

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.757 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade de lei estadual que assegurou liberdade de organização e funcionamento das representações estudantis nos estabelecimentos de ensino superior, públicos ou privados, do Estado do Paraná.

Em um primeiro momento, cabe afastar a alegação de ilegitimidade ativa posta pela Assembleia Legislativa do Estado.

Configura-se a autora como confederação sindical, representativa de categoria econômica específica, qual seja, a dos estabelecimentos de ensino, fato que enseja sua adequação ao art. 103, inciso IX, primeira parte, da Constituição Federal, conforme já reconhecido em diversos precedentes da Corte, podendo-se destacar, dentre os mais recentes, a ADI nº 3.710/GO (DJe de 26/4/07), a ADI nº 1.007/PE (DJ de 31/8/05) e a ADI nº 1.266/BA (DJ de 23/9/05).

Satisfaz, ademais, a exigência da pertinência temática, ante a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da entidade sindical.

No mérito, a ação deve ser julgada procedente.

Em que pese a alta relevância social e cultural da medida, tendo em vista a importância histórica do movimento estudantil para o processo de abertura e consolidação da democracia no Brasil, tenho que as previsões contidas na legislação atacada **atentam contra a competência legislativa privativa da União relativamente ao direito civil e contra a autonomia conferida às entidades de ensino superior**. Explico.

Os arts. 1º e 2º da norma em sindicância tratam da liberdade de organização e da forma de constituição dos órgãos de representação estudantil, cujo conteúdo, nitidamente, é de direito associativo, sub-ramo do direito civil, cuja regulação é de competência privativa da União, na forma do art. 22, I, da Constituição Federal.

Faz prova do afirmado tanto a parte do Código Civil que trata das

ADI 3757 / PR

associações (Capítulo II), como a Lei nº 7.395/85 editada pela União, a qual dispõe especificamente sobre o tema. **Vide:**

“Art. 1º - A União Nacional dos Estudantes - UNE, criada em 1937, é entidade representativa do conjunto dos estudantes das Instituições de Ensino Superior existentes no País.

Art. 2º - As Uniões Estaduais dos Estudantes UEEs são entidades representativas do conjunto dos estudantes de cada Estado, do Distrito Federal ou de Território onde haja mais de uma instituição de ensino superior.

Art. 3º - Os Diretórios Centrais dos Estudantes - DCEs são entidades representativas do conjunto dos estudantes de cada instituição de ensino superior.

Art. 4º - Fica assegurado aos Estudantes de cada curso de nível superior o direito à organização de Centros Acadêmicos - CAs ou Diretórios Acadêmicos - DAs como suas entidades representativas.

Art. 5º - A organização, o funcionamento e as atividades das entidades a que se refere esta Lei serão estabelecidos nos seus estatutos, aprovados em assembléia-geral no caso de CAs ou DAs e através de congressos nas demais entidades.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Por essa razão, os arts. 1º e 2º da lei estadual são formalmente inconstitucionais.

Ademais, a previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política, que estabelece:

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Nina Raniere ressalta que a conceituação legal da autonomia

ADI 3757 / PR

universitária no Brasil, bem como seu âmbito e seus limites, é tema “recorrente e, aparentemente, inesgotável”. Segundo a autora, “[n]um país de pouca e recente tradição acadêmica, é baixo o grau de entendimento da autonomia como condição inerente às atividades de ensino e pesquisa, especialmente porque a atuação autônoma das instituições sempre se dará em face do Estado, que lhes outorga a própria autonomia” (**Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil**. Revista CEJ, Brasília, n. 31, p. 19-30, out./dez. 2005).

Sobre a extensão e os característicos das diversas facetas da autonomia da universidade, são lapidares as considerações do Ministro **Celso de Mello** em seu voto na ADI nº 51, **ipsis litteris**:

“A autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber:

a) a **autonomia didático-científica**, de caráter principal, que confere à Universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de autonomia universitária transforma a Universidade no **locus**, no espaço social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente **Caio Tácito** (v. **Parecer, in RDA**, vol. 136/263-268, 265), 'na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento'. E prossegue: 'A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério (...) é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades...';

b) **autonomia administrativa**, de caráter acessório, que assegura à Universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado,

administrar os seus acessórios, agindo e resolvendo, **interna corporis**, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docentes, discentes e administrativo que a integram;

c) **autonomia financeira**, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a Universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que 'o controle financeiro se faz **a posteriori**, através da tomada de contas e das inspeções contábeis' (v. RTJ, vol. 94/1.130)" (RTJ 148/13).

Com efeito, muito embora a autonomia universitária não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, com as reservadas normativas aplicáveis, dentre as quais se pode destacar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que contém algumas regras específicas sobre o assunto:

“Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
(...)”

“Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

- II - ampliação e diminuição de vagas;
- III - elaboração da programação dos cursos;
- IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V - contratação e dispensa de professores;
- VI - planos de carreira docente.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para

ADI 3757 / PR

o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.”

Conquanto a lei nacional de base da educação tenha feito certa distinção entre as instituições de ensino superior, conferindo à universidade maior liberdade de conformação didático-pedagógica, a todas garantiu inegavelmente a prerrogativa de gestão dos seus recursos e patrimônio. Quanto às entidades particulares, tal situação decorre, inclusive, dos direitos advindos da propriedade privada.

Diante disso, constato a inconstitucionalidade material da parte da lei questionada que assegura às entidades de representação estudantil direito de alocação nos prédios dos estabelecimentos de ensino superior. Nesse ponto há ofensa a sua autonomia administrativa e financeira, porque gera impacto nos orçamentos públicos ou nos custos operacionais dos entes privados, na medida em que a manutenção de referidos espaços constitui um ônus, o qual não se prevê seja repartido com o órgão de representação.

Por outro lado, a obrigação de participação de toda e qualquer representação estudantil na composição dos conselhos acadêmicos também promove invasão da autonomia universitária, seja pelo fato de importar em intromissão indevida na gestão administrativa da entidade, seja pela quebra da autonomia didático-científica, quando da análise de posturas pedagógicas.

Do mesmo modo, imprópria a garantia da livre divulgação dos informes da entidade e do acesso indiscriminado dos representantes estudantis às salas de aulas. Não se está aqui a negar a liberdade de manifestação, sagrada constitucionalmente. Ocorre que tal situação, se levada ao extremo, acabaria por inviabilizar o exercício do poder organizacional de que dispõe a universidade sobre suas instalações, bem como sobre a própria atividade letiva, que poderia ser prejudicada, devendo, portanto, ser regulada internamente pela própria instituição.

Outrossim, esvaído o conteúdo do art. 5º, de caráter sancionatório, o qual prevê a aplicação de multa em caso de descumprimento das obrigações anteriores, urge que ele seja declarado inconstitucional, por

ADI 3757 / PR

arrastamento, haja vista sua dependência em relação aos demais dispositivos.

Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar, na íntegra, a inconstitucionalidade da Lei nº 14.808/05 do Estado do Paraná.

É como voto.

Em revisão