

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado do Paraná, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 16.109, de 18 de maio de 2009, que disciplina o registro de diplomas expedidos pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI, com expressa determinação de registro à Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG e à Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO.

O requerente sustenta que a lei estadual viola o princípio da autonomia universitária, previsto no art. 207 da Constituição Federal, a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, prevista no art. 22, XXIV da CF, bem como a competência legislativa do Governador do Estado de criar novas atribuições à Administração Pública Estadual.

Inicialmente, no que se refere ao processo legislativo, destaco que a jurisprudência da Corte é firme quanto à necessidade de observância, no âmbito dos Estados-membros, das devidas reservas de iniciativa legislativa de cada Poder.

Na ocasião do julgamento da ADI 97, de relatoria do Ministro Moreira Alves, o Supremo Tribunal Federal, assentou que os Estados-membros estavam obrigados a seguir as regras básicas do processo legislativo. Firmou-se, então, que sendo a regra de reserva de iniciativa de lei um princípio fundamental do Estado de Direito, os Estados-membros não poderiam dela apartar-se. Esta tem sido a jurisprudência consolidada da Corte. Vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ESTADO-MEMBRO. PROCESSO LEGISLATIVO. I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e no sentido da observância compulsoria pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daquelas que dizem respeito a iniciativa reservada (C.F., art. 61, par. 1.) e com os limites do poder de emenda parlamentar (C.F., art. 63). II. - Precedentes: ADIn 822-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIn 766 e ADIn 774, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 582-SP, Rel. Min. Néri da Silveira (RTJ 138/76); ADIn 152-MG, Rel. Min. Ilmar Galvão (RTJ 141/355); ADIn 645-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão (RTJ 140/457). III. - Cautelar deferida: suspensão da eficácia da Lei 10.003, de 08.12.93, do

Estado do Rio Grande do Sul”. (ADI 1.060 MC, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 1º.8.1994)

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL. 1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida. 2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo. 3. Medida cautelar deferida.” (ADI 5.087 MC, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe 13.11.2014)

Evidente, portanto, que as matérias constitucionalmente reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo não podem ser reguladas, no âmbito dos Estados-membros, sem tal iniciativa.

No julgamento da ADI 2.372-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Dj 28.11.2003, o então relator ressaltou, quanto à matéria, o seguinte:

“Trata, isto sim, de estabelecer uma nova atribuição de órgão da administração pública (ainda que autárquico), para o que a Constituição Federal de 05.10.1988, em seu texto originário, exigia lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, ‘e’ - ‘criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública’).

Tal dispositivo constitucional não subsiste, diante da nova redação da referida alínea ‘e’, introduzida pela E.C. Nº 32/2001, que alude apenas a ‘criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI’.

Vale dizer, a criação e extinção de órgãos da administração pública depende de Lei, de iniciativa do Poder Executivo. E, uma vez criado o órgão, sua organização e funcionamento será regulado por Decreto (art. 84, VI).

Em se tratando de órgão autárquico, surgiria a dúvida, quanto a esse Poder de organização por Decreto. Mesmo sendo a autarquia um órgão da administração pública, ainda que indireta.

De qualquer maneira, não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de lei para criá-los e extingui-los.

De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las?

Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, com ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário ”. (Grifei)

Dito isso e após detida análise do caso dos autos, compreendo que o dispositivo impugnado padece de inconstitucionalidade formal.

Como se depreende, a norma estadual impugnada versa sobre matéria cuja competência legislativa é concorrente entre a União e os Estados (art. 24, IX, CF), caso em que a União limita-se a estabelecer normas gerais. O § 3º do art. 24 da Constituição determina que, inexistindo lei federal, os Estados exercerão competência legislativa plena. Todavia, no que se refere ao registro de diploma de curso superior, a Lei Federal 9.394/1996 disciplina normas gerais sobre diretrizes e bases da educação nacional, de modo que neste caso não mais se permite a edição pelo Estado de normas de caráter geral sobre a matéria.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus arts. 38, § 1º, e 80, § 1º e § 2º, dispõe o seguinte:

“Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;”

“Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.”

“Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.”

Por sua vez, o Decreto 5.622/2005, responsável por regulamentar o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispõe que:

“Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior. Art. 11. Compete às autoridades dos sistemas de ensino estadual e do Distrito Federal promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no nível básico e, no âmbito da respectiva unidade da Federação, nas modalidades de:

I- educação de jovens e adultos;

II- educação especial; e

III- educação profissional. § 1º Para atuar fora da unidade da

Federação em que estiver sediada, a instituição deverá solicitar credenciamento junto ao Ministério da Educação. § 2º O

credenciamento institucional previsto no § 1º será realizado em regime de colaboração e cooperação com os órgãos normativos dos sistemas de ensino envolvidos. § 3º Caberá ao órgão responsável

pela educação a distância no Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação deste Decreto, coordenar os demais órgãos do Ministério e dos sistemas de ensino para editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do disposto nos §§ 1º e 2º”.

A partir da compreensão da legislação citada, depreende-se que a competência para credenciar instituições de ensino para oferta de cursos ou

programas de formação a distância é apenas do Ministério da Educação. Aos Conselhos Estaduais de Educação, como se infere do art. 10, IV, da LDB, compete unicamente autorizar, reconhecer e credenciar cursos das instituições de ensino superior **na modalidade presencial**.

Como acertadamente se manifestou a Procuradoria-Geral da República:

“Tal ato normativo nem de longe veio a suplementar qualquer previsão geral em matéria de educação. A questão do credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior já havia sido suficientemente tratada em âmbito federal.” (eDOC 13, p. 7)

Em outras ocasiões, esta Corte reafirmou que a prerrogativa para credenciar instituições de ensino superior, seja na modalidade a distância ou na modalidade semipresencial, haja vista que as duas modalidades se apresentam como vertentes do mesmo tipo de modalidade de ensino, é da União. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 81 E 82 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CRIADAS PELO ESTADO E MANTIDAS PELA INICIATIVA PRIVADA. SUPERVISÃO PEDAGÓGICA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ALCANCE. OFENSA AO ARTIGO 22, XXIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 70/2005. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Ação não conhecida quanto aos §§ 1º e 2º do artigo 81 e ao § 2º do art. 82, todos do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais, uma vez que esses dispositivos, de natureza transitória, já exauriram seus efeitos. 2. A modificação do artigo 82 do ADCT da Constituição mineira pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005 não gerou alteração substancial da norma. Ausência de prejudicialidade da presente ação direta. 3. O alcance da expressão ‘supervisão pedagógica’, contida no inciso II do art. 82 do ADCT da Constituição Estadual de Minas Gerais, vai além do mero controle do conteúdo acadêmico dos cursos das instituições superiores privadas mineiras. Na verdade, a aplicação do dispositivo interfere no próprio reconhecimento e credenciamento de cursos superiores de universidades que são, atualmente, em sua integralidade privadas,

pois extinto o vínculo com o Estado de Minas Gerais. 4. O simples fato de a instituição de ensino superior ser mantida ou administrada por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado basta à sua caracterização como instituição de ensino privada, e, por conseguinte, sujeita ao Sistema Federal de Ensino. 5. Portanto, as instituições de ensino superior originalmente criadas pelo estado de Minas Gerais, mas dele desvinculadas após a Constituição estadual de 1989, e sendo agora mantidas pela iniciativa privada, não pertencem ao Sistema Estadual de Educação e, conseqüentemente, não estão subordinadas ao Conselho Estadual de Educação, em especial no que tange à criação, ao credenciamento e descredenciamento, e à autorização para o funcionamento de cursos. 6. Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda que de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos em instituições superiores privadas. 7. Inconstitucionalidade formal do art. 82, § 1º, II da Constituição do Estado de Minas Gerais que se reconhece por invasão de competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV da CF/88). Inconstitucionalidade por arrastamento dos § 4º, § 5º e § 6º do mesmo art. 82, inseridos pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005. 8. A autorização, o credenciamento e o reconhecimento dos cursos superiores de instituições privadas são regulados pela lei federal 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Portanto, a presente decisão não abrange as instituições de ensino superior estaduais, criadas e mantidas pelo Estado de Minas Gerais - art. 10, IV c/c art. 17, I e II da lei 9.394/1996. 9. Tendo em vista o excepcional interesse social, consistente no fato de que milhares de estudantes freqüentaram e freqüentam cursos oferecidos pelas instituições superiores mantidas pela iniciativa privada no Estado de Minas Gerais, é deferida a modulação dos efeitos da decisão (art. 27 da lei 9.868/1999), a fim de que sejam considerados válidos os atos (diplomas, certificados, certidões etc.) praticados pelas instituições superiores de ensino atingidas por essa decisão, até a presente data, sem prejuízo do ulterior exercício, pelo Ministério da Educação, de suas atribuições legais em relação a essas instituições superiores". (ADI 2.501, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 4.9.2008)

O legislador estadual, ao conferir validade nacional aos diplomas, restringir o registro de diploma apenas à UEPG e ao UNICENTRO e impor nova obrigação à Administração Pública, descumpra expressamente norma constitucional que confere à União a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação, conforme disposto no art. 22, XXIV, da CF. Também infringe a norma do art. 66, inciso IV, da Constituição do Estado

do Paraná e do art. 84, VI, “a”, da CF ao dispor sobre matérias constitucionalmente reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo. Não há que se falar, ainda, em mero exercício de competência suplementar, na medida em que a matéria em questão, como dito, já recebe tratamento uniforme em nível federal.

De igual modo, verifico que houve violação ao princípio da autonomia universitária, consagrado no art. 207, *caput*, da Constituição Federal. Eis o teor da norma constitucional:

“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.”

Como bem apresenta a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, o art. 53, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional assegura às universidades, no exercício de sua autonomia, a atribuição de conferir graus e diplomas. Eis o teor:

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

(...)

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;”

Observa-se que o dispositivo impugnado, **ao impor à UEPG e ao UNICENTRO a obrigação de registrar os diplomas** expedidos pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI, bem como determinar o estabelecimento de convênio entre as referidas instituições e a VIZIVALI, violou os preceitos constitucionais da autonomia didático-científica, administrativa e financeira, interferindo indevidamente na gestão administrativa das instituições.

Ante o exposto, julgo procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade, em sua integralidade, da Lei Estadual 16.109, de 18 de maio de 2009, que disciplina o registro de diplomas expedidos pela Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI, com expressa determinação de registro à Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG e à Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO.

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/02/2021 00:00