UNIVERSIDADE — ESCOLHA DE REITOR

— A nomeação de Reitor, resultante de lista tríplice nula, por defeito de sua elaboração, pode ser desfeita por ato presidencial.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 19.159-61

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 26 de junho de 1961. Submete parecer sôbre a nomeação do Magnífico Reitor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

"Gabinete Civil.

1) Adoto o Parecer de S. Ex.ª, o Procurador-Geral da República.

2) Publique-se.

3) Ao M. da Educação, para os fins de direito, em 26-6-61" (Enc. ao M. E. C., em 30-6-61). — Brasília, D. F., 26 de junho de 1961.

*

PARECER

O Decreto n.º 50.066, de 25 de janeiro de 1961.

Tendo em vista, em seu preâmbulo, *explicitamente* "o disposto no Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931" (o primeiro que dispôs sôbre a "organização técnica e administrativa das universidades brasileiras mantidas pela União, pelos Estados, ou, sob a forma de fundações ou de associações, por particulares", a saber, respectivamente, "universidade federais, estaduais e livres" (art. 6.º) e, implicitamente, o disposto no art. 11 dêsse Decreto n.º 19.851, de 1931, sôbre a ampliação da atividade didática de qualquer Universidade "pela incorporação progressiva de novos Institutos de ensino superior de natureza técnica ou cultural", *definiu o que se deve entender por estabelecimentos "agregados", distinguindo-os convenientemente de estabelecimentos "incorporados" ou "integrantes".*

Assim é que disse, no art. 2.º, que "*a agregação terá por objeto a orientação, a fiscalização e o aperfeiçoamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão,* não podendo a Universidade interferir na administração patrimonial e financeira da unidade "agregada".

Tal significa que a associação de uma Universidade com um ou mais estabelecimentos "agregados" apresenta caráter meramente didático, em função do qual, *e tão-só,* êstes se ligam à Universidade, entrando na sua composição. "O estabelecimento conservará a sua denominação, acrescida de sua condição de agregado à Universidade" (art. 5.º), *"Cada unidade agregada se fará representar* — é certo — no Conselho Universitário *pelo respectivo Diretor* (designado pela entidade mantenedora e escolhido dentre os professôres catedráticos em exercício, de lista tríplice organizada pela respectiva Congregação e homologada pelo Reitor da Universidade, segundo o artigo 6.º e não pelo critério vigente quanto aos Diretores dos estabelecimentos incorporados), *mas,* segundo restringe o parágrafo único dêsse art. 8.º, *tal representante da unidade agregada* no Conselho Universitário *não poderá*: a) *votar ou ser votado* na composição da lista tríplice *para a escolha do Reitor* e no processo de eleição de Vice-Reitor; *b*) participar do processo de destituição do Reitor; *c*) deliberar em matéria de economia e finanças da Universidade ou de qualquer das unidades incorporadas; e *d*) participar de deliberação sôbre o provimento de cátedra das unidades incorporadas".

3. Êsse Decreto n.º 50.066, sendo de 25 de janeiro de 1961, é posterior ao Decreto n.º 49.978, de 21 de janeiro de 1961, que havia aprovado o Estatuto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Lei n.º 3.848, de 18 de dezembro de 1960. O art. 4.º dêsse Estatuto já distinguira, na composição dessa Universidade, as unidades "incorporadas" (item *a*) das "agregadas" (item *b*), ou seja, de uma parte, as "unidades integrantes", referidas e denominadas no art. 10 e alíneas e, de outra parte, as "unidades agregadas" no § 4.º do mesmo art. 10.

4. Com efeito êsse artigo 10 dispõe que o Conselho Universitário se compõe I — *a*) do Reitor como Presidente; *b*) dos Diretores das *unidades integrantes;* c) de um representante de cada Congregação *dessas unidades* por ela eleito, dentre seus professôres catedráticos efetivos; *d*) de um docente livre, eleito em assembléia geral dos docentes livres de tôdas as unidades universitárias (implicitamente, *integrantes,* uma vez que é o § 4.º

que trata especificamente, das *agregadas*) presidida pelo Reitor; *e*) do Presidente do Diretório Central dos estudantes; II — de "o ex-Reitor — § 1.º — professor catedrático em exercício, que tenha exercido a Reitoria durante o último período completo de três anos"; III — de cada um dos suplentes dos mencionados nos itens *c* e *d* eleitos (§ 2.º) "pelo mesmo processo e na mesma sessão".

5. O Presidente do Diretório Central dos estudantes — segundo limitação consignada no parágrafo 3.º dêsse art. 10 — sòmente participará de deliberações em matéria da competência de seu órgão de classe".

6. Quanto aos Diretores das unidades agregadas, êles "participarão das sessões do Conselho Universitário" — é certo, mas apenas das — "que hajam de decidir matéria de ordem didática", segundo o disposto no § 4.º do art. 10.

É participação, pois, restrita, que já, como que se subordinava ao que viria a ser estatuído, como foi, em caráter geral, no artigo 2.º do acima citado Decreto n.º 50.066, de 26 de janeiro de 1961, baixado quatro dias depois, assim: "a agregação terá por objeto a orientação a fiscalização e o aperfeiçoamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão não podendo a Universidade interferir na administração patrimonial e financeira da unidade agregada.

Além dessa limitação positiva consignada no ora comentado § 4.º do art. 10, o Decreto definira, ainda, como limitação negativa, no art. 116, os têrmos da participação dos representantes das unidades "agregadas" no Conselho Universitário, no vedar-lhes: "*a*) *votar ou ser votado* na composição da lista tríplice *para a escolha do Reitor,* no processo de eleição do Vice-Reitor e no provimento de qualquer cargo ou função; *b*) participar do processo de destituição do Reitor; *c*) participar de deliberação sôbre provimento de cátedra das unidades oncorporadas; *d*) deliberar em matéria de economia e finanças da Universidade ou de qualquer das unidades incorporadas"

7. Vê-se, de um confronto entre êsses dois Decretos, distantes um do outro apenas quatro dias, que o segundo dêles (o de n.º 50.066, de 25 de janeiro de 1961) julgou dispensável consignar a limitação positiva já inscrita no primeiro (o de n.º 49.973, de 21 de janeiro de 1961), § 4.º do art. 10 do Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o que se justifica plenamente, em face da clara e precisa conceituação dos objetivos da agregação, conforme consta do comentado art. 2.º do Decreto n.º 50.066 ("a agregação terá por objetivo a orientação, a fiscalização e o aperfeiçoamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, não podendo a Universidade interferir na administração patrimonial e financeira da unidade agregada".)

8. Tudo isso explica que o Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro enumerasse que, não só os representantes das unidades "agregadas" no Conselho Universitário têm neste limitados os têrmos de sua participação, mas também o Conselho Universitário tem limitados os têrmos de sua ingerência nas unidades "agregadas".

Com efeito, ao Conselho Universitário competiria, segundo seu art. 16, letra *h*, "aprovar as propostas dos orçamentos anuais das unidades universitárias *integrantes,* ao passo que, consoante o art. 112, a manutenção das unidades *"agregadas"* deveria continuar "a cargo de suas entidades mantenedoras" e deveriam conservar, "para os fins de ordem patrimonial, econômica e administrativa, na forma da legislação vigente, os direitos de sua personalidade jurídica própria, no que não prejudicarem os direitos, prerrogativas e autonomia da Universidade"; sendo que deveriam manter "autonomia financeira e patrimonial", e prestar contas à Reitoria apenas e tão-só "de quaisquer auxílios que receberem da União Federal" (§ 1.º), bem como subordinar-se — entretanto — "'à superior orientação técnica e didatica da Univer-

sidade, em igualdade de condições com as demais unidades universitárias" (§ 2.º).

9. Mas, um terceiro decreto, o de n.º 50.340, de 16 de março de 1961, revogou o Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no revogar o Decreto n.º 49.973, o primeiro daqueles dois decretos. *Não revogou o segundo.*

Assim sendo, não obstante quaisquer argüições acaso em contrário, continua vigente o Decreto n.º 50.066.

Constitui, aliás, novidade em matéria jurídica a afirmação de que a *identidade de matéria* tratada nos dois decretos — no art. 116 do primeiro e no artigo 8.º do segundo — e o *uso das mesmas palavras* nos textos de ambos os artigos, estenderam a revogação expressa do art. 116 do primeiro ao art. 8.º do segundo.

A norma do artigo 2.º, princípio, aplicável que é a decretos, torna claro que o decreto posterior revoga o anterior tão-só quando expressamente o declare (ou, "quando seja com ela incompatível ou quado regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior", hipóteses que não interessam ao caso).

Não existe, no sistema jurídico brasileiro, tal revogação implícita, oblíqua, mesmo se fundada na identidade de matéria e de expressões de dispositivos de decretos diversos, a revogação explícita de um a importar a revogação não explícita de outro.

10. Acresce que, no caso, nem mesmo se pode dizer que o decreto revogado, se fôsse o segundo, teria substituído o primeiro, em sua vigência, mediante repetição da materia e das expressões, e que, assim sendo, a revogação daquele, como segundo que fôsse, e conforme o disposto no § 3.º do art. 2.º da Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro, não poderia ter o dom de restaurar a vigência do primeiro. E, isso, pela simples razão de que o decreto revogado não foi o segundo (art. 8.º do Decreto n.º 50.066, de 25 de janeiro de 1961), mas o primeiro (art. 116 do Decreto n.º 49.973, de 21 de janeiro de 1961).

11. O Decreto n.º 50.340, de 15 de março de 1951, não se limitou a revogar o citado Decreto n.º 49.973, de 21 de janeiro de 1961 (art. 1.º). Determinou, ainda, que a "Universidade Federal do Rio de Janeiro, enquanto não tiver o respectivo Estatuto aprovado, deverá obedecer ao Estatuto da Universidade do Brasil" (art. 3.º).

Ora, o Decreto n.º 2.231, de 18 de junho de 1945, que aprovou o Estatuto da Universidade do Brasil, não incluira, dentre os que "integram o Conselho Universitário" (art. 15), quaisquer representantes das unidades "agregadas", as quais só mais tarde teriam melhor conceituação jurídica e receberiam essa denominação, no Decreto n.º 50.066, de 25 de janeiro de 1961.

Não entravam na composição da Universidade do Brasil quaisquer unidades que pudessem considerar-se meras agregadas.

12. Afirma-se, por isso, que houve omissão no Estatuto da Universidade do Brasil, quanto a unidades "agregadas".

No entanto, o art. 3.º do Decreto-lei n.º 8.293, de 17 de dezembro de 1945, que concedera autonomia à Universidade do Brasil, já discorrera: "Para mais completa realização de seus fins, a Universidade do Brasil poderá incorporar outros estabelecimentos de ensino e institutos técnico-científicos, bem como estabelecer acôrdos com entidades e organizações oficiais ou privadas", sendo que, (parágrafo único), "a incorporação de que trata êste artigo dependerá de prévia autorização do Govêrno sempre que acarretar novos encargos para o orçamento da União".

E o Estatuto da Universidade do Brasil, aprovado pelo citado Decreto n.º 21.321, de 18 de junho de 1946, repetiu, *ipsis literis*, aproximadamente, o mesmo, acrescentrando-se (art. 7.º, § 3.º): "A incorporação de quaisquer estabelecimentos de ensino, pesquisa ou produção à Universidade do Brasil, quando não acarretar novos encargos para a União, poderá ser feita por proposta do Reitor, parecer do

Conselho de Curadores e decisão final do Conselho Universitário."

13. Tais dispositivos representavam reafirmação, a propósito da Universidade do Brasil, da norma do art. 11 do decreto fundamental, aliás com valor de lei, de n.º 19.581, de 11 de abril de 1931, que fornecera bases à "organização técnica e administrativa das universidades" brasileiras, federais, estaduais ou livres, norma assim inscrita: "Qualquer Universidade poderá ampliar a sua atividade didática pela *incorporação progressiva* de novos institutos de ensino superior de natureza ténica ou cultural, mediante prévia aprovação do Conselho Universitário da respectiva Universidade. § 1.º A incorporação para ser efetivada dependerá nas Universidades Federais de decreto do Govêrno Federal e, nas universidades equiparadas, de ato do Ministro da Educação e Saúde Pública, devendo ser ouvido o Conselho Nacional de Educação."

Da disciplina dessa *incorporação progressiva* foi que nasceu a categoria das unidades "agregadas", que são entidades em trânsito para a incorporação, o que explica a referência, no preâmbulo do Decreto n.º 50.066, de 25 de janeiro de 1961, da cláusula "de acôrdo com o disposto no Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931", mediante a qual se justifica a conceituação, o processo e o alcance da agregação, que dêle constituem objeto.

14. Improcedente se evidencia o argumento de que a Lei n.º 3.848, de 18 de dezembro de 1960, criadora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, não distinguiu, senão no que, digo, senão no diversamente, qualificá-las, as unidades "incorporadas" das unidades "agregadas". Não se trata, nessa diferença de denominações de cada uma das duas espécies, de mera rotulação terminológica, mas, ao contrário, a designação a uma delas de "unidade agregada", servindo para significar evidentemente *"não incorporada"*, ou, com mais precisão, *"ainda não incorporada"* (com referência àquela incorporação progressiva a que aludia o Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931), mostra que, embora entrem na composição da Universidade, do ponto de vista didático, as "unidades agregadas" não fazem parte de seu corpo administrativo e, portanto, não participam dos respectivos órgãos, dentre os quais o Conselho Universitário, a não ser para deliberação de natureza didática.

15. À vista do exposto, sou de parecer que carece de validade, por vício insanável de constituição, a primeira sessão do Conselho Universitário da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, de 13 de abril de 1961, conforme o que consta da respectiva ata:

I — por haverem participado ilegìtimamente da votação de nomes para a lista tríplice de escolha do Reitor.

a) representantes de unidades "agregadas", da Associação dos Antigos Alunos, e do Diretório Central dos Estudantes;

b) o representante dos docentes livres, eleito não só pelos e dentre os das unidades "incorporadas", mas também talvez (a ata não esclarece), pelos e dentre os das unidades "agregadas";

c) os "sem credenciais", ou com credenciais, ou com credenciais formalmente inadmissíveis, isto é, desacompanhadas de ata da eleição do representante, como ocorreu com os "credenciados pelo atestado de eleição de sessão da Congregação", os portadores de "documentação manuscrita", sem data da reunião da Congregação, os "sem credencial" ou "sem credenciais".

II — e por incompetência do Conselho Universitário para votar a ilegal Resolução adiante transcrita, mormente quando participaram da votação "inclusive Diretores e Representantes das Congregações das entidades agregadas":

"Resolução. A não ser na parte referente a fundos patrimoniais, não exis-

tirá entre as diversas escolas e faculdades componentes da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, incorporadas ou agregadas, diversidade de tratamento no Conselho Universitário. Assinado — *Rubens Siqueira, Alvaro Sardinha, José Messias do Carmo, Joaquim Macedo Fernandes, Antonino Vaz Cavalcante, Gastão Matias de Alencastro, Paulo Gomes da Silva e Cláudio Moacir de Azevedo*".

16. À nomeação do Magnífico Reitor, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, resultante que foi da lista tríplice nula, pode ser tornada sem efeito, com a cláusula de que o Conselho Universitário da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro organize outra lista tríplice, abservadas as normas de direito. — *J. Canuto Mendes de Almeida*, Procurador-Geral da República.