MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.565/DF
RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN
REQUERENTE: PARTIDO VERDE
ADVOGADO: JEAN RAPHAEL GOMES SILVA
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PARECER AJCONST/PGR Nº 410461/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 16, I, DA LEI 5.540/1968, COM REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º DA LEI 9.192/1995 E ART. 1º DO DECRETO FEDERAL 1.916/1996. NOMEAÇÃO DE REITORES E DE VICE-REITORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS. INOBSERVÂNCIA DO RESULTADO DE CONSULTA REALIZADA JUNTO À COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA. NÃO IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. COMPETÊNCIA CONFERIDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ART. 84, II, XIV E XXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA FORMA DO ART. 16, I, DA LEI 5.540/1968. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A ausência de impugnação da totalidade das normas que compõem o complexo normativo apontado como inconstitucional impede o conhecimento da ação por inutilidade do provimento jurisdicional.

2. A autonomia especial atribuída às Universidades não as exime, como entidades integrantes da Administração Federal, de se sujeitarem às disposições constitucionais,

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

legais, e à direção superior do Presidente da República, que compreende a nomeação de servidores, quando determinado em lei, e o provimento de cargos públicos federais, conforme dispõe o art. 84, II, XIV e XXV, da Constituição Federal.

3. A previsão da autonomia universitária, constante do art. 207 da Carta da República, por não equivaler à concessão de independência ou soberania às universidades e institutos federais de ensino, não obsta a escolha pelo Presidente da República, na forma do art. 16 da Lei 5.540/1968, dos dirigentes das instituições educacionais de nível superior. Precedentes.

4. Não cabe ao Poder Judiciário, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, alterar o conteúdo da lei para nela inserir norma não desejada ou para alterar-lhe o sentido inequívoco, sob pena de atuar como legislador positivo, com transgressão ao princípio da divisão funcional de Poder. Precedentes.

— Parecer pelo não conhecimento da ação ou, caso conhecida, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Verde contra o art. 1º da Lei 9.192/1995, que alterou o art. 16, I, da Lei 5.540/1968, e do art. 1º do Decreto 1.916/1996,

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

que permitirem ao Chefe do Poder Executivo Federal *"a escolha dos reitores e vice-reitores de universidades federais, desde que constem na lista tríplice aprovada pelas instituições de ensino e respeitadas todas as demais normas e princípios aplicáveis à Administração Pública"*.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

> ***Lei 9.192/1995***
>
> *Art. 1º O art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.420, de 3 de junho de 1977, e pela Lei nº 7.177, de 19 de dezembro de 1983, passa a vigorar com 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 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; (…)"*
>
> ***Decreto no 1.916/1996***
>
> *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 tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim.*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Narra que a prerrogativa conferida ao Presidente da República tem sido utilizada sem o amparo de critérios técnicos e dos princípios que regem a Administração Pública, mas como mecanismo de vigilância e controle exercido sobre as Universidades e sobre suas atividades acadêmicas.

Alega que, ao preverem a indicação pelo Presidente da República dos dirigentes de instituições de ensino superior, as normas permitiram o desrespeito à manifestação de vontade das comunidades acadêmicas e possibilitaria uma "*intervenção branca*" do Executivo nas atividades universitárias.

Assevera que *"o que tem feito a União Federal, em nosso caso brasileiro, é invocar a lei e o decreto aqui questionados para suprimir a autonomia das universidades, desrespeitando a lista tríplice e nomeando candidatos sequer presentes na lista ou com baixíssima aprovação da comunidade acadêmica, sem a utilização de critérios científicos."*

Afirma que o procedimento de escolha assim realizado importa em violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade (CF, art. 37, *caput*), bem como da autonomia universitária (CF, art. 206, II, III e VI, e 207, *caput*).

Elenca julgados do Supremo Tribunal Federal que consagram a autonomia das universidades.

Pleiteia a concessão de medida cautelar para:

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

> *(…) suspensão da vigência do art. 1º da Lei Federal nº 9.192 de 21.12.1995, que alterou o art. 16, inciso I, da Lei Federal nº 5.540/68, e do art. 1º do Decreto Federal nº 1.916, de 23/05/1996, bem como para:*
> *(i.1) Suspender as nomeações dos processos eleitorais em curso até o julgamento definitivo de mérito por parte desta Egrégia Corte;*
> *(i.2) Sejam nomeados, EXCLUSIVAMENTE, os candidatos mais votados pelas comunidades acadêmicas nos processos já vindos de votação para reitores e vice-reitores nas Universidades e Institutos Federais de Educação Superior;*
> *(i.3) Ou, caso assim não entenda Vossa Excelência, o que se admite* ad argumentandum tantum, *que seja deferida a Medida Cautelar para que as nomeações obedeçam, minimamente, aos critérios técnicos exigidos do Gestor Público;*

No mérito, requer:

> *(…) (iv) E, no mérito, a total procedência da presente ação para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados;*
> *(iv.1) Ou, caso assim não entenda o Egrégio Supremo Tribunal Federal, o que se admite apenas por argumentação, que seja declarada a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto para, densificando jurídica e jurisprudencialmente o conceito constitucional de autonomia universitária, que a União Federal faça a nomeação de candidatos em estrita observância a critérios técnicos, sob pena de incorrer em desvio de finalidade do ato administrativo de nomeação (…).*

Requereram o ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, a Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Tecnológico – PROIFES, o Sindicato Intermunicipal dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior do Rio Grande do Sul – ADUFRGS, a União Nacional dos Estudantes – UNE, Ana Flávia Oliveira Barbosa de Lira, a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil – FASUBRA, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, Sindicato Nacional de Técnicos de Nível Superior das Instituições Federais de Ensino Superior - ATENS e Natália Bastos Bonavides (peças 11, 19, 26, 36, 44, 60, 73, 86 e 44 respectivamente), o que foi deferido em relação aos oito primeiros requerentes (peças 25, 43, 59, 69, 89 e 90).

A Câmara dos Deputados informou que o Projeto de Lei 426/1995, que deu origem à lei cujo dispositivo se impugna, tramitou naquela Casa nos estritos termos constitucionais e regimentais (peça 99).

A Presidência da República prestou informações em que requer o não conhecimento da ação direta em face da ausência de impugnação de todo o complexo normativo. No mérito, pugna pela improcedência dos pedidos (peças 100 e 101), ao fundamento de que:

(*i*) a lei confere ao Presidente da República poder discricionário de escolha do ocupante do cargo de reitor de universidade federal, impondo

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

apenas que o docente indicado seja ocupante dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor e conste da lista tríplice elaborada pelo colegiado máximo da instituição universitária respectiva;

(*ii*) a prerrogativa de escolha do dirigente de instituição universitária de ensino, cargo que integra autarquia pertencente à estrutura da Administração Pública federal, decorre da competência do Presidente da República para prover e extinguir os cargos públicos federais, conforme dispõe o art. 84, XXV, da Constituição Federal;

(*iii*) o procedimento de escolha de reitores e de vice-reitores garante a observância de requisitos razoáveis de formação técnica do dirigente nomeado, não havendo que se falar que as normas impugnadas, abstratamente consideradas, favoreçam perseguições políticas ou desvio de finalidade de forma a ensejar violação dos princípios da moralidade ou da impessoalidade; e

(*iv*) a autonomia universitária não confere soberania ou independência às instituições de ensino, que continuam submetidas às leis e aos atos normativos, bem como à supervisão ministerial da Administração Pública direta.

Acostou precedentes do Supremo Tribunal Federal que teriam reconhecido a inconstitucionalidade da *"edição de norma instituidora de eleições diretas, através da participação da comunidade escolar, para direção de instituições*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

públicas de ensino, uma vez que tal prática suprime a competência conferida de forma exclusiva pela Constituição Federal ao Chefe do Poder Executivo para a prática dos atos de nomeação dos referidos postos administrativos".

Ressaltou que a legislação constitucional e infraconstitucional estabelece hipóteses de nomeação discricionária pelo Chefe do Poder Executivo em relação a cargos de chefia de instituições com elevado grau de autonomia administrativa e financeira, tais como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os Tribunais Superiores, mas que tal atribuição do Presidente da República não é considerada ingerência indevida na autonomia dessas instituições. Salientou não haver nenhuma peculiaridade no regime jurídico das universidades federais que autorize dar à escolha dos seus dirigentes tratamento diferente.

Defendeu que *"a previsão de livre escolha parte do Chefe do Poder Executivo eleito pela manifestação da vontade popular é o aspecto que confere matiz política ao ato de nomeação do Reitor, legitimando-o sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito"*.

Por fim, destacou que eventual procedência dos pedidos resultaria atuação do Judiciário como legislador positivo na supressão de competência constitucional e legalmente conferida ao Presidente da República de escolha dos dirigentes das universidades federais.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Quanto à concessão da medida cautelar pleiteada, consignou não estar presente o *fumus boni iuris*, dada a inexistência de inconstitucionalidade nos atos normativos questionados.

Sustentou também a ausência de perigo da demora, apontando a longa vigência das normas aqui impugnadas e a regularidade da aplicação destas durante toda a sua vigência, bem como ressaltou a presença de perigo reverso na demora, tendo em vista que eventual delonga na implementação das medidas estampadas nas normas questionadas poderá comprometer a segurança jurídica em relação à definição das competências institucionais de atribuição do Chefe do Poder Executivo.

O Senado Federal, trazendo elementos do processo histórico e legislativo que culminou com a edição das normas ora impugnadas, sustenta a constitucionalidade das disposições atacadas (peça 103).

A Advocacia-Geral da União manifestou pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento do pleito. Em preliminares, afirmou a ausência de impugnação integral do complexo normativo e a impossibilidade de atuação do Supremo Tribunal Federal como legislador positivo.

No mérito, defendeu não se encontrarem presentes os requisitos necessários ao deferimento da medida cautelar.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Quanto ao *fumus boni iuris*, salientou, em primeiro lugar, a ausência de impugnação específica em relação ao pedido para que fossem nomeados os candidatos mais votados pelas comunidades acadêmicas nos Institutos Federais de Educação Superior, considerando haver o requerente apresentado fundamentação exclusivamente voltada a tratar do processo de escolha dos reitores e vice-reitores de universidades.

Alegou que às universidades são conferidas constitucionalmente autonomia didático-científica, administrativa e financeira, mas estas mantêm sua natureza autárquica ou de fundação pública, sujeitando-se, portanto, à supervisão ministerial.

Asseverou que a autonomia administrativa das universidades também está adstrita à legalidade, sendo regulada por dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, no particular aspecto do procedimento de nomeação de reitores, de vice-reitores, de diretores e de vice-diretores, pelo disposto na Lei 9.192/1995, que alterou o art. 16 da Lei 5.540/1968, prevendo mandato fixo para os dirigentes.

Argumentou que, enquanto a formação de lista tríplice por escolha da comunidade universitária se presta a garantir a autonomia universitária, a democracia interna e a legitimação dos candidatos, a escolha do Presidente da

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

República preserva a participação da sociedade na gestão das Universidades Federais, por meio de seu representante democraticamente eleito.

Defendeu que, como autoridade máxima da Administração Pública federal e de acordo com o art. 84, VI, da Constituição Federal, compete ao Presidente da República estruturar e organizar o funcionamento dos órgãos e das entidades vinculadas ao Poder Público federal, o que inclui a disposição quanto aos cargos em comissão e funções de confiança que integram a estrutura das universidades públicas, como os de reitor e de vice-reitor.

Sustentou indevida a ingerência do Poder Judiciário no exercício de competência constitucional e legalmente atribuída ao Chefe do Poder Executivo e a inviabilidade de amparar a pretensão formulada na simples potencialização de princípios contidos na Constituição.

Entende inexistente o *periculum in mora* haja vista o extenso lapso temporal de vigência das normas atacadas.

Eis, em síntese, o relatório.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

1. IMPUGNAÇÃO DEFICITÁRIA DO COMPLEXO NORMATIVO

O requerente impugna a prerrogativa discricionária conferida ao Presidente da República de nomear, para os cargos de reitor e de vice-reitor de universidade federal, independentemente da ordem de colocação, qualquer dos docentes integrantes de lista tríplice encaminhada pelo colegiado universitário competente, contida no art. 1º da Lei 9.192/1995 e no art. 1º do Decreto 1.916/1996.

Há dado relevante que prejudica o exame pretendido: a competência de escolha dos dirigentes de Universidades por parte do Presidente da República consta de ato normativo anterior, não impugnado pelo requerente, que, desde antes, já dispunha sobre a nomeação de reitores e de vice-reitores *"pelo respectivo Governo e escolhido de listas de nomes indicados pelo Conselho Universitário ou colegiado equivalente"* (art. 16 da Lei 5.540/1968, com as alterações introduzidas pela Lei 6.420/1977 e pela Lei 7.177/1983).

Assim, ainda que se reconhecesse a inconstitucionalidade da atual redação do art. 16 da Lei 5.540/1968, a repristinação dos dispositivos que o precederam faria com o que a escolha de reitores em lista seguisse sendo atribuição do Presidente da República.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de não se admitir ação direta de inconstitucionalidade quando não impugnado todo o complexo normativo, tendo em vista a subsistência da situação reputada inconstitucional em norma diversa, não alcançada pelo pedido, e a consequente inutilidade do provimento jurisdicional.

É o que ilustram os trechos das ementas dos seguintes julgados:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSIDERAÇÕES SOBRE O VALOR DO ATO INCONSTITUCIONAL. FORMULAÇÕES TEÓRICA. O* STATUS QUAESTIONIS *NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE E EFEITO REPRISTINATÓRIO INDESEJADO. NECESSIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE FORMULAÇÃO DE PEDIDOS SUCESSIVOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE TANTO DO DIPLOMA AB-ROGATÓRIO QUANTO DAS NORMAS POR ELE REVOGADAS, DESDE QUE TAMBÉM EIVADAS DO VÍCIO DE ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO, NO CASO, DO DIPLOMA LEGISLATIVO CUJA EFICÁCIA RESTAURAR-SE-IA EM FUNÇÃO DO EFEITO REPRISTINATÓRIO. HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.*
> (ADI 2.215-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 26.4.2001.)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.454/2000 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. JUIZ DE PAZ. ELEIÇÃO E INVESTIDURA. SIMULTANEIDADE COM ELEIÇÕES MUNICIPAIS. PRINCÍPIO MAJORITÁRIO. PREVISÃO NO ART. 117 DA*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

> *CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.*
> *1. A viabilidade da ação direta reclama a impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria, sob pena de inocuidade da própria declaração de inconstitucionalidade.*
> *2. A ausência de impugnação do teor de preceitos constitucionais repetidos na lei impugnada impede o conhecimento da ação direta. Precedentes [ADI 2.132-MC, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 5.4.2002, ADI 2.242, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 19.12.2001, e ADI 2.215, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 26.4.2001]. (…)*
> (ADI 2.938/MG, Rel. Min. Eros Grau, *DJ* de 9.12.2005.)
>
> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO PARCIAL – AUSÊNCIA DE UTILIDADE. A impugnação parcial do bloco normativo implica inadequação da ação direta de inconstitucionalidade.*
> (ADI 4.333/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 31.3.2016.)

Dada a impugnação parcial do complexo normativo em que se insere o dispositivo contestado, **não há de ser conhecida a ação direta**, haja vista não ser permitido ao Supremo Tribunal Federal substituir-se ao autor para corrigir a deficiência e ampliar o pedido.[1]

---

1 *"O processo abstracto de controlo de normas não é um processo contraditório, no qual as partes 'litigam' pela defesa de direitos subjetivos ou pela aplicação do direito subjetivamente relevante. Trata-se, fundamentadamente, de um processo objectivo sem contraditores, embora os autores do acto normativo submetido à impugnação possam ser ouvidos.*
Mas se o processo principal de fiscalização abstrata não é um processo contraditório, tão-pouco é um processo inquisitivo, a iniciar, ex officio, pelo Tribunal Constitucional. ***O Tribunal só actua a pedido de certas entidades e só pode pronunciar-se sobre normas cuja apreciação tiver sido requerida (delimitação do objeto do pedido)*** (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1008).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

2. DO MÉRITO

Insurge-se o requerente contra prerrogativa discricionária conferida ao Presidente da República de nomear, para os cargos de reitor e de vice-reitor de universidade federal, independentemente da ordem de colocação, qualquer dos docentes integrantes de lista tríplice encaminhada pelo colegiado universitário competente.

Alega que conferir tal atribuição ao Chefe do Executivo importaria violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade (CF, art.37, *caput*), bem como da autonomia universitária (CF, art. 206, II, III e VI e 207, *caput*).

A autonomia universitária encontra-se prevista no art. 207, *caput*, da CF, cuja redação diz que *"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"*.

Essa autonomia, apontada pelo requerente como afrontada pelos dispositivos legais questionados, consiste, em sua dimensão administrativa, no direito de elaborar normas de organização interna, em matéria didático-científica, de exercer administração de recursos humanos e materiais e na prerrogativa de participação na escolha de seus dirigentes[2].

2 CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil.* São Paulo: Saraiva;

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Sobre a dimensão administrativa da autonomia universitária, especialmente no tocante à gestão de recursos humanos, destaque-se a seguinte lição de Mendes, Canotilho, Sarlet e Streck :

> *Em matéria de recursos humanos, a liberdade de organização manifesta-se pelo modo de escolha dos dirigentes, pela definição de planos de carreira, docente e não docente e dos respectivos vencimentos, através da criação de cargos e funções dentro das carreiras, observado o art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição, que exige dotação orçamentária, e pela determinação de critérios de seleção, contratação, nomeação, demissão, promoção, exoneração e transferência de servidores docentes e não docentes, observadas as disposições constitucionais*[3].

Em prestígio à autonomia universitária, os cargos de direção nas universidades federais não são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo. O art. 16 da Lei 5.540/1968[4], alterado pela Lei 9.192/1995,

---

Almedina, 2013. p. 3603.

3 Idem.

4 *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; (…).
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,

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

estabelece procedimento específico de escolha de reitores, de vice-reitores, de diretores e de vice-diretores, que há de ser precedido de elaboração pelos órgãos colegiados máximos das universidades de lista, da qual devem constar três professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, bem como estipula o período da investidura a termo, no caso, 4 (quatro) anos, permitida uma recondução.

O Decreto 1.916/1996, por sua vez, minudencia os requisitos e procedimentos para a nomeação:

> *Art. 1° 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 tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim.*
> *§ 1ºSomente poderão compor as listas tríplices docentes integrantes da Carreira de Magistério Superior, ocupantes dos cargos de Professor Titular ou de Professor Associado 4, ou que sejam portadores do título de doutor, neste caso independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado.*

---

escolhidos em lista tríplice preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III; (…).
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.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

> *§ 2º A votação será uninominal, devendo as listas ser compostas com os três primeiros nomes mais votados em escrutínio único, onde cada eleitor vota em apenas um nome para cada cargo s ser preenchido.*
> *§ 3º O colégio eleitoral que organizar as listas tríplices observará o mínimo de setenta por cento de participação de membros do corpo docente em sua composição.*
> *§ 4º O colegiado máximo da instituição poderá regulamentar processo de consulta à comunidade universitária, precedendo a elaboração das listas tríplices, caso em que prevalecerão a votação definida no § 2º e o peso de setenta por cento dos votos para a manifestação do corpo docente no total dos votos da comunidade.*
> *§ 5º O Diretor e o Vice-Diretor de unidade universitária serão nomeados pelo Reitor, observados, para a escolha no âmbito da unidade, os mesmos procedimentos e critérios prescritos neste artigo.*
> *§ 6º Nas Universidades que, em decorrência da estruturação das carreiras de que trata a Lei no 11.344, de 8 de setembro de 2006, não possuírem professores ocupantes do nível Professor Associado 4, será admitida para compor a lista tríplice os integrantes da carreira do Magistério Superior que estejam no mais alto nível da Classe de Professor Associado, no momento da escolha pelo colegiado.*

Não há que se falar em liberdade plena do Presidente da República na escolha dos dirigentes de universidades, mas em discricionariedade dentro das estritas balizas estabelecidas pelo diploma legal regente.

A autonomia especial, apesar de impor limites às atribuições do Chefe do Executivo, não obsta de forma absoluta que haja ingerência deste na definição de diretrizes políticas gerais de atuação das universidades e de institutos federais de ensino, o que inclui, na forma do art. 16 da Lei 5.540/1968, a escolha de dirigentes das instituições educacionais de nível superior.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Isso porque a previsão da "*autonomia universitária*" constante do art. 207 da Carta da República não equivale, como já reconhecido em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecimento de independência ou soberania a essas instituições, de maneira que, como entidades integrantes da Administração Pública federal, não deixam de se sujeitar às disposições constitucionais, legais e à direção superior do Presidente da República, aí compreendidos a nomeação de servidores, quando determinado em lei, e o provimento de cargos públicos federais[5].

A respeito da autonomia universitária, reproduz-se, por pertinente, o seguinte excerto da já mencionada doutrina:

> *Geralmente constituídas na forma de autarquia de regime especial, universidades públicas têm elevada liberdade em relação ao Poder Executivo visando o ensino universitário pluralista e independente de influências ideológicas ou político-partidárias. O art. 207 da Constituição de 1988 assegura às universidades autonomia nas áreas*

5 *"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*
(…)
II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
(…)
XIV – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei; (…)
XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; (…)".

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

> *didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecida a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.* ***Universidades públicas federais integram o Poder Executivo, de modo que estão sujeitas à direção superior do Presidente da República (com o auxílio de Ministros de Estado, em especial do Ministério da Educação), devendo cumprir finalidades previstas nas leis que as criam, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.*** *Assim como agências reguladoras, universidades possuem área exclusiva e campo livre para ideias, independentemente da ingerência do Poder Executivo, sob pena de processarem a ideologia e a propaganda política governamental, em odiosa mácula à universalidade e liberdade cultural, técnica e científica desses centros de ensino, pesquisa científica, extensão e evolução do conhecimento humano*[6]. (Grifos nossos)

Impende, a esse respeito, lembrar que são várias as hipóteses, previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional, de nomeação discricionária pelo Chefe do Poder Executivo, inclusive realizada a partir da formação de listas tríplices e sêxtuplas, a incidir sobre cargos de chefia de instituições cuja autonomia administrativa e financeira também são consagradas constitucionalmente, tais como o Ministério Público da União, a Defensoria Pública, bem como membros de outros poderes, a exemplo dos Ministros de Tribunais Superiores.

A atribuição não é vista, no entanto, como violadora da independência desses órgãos, mas como legítimo mecanismo do sistema de freios e contrapesos

6 CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK Lenio Luis. *Ob. cit.*, p. 2300.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

instituído pela Constituição Federal. Nesse sentido, cabe trazer as ponderações levantadas, pelo Ministro Alexandre de Moraes, na apreciação da medida cautelar nesta ação:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESCOLHA DE REITORES E VICE-REITORES DE UNIVERSIDADES FEDERAIS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA A PARTIR DE LISTA TRÍPLICE (ART. 16, I, LEI 5.540/1968, COM A REDAÇÃO DA LEI 9.192/1995, E ART. 1º, DECRETO 1.916/1996). ATO COMPLEXO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. EXERCÍCIO DE DISCRICIONARIEDADE MITIGADA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ABSOLUTO RESPEITO AO PROCEDIMENTO E FORMA ESTABELECIDOS EM LEI. OBRIGATORIEDADE DE ESCOLHA DE UM DOS NOMES QUE FIGUREM NA LISTA TRÍPLICE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA (ART. 207, CF) E AO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO (ART. 206, VI, CF). AUSÊNCIA DE* FUMUS BONI IURIS. *MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.*
>
> *1. A autonomia científica, didática e administrativa das universidades federais, prevista no art. 207 da Constituição Federal, concretiza-se pelas deliberações colegiadas tomadas por força dos arts. 53, 54, 55 e 56 da Lei 9.394/1996. A escolha de seu dirigente máximo pelo Chefe do Poder Executivo, a partir de lista tríplice, com atribuições eminentemente executivas, não prejudica ou perturba o exercício da autonomia universitária, não significando ato de fiscalização ou interferência na escolha ou execução de políticas próprias da instituição, escolhidas por decisão colegiada e participativa de seus integrantes.*
>
> *2. A Constituição Federal e legislação complementar, preveem, para instituições essenciais ao equilíbrio democrático, como Tribunais Superiores, o Ministério Público e a Defensoria Pública, escolha de*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

> *integrantes ou dirigentes máximos a partir de ato discricionário do Presidente da República, com ou sem formação de lista tríplice pelos pares. Tal previsão não afasta ou prejudica a autonomia institucional, administrativa e jurídica de tais entes face ao Poder Executivo, pois fundado na legitimação política da escolha pelo titular eleito democraticamente.*
> *3. Sendo a escolha determinada a partir de lista tríplice, não se justifica a imposição de escolha no nome mais votado, sob pena de total inutilidade da votação e de restrição absoluta à discricionariedade mitigada concedida ao Chefe do Poder Executivo.*
> *4. Questionamentos subjetivos sobre a motivação do ato de escolha em lista fechada, prevista pela norma questionada, afastam-se do controle concentrado, por natureza objetivo e dirigido à norma abstrata. Não se legitima, como fundamento do pedido de medida cautelar, o argumento de que as escolhas futuras, a serem feitas pelo Chefe do Poder Executivo, estarão contaminadas pelo desvio de finalidade, seja pela natureza objetiva do controle concentrado, seja pela impossibilidade de presumir-se a má-fé do agente político.*
> *5. Medida cautelar indeferida.*

Impor ao Presidente da República a escolha dos nomes constantes dos primeiros lugares em lista elaborada para a escolha de autoridades, reduzindo sua atuação à simples homologação de eleições realizadas pelos órgãos interessados, equivaleria à própria subtração da competência presidencial expressamente prevista na Constituição Federal.

Vai ao encontro desse entendimento a longeva jurisprudência do STF quanto à impossibilidade de estabelecimento de eleição direta para a escolha de diretores de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público:

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

UNIVERSIDADE FEDERAL. AUTONOMIA (ART. 207, CF). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 02/88 DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFRJ QUE DISPÕE SOBRE ELEIÇÃO DO REITOR E VICE-REITOR. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO INCISO X E CAPUT *DO ART. 48 E INCISO XXV DO ART. 84, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*
(ADI 51, Rel. Min. Paulo Brossard, *DJ* de 17.9.1993.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO DOS CARGOS DE DIREÇÃO DE UNIDADES ESTADUAIS DE ENSINO POR ELEIÇÃO: ART. 196, VIII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, LEI Nº 10.486, DE 24.07.91, E DECRETO Nº 32.855, DE 27.08.91, TODOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE: ART. 37, II, IN FINE*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*
1. Cabe ao Poder Executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão de diretor de escola pública (CF, art. 37, II, in fine*).*
2. É inconstitucional a norma legal que subtrai esta prerrogativa do Executivo, ao determinar a realização de processo eleitoral para o preenchimento destes cargos.
3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 196, VIII, da Constituição Estadual, da Lei nº 10.486/91 e do Decreto nº 32.855/91, todos do Estado de Minas Gerais.
(ADI 640, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 11.4.1997.)

Ação direta de inconstitucionalidade.
2. Lei nº 8040, de 26.7.1990, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre as funções de direção de escolas públicas, forma de escolha dos diretores, dando outras providências.
3. Escolha, por eleição da comunidade escolar, dos diretores.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

4. Alegação de ofensa aos arts. 61, § 1º, II, letra "c", e 37, II, da Constituição Federal, porque a lei foi de iniciativa parlamentar e concerne ao provimento de cargos em comissão.
5. Cautelar deferida.
6. Orientação do STF no sentido de não abonar, à luz dos preceitos constitucionais em vigor, a eletividade dos diretores das escolas públicas. Sendo os diretores de estabelecimentos públicos, que se integram no organismo do Poder Executivo, titulares de cargos ou funções em comissão, não seria admissível a intitulação nesses cargos, com mandatos que lhes assegurariam professores, servidores e alunos, sem a manifestação do Chefe do Poder Executivo, que ficaria vinculado a essa escolha para prover cargos de confiança, com vistas a gerir cargos do ruolo administrativo, integrantes da estrutura educacional.
7. Precedentes nas ADINs nºs 244-9-RJ, 387-9-RO, 578-2-RJ, 640-1-MG, 606-1-PR, 123- 0-SC e 490-5.
8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 8040, de 26.7.1990, do Estado de Santa Catarina.
(ADI 573, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJ* de 31.8.2001.)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABELECIMENTO DE ENSINO PÚBLICO. CARGOS DE DIREÇÃO: ELEIÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE EXPRESSÕES CONSTANTES DO INCISO VII DO ART. 178 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. ARTIGOS 25, 37, II, E 206, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades, tem declarado a inconstitucionalidade de leis estaduais que tratam de eleições para os cargos de direção dos estabelecimentos de ensino público.
2. Precedentes (Rp 1.473-SC; ADI 51-RJ; ADI 490-AM; ADI 123- SC; ADI 640-MG; e mais recentemente, na ADI 578-RS).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

3. No caso, dispõe o inciso VII do art. 178 da Constituição do Estado do Paraná: "Art. 178. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (…)"
4. Pelas mesmas razões deduzidas nos precedentes referidos, são inconstitucionais, no texto do inciso VII do art. 178 da Constituição do Estado do Paraná, as expressões "adotando-se o sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei".
5. No mais, o inciso VII não é de ser declarado inconstitucional, ou seja, no ponto em que estabelece, como princípio do ensino, no Paraná, a "gestão democrática e colegiada".
*6. Ação Direta julgada procedente, em parte, para declaração de inconstitucionalidade, com eficácia "*ex tunc*", das expressões "adotando-se o sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei" contidas no inciso VII do art. 178 da Constituição do Estado do Paraná.*
(ADI 606, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* de 28.5.1999.)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, "c", e 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar.
(ADI 2.997, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJe* 045, de 11.3.2010.)

Da mesma forma, não há violação do princípio da gestão democrática do ensino, previsto no art. 206, VI, da Constituição Federal, preceito acerca do

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

qual também já consignou o Supremo Tribunal Federal que não se confunde a qualificação de democrática da gestão do ensino público com modalidade de investidura, que há de coadunar-se com o princípio da livre escolha dos cargos em comissão do Executivo pelo chefe desse Poder (arts. 37, II, *in fine*, e 84, II e XXV, ambos da Constituição da República)[7].

Não há que se falar em hierarquia entre candidatos integrantes de listas tríplices, desde que atendidos os requisitos legais, pois o reconhecimento de qualquer prioridade entre os candidatos **esvaziaria o propósito de escolha, e assim da própria existência de uma lista com três nomes**.

A própria regulamentação atinente à escolha limita tal poder em prestígio ao caráter técnico da nomeação, a qual deve recair necessariamente sobre lista formada somente por *"(...) docentes integrantes da Carreira de Magistério Superior, ocupantes dos cargos de Professor Titular ou de Professor Associado 4, ou que sejam portadores do título de doutor, neste caso independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado (…)"*.

Garante-se, dessa maneira, tanto a formação técnica necessária ao bom exercício do mister de Reitor, como também que a indicação se dê no universo limitado de três docentes, que, tendo passado pelo escrutínio colegiado

7 ADI 490, Rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* de 20.6.1997.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

máximo da instituição, foram considerados plenamente capazes de exercer a sua direção, de forma consentânea ao art. 37, I, da Constituição Federal.

Não se extrai das normas impugnadas, quando abstratamente consideradas, nenhum aspecto que favoreça *per se* a ocorrência de promoção ou perseguição pessoal, tampouco de desvio de finalidade pelo agente público competente para o exercício de tal prerrogativa, não se cogitando, portanto, de incompatibilidade com os princípios da impessoalidade e da moralidade, consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

A ocorrência de eventuais irregularidades, tais como as aventadas pelo requerente, pode ser coibida por meio dos pertinentes instrumentos jurídico-processuais, a exemplo da impetração d mandado de segurança e do ajuizamento de ação popular ou ação civil pública, mas não podem ser apreciada em sede de controle abstrato de constitucionalidade, tendo em vista que a aplicação errônea de dispositivos não dá ensejo à nulificação destes sob o prisma constitucional.

Ao contrário de limitar o caráter democrático da escolha dos dirigentes de instituições de ensino superior, o procedimento impugnado encontra-se expressamente previsto em legislação válida, vigente há décadas, e confere-lhe uma camada a mais de legitimação, pois, se por um lado a formação de

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

lista tríplice por escolha da comunidade universitária se presta a garantir a autonomia universitária, a democracia interna e a legitimação dos candidatos, de outro a escolha do Presidente da República preserva a participação da sociedade na gestão das Universidades Federais, por meio de seu representante democraticamente eleito.

O fortalecimento do princípio republicano e da democracia também perpassa pelo respeito às "*regras do jogo*", na formulação de Norberto Bobbio, que identifica como regime democrático o conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Na conclusão da sua obra *"O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo"*, o autor consignou a seguinte lição, pertinente à discussão que ora se coloca:

> *Se então, na conclusão da análise, pedem-me para abandonar o hábito do estudioso e assumir o do homem engajado na vida política do seu tempo, não tenho nenhuma hesitação em dizer que a minha preferência vai para o governo das leis, não para o governo dos homens. O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo na democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? E em que consiste o bom governo democrático, se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? Pessoalmente não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas posso concluir tranquilamente que a democracia é o governo das leis por excelência. No momento mesmo em que um regime democrático perde de vista*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

> *este seu princípio degenera rapidamente em seu contrário, numa das tantas formas de governo autocrático de que estão repletas as narrações dos historiadores e as reflexões dos escritores políticos*[8].

A pretexto de postular a inconstitucionalidade de dispositivos legais, o autor pretende que o Supremo Tribunal Federal elabore sentença com verdadeiro comando normativo, a qual, inovando no ordenamento jurídico, imponha que a escolha do Presidente da República recaia sobre o candidato mais votado na lista.

Como se sabe, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, alterar o conteúdo da lei para nela inserir norma não desejada pelo legislador ou para alterar-lhe o sentido inequívoco, sob pena de violação do princípio da divisão funcional dos Poderes. Veja-se, por exemplo, trecho da ementa do seguinte julgado:

> *— Ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe compete, em consequência, praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo, tal como a data já fixada pelo Congresso Nacional para realização de eleições municipais.*
> (ADI 779-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 11.3.1994.)

8 BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 169.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A

Ainda que se permita ao Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a constitucionalidade da norma, extrair interpretação conforme a Constituição *"com finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de produção legislativa"* (ADI 4.430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 19.9.2013), a decisão interpretativa com eficácia aditiva não poderá alterar o sentido inequívoco da norma, sob pena de criar norma jurídica diversa daquela instituída por quem detém a prerrogativa de inovar positivamente o ordenamento jurídico (*RTJ*, v. 126, p. 48).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação direta ou, caso conhecida, pela improcedência dos pedidos.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 10/12/2020 15:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 965A03C2.E9E1C222.8C929B0C.FDD29E3A