica, a disciplinar e a administrativa, não obstante as arremetidas que, às vezes, contra ela se fazem.

Subordinou-as aquela Lei n.º 5.540, art. 3.º, à lei e aos seus estatutos. A lei, **in casu**, só pode ser a lei geral, do sistema **nacional**, que, cuidando da matéria, obviamente não a iria estabelecer apenas para Universidades do sistema federal.

Mais ainda: no caso da UERJ, que temos em mira, essa autonomia é estabelecida no próprio texto constitucional do Estado, elevando-a à altitude de **norma constitucional estadual**, insuscetível de ataque pela legislação ordinária, de inferior hierarquia. Não há de ser, pois, lei estadual, ao sabor de conveniências ocasionais, que nela se há de intrometer, para alterá-la, fundamentalmente, e determinando — como o fez, no artigo 13 — que essa modificação se imporá aos Estatutos.

A prova de que a matéria é tipicamente federal é que a Lei n.º 5.540/68, art. 12, § 3.º, expressamente estabelece a forma de organização das universidades.

E reservou ao Ministro da Educação, mediante proposta do Conselho Federal de Educação, fixar distritos geoeducacionais do País, para aglutiná-los.

Senhor Presidente e Senhores Ministros, a Lei n.º 6.420 diz que a nomeação de Reitores e Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores, citada pelo eminente Senhor Ministro NERI DA SILVEIRA, é geral. No art. 3.º, S. Exa., **data venia**, na minha opinião, não tem razão: refere-se aos Diretores e Vice-Diretores de estabelecimentos isolados. O estabelecimento isolado, sabe S. Exa., é completamente diverso de Universidade. Completando, diz ainda: "O Reitor e os demais, em caso de ensino superior mantidos pela União e no caso de instituições federais", vale dizer, a própria Lei n.º 6.420, quando quer se referir a entidade federal, entidades mantidas pela União, expressamente faz remissão, como no § 2.º do artigo 16.

E nesse mesmo capítulo da organização da Universidade e de sua administração superior — genericamente — da Universidade (artigo 16), estabelece os órgãos centrais de supervisão, para chegar à nomeação dos Reitores e Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores, fixando a forma de escolha.

E refere-se a **universidade oficial** — não diz federal, diz **oficial**, determinando o processo de escolha.

Argumenta-se que, no caso das particulares, estas podem fazê-lo como entendam. Primeiro, porque são particulares. Mas, ainda assim, tal não ocorre, porque seus Estatutos e Regimentos se subordinam à prévia aprovação do Conselho Federal de Educação ou do Conselho Estadual, que até hoje, ao que sabemos, não autorizou em nenhuma o sistema que se pretende implantar na UERJ. E quando quis referir-se às da União (repito, pois já estava no meu voto), expressamente o disse, como no art. 16 e parágrafos da Lei n.º 5.540/68, com a redação dada pela Lei n.º 6.420/77, art. 1.º ao falar nas “mantidas pela União” ou nas “instituições federais”.

Por que assim se resolveu? Porque a Universidade é bem sumamente importante, que não pode ficar entregue — nunca será demais repeti-lo — às conveniências de hora e interesse, às quais se deve sobrepor, para atender apenas aos superiores interesses nacionais.

Aliás, em nenhum país do mundo, ao que sabemos, até hoje, se implantou sistema semelhante ao que aqui se intenta, nem mesmo naqueles em que:

ou se investe contra a Universidade para impor-lhe a ideologia de conveniência do regime;

ou, sob color de liberalizar-lhe a atuação, se pretende, na verdade, dissolvê-la ou corrompê-la, com a mesma finalidade.

Salvo, é óbvio, naqueles em que está submetida ao controle total, em vista do modelo oficial autoritário e planejado.

Não cremos, **data venia** dos que pensam em contrário, que nossa criatividade recente, exacerbada, nesta matéria, em que apenas estamos na infância, possa sobrelevar à milenar experiência de outras culturas, das quais proviemos e nas quais haurimos a nossa experiência. Esta, como outras matérias de fundamental interesse nacional, deve submeter-se à prudência e ao equilíbrio.

Um dado, aliás (extra-autos), não pode ser desprezado: o de que os órgãos superiores da UERJ recusaram a alteração proposta, ao indicarem ao Governador os nomes, nos moldes tradicionais, desaconselhando a consulta plebiscitária. Não o fizeram em interesse próprio os mestres da UERJ, todos dedicados, há anos, ao seu mister e sacerdócio. Nem outro interesse têm que o da Universidade, à qual deram o nome e o prestígio, e dão o trabalho e a vida.

Nesta matéria, de altíssima indagação, e da qual depende a própria vida da instituição, não se admitem resoluções plebiscitárias, mas sim de análise aprofundada. E por mais interesse que tenham os consultados — nem sempre duradouramente a ela ligados, mas, em muitos casos, apenas vinculados efemeramente — deve prevalecer o tirocínio, a firmeza, o zelo e a competência dos Colégios Superiores da Universidade. E no caso da nomeação de Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores, a Lei n.º 5.540, art. 16, com a nova redação dada pela Lei n.º 6.420/77, refere-se a universidades,

unidades universitárias e estabelecimentos isolados; no caso de **universidade oficial**, pelo Chefe do Poder Executivo. A prova de que se amplia a todas é que o § 4.º do art. 16 da Lei n.º 5.540, ao autorizar nomeação de Pró-Reitores, Sub-Reitores e Decanos, designados pelo Reitor, expressamente alude a instituições de ensino superior **mantidas pela União** — o que caracteriza a distinção.

Concluindo o meu voto, Sr. Presidente: **data venia** do eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA, não vejo como declarar válida, diante do art. 8.º, 17, q, parte da lei, e declarar inválida outra parte. Na verdade, diante da lei, de duas uma: ou a competência é da União, para fixar, de maneira efetiva, ainda que não exclusiva, todos esses dados referentes à escolha, para as universidades oficiais em geral, limitada apenas — eu diria supletiva, e não há o que suplementar, pela própria informação dos autores que S. Exa. citou, inclusive RUSSOMANO e PONTES DE MIRANDA. Estes se referem, segundo ouvi de S. Exa., aos casos em que há lacunas na lei, em que a lei não atende a todas as necessidades. Não sei como se possa dizer que a lei seja constitucional, em parte, se, afinal de contas, não há o que suplementar na legislação federal, que rege a hipótese — na minha opinião, para todas as universidades, não apenas as federais, mas todas as oficiais. O art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases, redação dada pelo art. 16 da Lei n.º 6.420, refere-se de forma genérica a **universidades**, e explicita aquelas que são apenas federais e da União.

Espero que o eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA admita a minha discordância cordial: o tom é o que V. Exas. já conhecem, mas não importa, em absoluto, em despreço ao voto de S. Exa., apenas a reafirmação de arraigada convicção de apaixonado desses problemas.

É o Voto.

VOTO

O SR. MINISTRO RAFAEL MAYER: — Sr. Presidente, a matéria está bem esclarecida, de modo que vou-me dispensar de mais indagações, embora queira dizer somente os pontos, as proposições em que formei o meu silogismo de julgar. Primeiro, participo, inteiramente, da interpretação dada ao art. 16 pelo eminente Relator e corroborada pelo eminente Ministro OSCAR CORRÊA, no sentido de que ele deve ser considerado em conjunto com a Lei de Diretrizes e Bases, destinada a toda a Nação; lei que se denomina nacional, destinada a todas as escalas da Federação.

Em segundo lugar, este mesmo artigo, para mim, se insere perfeitamente dentro da matéria de diretrizes e bases, porque ela não reflete, senão, um daqueles elementos que formam o princípio da

Lei, que é a autonomia das Universidades. Esse artigo cria apenas um módulo para que se exerça e se resguarde essa autonomia.

Em terceiro lugar, quero dizer que acho salutar essa lei porque, imagino, se não existisse, resguardada não estaria a autonomia das Universidades; pois entregue ao legislador estadual, ou ao puro arbítrio dos Poderes Executivos Estaduais. A lei estadual de hoje defere ao Corpo Universitário que escolha seus dirigentes. Mas, se não existisse esse princípio? Não poderia haver uma lei estadual que reservasse, exclusivamente, ao Poder Executivo a escolha dos dirigentes universitários?

Por isso, *data venia* do eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA, acompanho o voto do eminente Relator e dos demais que o seguiram.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DECIO MIRANDA — Sr. Presidente, com a *venia* devida ao eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA, acompanho o eminente Relator e os que seguiram seu douto voto.

Louvo e admiro o poder construtivo com que o eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA acolheu, em parte, a inconstitucionalidade, no tocante à participação dos servidores das Universidades locais na escolha de dirigentes. Mas entendo que toda esta matéria, pela importância nacional que apresenta, está entre aquelas para as quais, em termos de normas gerais, diretrizes e bases, só à União cabe legislar.

VOTO

O SR. MINISTRO CORDEIRO GUERRA (PRESIDENTE): — Acompanho o eminente Relator e os que se lhe seguiram.

Tenho para mim — e é expressa a Constituição — de que a educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. Mas a própria Constituição responde como será dada: de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da União Federal, porque só a União tem a visão do conjunto para estabelecer as normas necessárias à realização do ideal nacional, em matéria de educação.

O § 1.º do art. 8.º deixa claro que a competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre matéria em apreço, respeitada a lei federal. A preeminência da lei federal é indiscutível, em face da Constituição. À primeira vista parece impressionar o argumento que se tira do art. 177 da Constituição, que diz:

“Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos territórios, assim como

o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.”

O que se há de entender por seus sistemas, criação, interação de sistema? É algo de material, é algo que fica dependente de insuficiências locais. Tenho a impressão, se me permitem, não sendo professor, mas humilde leitor de livros de Direito, que os Estados e o Distrito Federal organizarão seu sistema de ensino, criarão as suas escolas, dirão aquelas mais adequadas ao objetivo, se são de Agricultura ou Filosofia, se de Metalurgia ou Microbiologia, e os Estados criam, eu diria quase assim, os estabelecimentos, a qualidade, a diversificação do ensino, de modo que se possa até suprir as deficiências locais. Não suprimos deficiências de idéias porque, neste ponto, a Constituição é inequívoca: a ação obedece ao princípio nacional, e a competência exclusiva de legislar é da União.

Ora, na espécie, a União Federal, na sua Lei de Diretrizes e Bases, estabelece o critério do saber e da experiência na escolha dos Reitores; constitui o Corpo Docente da Universidade com os homens mais experimentados, selecionados por concurso de provas e títulos ou com uma longa carreira universitária. A ela dá o poder de direção das Universidades. O que pretende a estadual? Substituir o critério democrático do mérito, pelo do aritmético, do número. Quanto a esses critérios, ainda infringem princípios fundamentais da Constituição. Esse critério é antidemocrático, porque, em vez de se apelar para a inteligência, apela para o número. É claro que não nego a participação do número na seleção das direções públicas. Acho que o ideal — e o disse em meu discurso de posse na Presidência do Tribunal Superior Eleitoral —, a grande missão dos partidos políticos seria indicar ao eleitorado os melhores para seus candidatos. A Universidade, assim, deve ser preservada dos passionalismos, quase diria, emocionalismos, num clima de inquietação política. Não esqueço que foram ordens religiosas que salvaram, na Idade Média, a cultura clássica na paz dos conventos.

Julgando como o eminente Relator o faz, estou concorde que preserve os princípios fundamentais de uma democracia, mentor intelectual e da serenidade, no exame das questões educacionais.

Nessa conformidade, acompanho o voto do eminente Relator, julgando procedente a representação.

EXTRATO DA ATA

RP 1.170-4 — RJ

Rel.: Ministro Djaci Falcão. Rpte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Pediu vista o Ministro Néri da Silveira, depois dos votos dos Ministros Relator, Aldir Passarinho, Oscar Corrêa e Alfredo Buzaid, julgando procedente a Representação, e do voto do Ministro Francisco Rezek, julgando-a procedente, em parte. Falou pelos Repdos. o Dr. Eduardo Seabra Fagundes. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Plenário, 14-12-83.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei n.º 672, de 8 de setembro de 1983 do Estado do Rio de Janeiro, vencidos, em parte, os Ministros Francisco Rezek e Néri da Silveira. Votou o Presidente. Plenário, 15-12-83.

Presidência do Senhor Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Alfredo Buzaid.

Procurador-Geral da República, Substituto, o Dr. Mauro Leite Soares.

Secretário, Alberto Veronese Aguiar.

Comentário à Representação n.º 1.170-4. Rio de Janeiro

João Guilherme Sauer
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

1 — Autoritarismo e centralismo sempre andam juntos. Embora se discuta, aqui e ali, qual dos dois fenômenos desempenha a função de causa e qual a de efeito, é inquestionável que o poder autoritário desconfia da descentralização.

Nossa República tem sido, desde verdes anos, marcada por períodos de autoritarismo. Contudo, em seus melhores momentos, precisamente aqueles em que nosso povo procurou reorganizar-se politicamente, manifestou-se uma consciência nitidamente democrática, a revelar, se não — hélas! — uma **tradição**, pelo menos uma **aspiração** libertária. Nesses momentos, a opção pela descentralização política foi tão evidente, que os autoritarismos não tiveram a coragem de negá-la abertamente.

Como, todavia, autoritarismo e descentralização são incompatíveis, a consciência autoritária, quando no Poder, procura afastar obliquamente os obstáculos desconcentracionistas. Não é, admitamos, uma empresa muito fácil, já que as concepções libertárias que se lhe opõem estão institucionalizadas, nada mais, nada menos, que nas Constituições da República. A “solução”, então, costuma consistir no apelo à volatilização de conceitos, o que, de quebra, propicia a materialização de um dos ideais do autoritarismo, antipódico do Estado de Direito: a não sujeição do Poder às regras do jogo, mesmo que editadas por ele próprio.

2 — Num momento em que começávamos a sair de um sombrio período autoritário, o venerando acórdão do egrégio Supremo Tribunal Federal, que ora comentamos, constituiu — não obstante o acatamento que lhe é devido — um resquício da consciência centralista que aqui predominou naquele período. Em virtude dele, a comunidade acadêmica de Universidade instituída e mantida pelo povo de um Estado-membro perdeu o fundamento legal, por este mesmo Estado editado, de sua participação ativa da nomeação do respectivo órgão dirigente máximo.

Estará isso de acordo com as regras do jogo, fixadas na Constituição da República?

Entendemos que não.