

EMENTA: 1. Direitos Constitucional e Administrativo. Atos de nomeação de reitores e vice-reitores de universidades federais.

2. Discricionariedade do Presidente da República para nomeação dos reitores e vice-reitores a partir dos nomes indicados em lista tríplice pelos próprios colegiados das universidades, conforme procedimento previsto pelo art. 16 da Lei nº 5.540/68, na redação dada pela Lei nº 9.192/95.

3. Tal discricionariedade harmoniza-se com a autonomia científica, didática e administrativa das universidades federais, prevista no art. 207 da Constituição da República, pois elas já a exercem ao comporem as listas tríplices com os nomes dos professores a serem escolhidos.

4. Autonomia universitária, em nível infraconstitucional, prevista pelos arts. 53, 54, 55 e 56 da Lei nº 9.394/96.

5. Constitucionalidade do sistema misto de escolha, harmônico aos princípios da autonomia universitária (art. 207 da CF), gestão democrática do ensino (art. 206, VI, da CF) e pluralismo político (art. 1º, V, da CF).

6. Limitar a discricionariedade constitucional do Presidente da República, para que ele escolha apenas o mais votado da lista tríplice, encontra obstáculo, aliás, na própria existência da lista, que perderia, nessa linha de raciocínio, sua razão de ser.

7. Medida cautelar indeferida.

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Verde, acerca do art. 1º da Lei federal 9.192/1995, que alterou o art. 16, I, da Lei Federal n. 5.540/1968, bem como do art. 1º do Decreto presidencial 1.916/1996, os quais seguem transcritos:

“Art. 16, I, Lei n. 5.540/68 (redação dada pela Lei n. 9.192/95):

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 federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo

respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal”;

“Art. 1º, Decreto n. 1.916/96:

Art. 1º O Reitor e o Vice-Reitor de universidade mantida pela União, qualquer que seja a sua forma de constituição, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os indicados em listas tríplexes elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim.”

O Autor defende que as normas discutidas violariam, aduz, além da autonomia universitária (arts. 206, II, III e VI, e 207, *caput*, CF/88), os princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, CF/88). Aduz que o Chefe do Executivo violaria a autonomia das universidades ao não observar os critérios técnicos ou mesmo os candidatos inscritos na lista tríplex. Requer, portanto, em caráter liminar, a suspensão das nomeações dos processos eleitorais em curso; nomeação exclusiva dos candidatos mais votados pelas comunidades acadêmicas; e determinar que as nomeações obedeçam, minimamente, aos critérios técnicos exigidos do gestor público. Ao final, pugna pela declaração da inconstitucionalidade das normas impugnadas ou, em caráter sucessivo, declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução do texto, para que a nomeação seja realizada com observância de critérios técnicos.

Diversas entidades foram admitidas como *amici curiae*.

O Relator, Ministro Edson Fachin, vota pela concessão parcial da cautelar, *ad referendum* do Plenário, com efeitos *ex nunc*, para que “a nomeação de Reitores e Vice-Reitores atenda concomitantemente aos seguintes requisitos: (I) ater-se aos nomes que figurem na respectiva lista tríplex; (II) respeitar integralmente o procedimento e a forma da organização da lista pela instituição universitária; e (III) recaia sobre o docente indicado em primeiro lugar na lista”.

O Min. Gilmar Mendes, então, formulou pedido de destaque em razão de S. Exa. reputar necessário adequado debate em Plenário físico. Com isso, o eminente Relator, solicitou informações à Presidência da República, a qual, por sua vez, defende que a inconstitucionalidade das normas impugnadas levaria ao efeito repristinatório de normas idênticas às

atacadas. No mérito, sustenta que o próprio Legislativo outorgou ao Chefe do Executivo tal espaço de discricionariedade ao elaborar as normas impugnadas, invocando precedentes desta Corte (ADI 51, Rel. Min. Paulo Brossard, e ADI 2.997, Rel. Min. Cezar Peluso).

O Advogado-Geral do Senado Federal aponta, em preliminar, inadequação da via eleita e, no mérito, a constitucionalidade do procedimento previsto pelas normas atacadas, trazendo também o teor da ADI 51.

De igual modo, o Advogado-Geral da União defende a constitucionalidade das normas conforme ementa:

“Administrativo. Artigos 1º da Lei Federal no 9.192/1995; e 1º, caput, do Decreto nº 1.916/1996, editado pelo Presidente da República. Nomeação, pelo Presidente da República, do Reitor e do Vice-Reitor de universidade federal, escolhidos entre professores cujos nomes figurem em listas tríplex organizadas pelo respectivo colegiado máximo. Suposta violação à autonomia universitária e aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Preliminares. Ausência de impugnação integral do complexo normativo. Impossibilidade de atuação desse Supremo Tribunal como legislador positivo. Mérito. Ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O princípio da autonomia universitária não implica soberania ou independência das universidades. O acolhimento da pretensão autoral significaria tolher a competência constitucional e legalmente conferida ao Presidente da República de escolha dos dirigentes das universidades federais. Deferência às decisões legitimamente adotadas pelo Chefe do Poder Executivo federal, na sua esfera de atribuições, sobretudo quando compatíveis com os princípios que regem a Administração Pública. Significativo lapso temporal decorrido entre o início da vigência das regras questionadas e o ajuizamento da ação. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e pela denegação do pedido de medida cautelar formulado pelo requerente.”

É o sucinto relatório do essencial; adotado, no mais, o bem elaborado por S. Exa.

Com a devida vênia ao eminente Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

O cerne da controvérsia está na análise da constitucionalidade acerca da discricionariedade, quanto à nomeação de reitores e vice-reitores de universidades federais, conferida pela Carta ao Presidente da República.

Esta Suprema Corte apreciou tal matéria ao indeferir a liminar na ADPF 759.

Em tal ocasião, como já ressaltai, essa discricionariedade na nomeação de reitores e vice-reitores das universidades federais pelo Presidente da República é expressamente tratada pelo extenso procedimento previsto no art. 16 da Lei nº 5.540/68, na redação dada pela Lei nº 9.192/95:

“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 federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal;

II - os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição;

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias;

IV - os Diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores;

V - o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, qualquer que seja sua natureza jurídica,

serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista tríplice preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III;

VI - nos casos em que a instituição ou a unidade não contar com docentes, nos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, em número suficiente para comporem as listas tríplices, estas serão completadas com docentes de outras unidades ou instituição;

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

VIII - nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

Parágrafo único. No caso de instituição federal de ensino superior, será de quatro anos o mandato dos dirigentes a que se refere este artigo, sendo permitida uma única recondução ao mesmo cargo, observado nos demais casos o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente, ou conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino”.

Consoante bem se extrai da leitura do art. 16 acima referido, a nomeação é etapa final, após prévia e ampla discussão no processo de escolha dos reitores e vice-reitores, selecionados entre os próprios professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal.

A composição das listas tríplices é realizada por colegiados que, ao fim e ao cabo, traduzem a vontade do próprio meio acadêmico, que consubstancia o corpo docente das próprias universidades.

Pressupõe-se, por óbvio, que, na medida em que as universidades, por meio de seus colegiados, compõem as listas tríplices, qualquer um dos três nomes é opção hígida e segura para escolha, em critério de conveniência e oportunidade, pelo Presidente da República.

Como mencionei por ocasião do julgamento da ADPF 759, o só ajuizamento desta ADI não retira a presunção de constitucionalidade de que gozam tais leis. E, agora, com os minudentes votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, não há como se acolher o pedido

formulado nesta ação direta. Com efeito, todo o procedimento prévio de escolha já consta das referidas leis.

É dizer, a construção desse sistema em tudo se harmoniza à autonomia universitária, prevista pelo art. 207 da Constituição da República.

Conforme muito bem explanado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, o critério de discricionariedade mitigada atende, de modo adequado, ao sistema público de ensino universitário.

E assim não poderia deixar de ser, visto que as universidades federais são custeadas pelo erário da União; tendo como seu máximo representante o Chefe do Executivo, é dizer, o Presidente da República.

Limitar tal construção é negar vigência ao próprio sistema constitucional. A referida norma do art. 207 da Constituição da República não pode e não deve ser interpretada fora de seu contexto normativo.

Nessa toada, a discricionariedade da escolha convive de modo equilibrado com a autonomia científica, didática e administrativa das universidades federais, expressamente prevista em nível infraconstitucional pelos arts. 53, 54, 55 e 56 da Lei nº 9.394/96, *verbis* :

“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.

§ 1º - 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.

§ 2º - As doações, inclusive monetárias, podem ser dirigidas a setores ou projetos específicos, conforme acordo entre doadores e universidades.

§ 3º - No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas.

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

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes”.

Ainda, como apontado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, semelhante raciocínio vale para a escolha, pelo Presidente da República, de:

(a) Ministros do Tribunal de Contas da União, a partir de lista tríplice feita pelo próprio Tribunal (art. 73, § 2º, I, da CF);

(b) Ministros do Superior Tribunal de Justiça, a partir de lista tríplice feita pelo próprio Tribunal, de juízes dos Tribunais Regionais Federais e de desembargadores dos Tribunais de Justiça, ou de advogados e membros do Ministério Público, a partir de lista sêxtupla formada pelos órgãos de representação da advocacia e do Ministério Público (art. 104, parágrafo único, I e II, da CF);

(c) Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, a partir de lista tríplice formada pelos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios, composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes (art. 94 da CF); e

(d) Procurador-Geral de Justiça, a partir de lista tríplice formada pelos Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva , a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo (art. 128, § 3º, da CF).

Em síntese, limitar a discricionariedade constitucional do Presidente da República, para que ele escolha apenas o mais votado da lista tríplice, encontra obstáculo, aliás, na própria existência da lista, que perderia, assim, sua razão de ser.

Por esses fundamentos, com escusas ao eminente Relator, Ministro Edson Fachin, acompanho a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, para indeferir a medida cautelar nesta ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/12/2021