— Reedição de medida provisória não rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional: possibilidade. Precedentes do STF: ADIn 295-DF e ADIn 1516-RO.

— Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, a menos que a relevância ou a urgência evidenciar-se improcedente. No sentido de que urgência e relevância são questões políticas, que o Judiciário não aprecia: RE 62.739-SP, Baleeiro, Plenário, RTJ 44/54; RDP 5/223.

— Pedido de suspensão cautelar da alínea c, do § 1º do art. 9º da Lei 4.024/61, com a redação da Lei 9.131/95, bem assim das alíneas d, e, f e g do mesmo artigo: indeferimento.

— Medida cautelar indeferida.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.397

Requerente: Confederação nacional dos Estabelecimentos de Ensino — CONFENEN
Requerido: Presidente da República/Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro Carlos Velloso

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o pedido de medida liminar, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, neste julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Moreira Alves (RISTF, art. 37, I).

Brasília, 28 de abril de 1997.

MOREIRA ALVES — Presidente

CARLOS VELLOSO — Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO — CONFENEN, com base no art. 103, IX, da Constituição Federal, para requerer a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei nº 9.131/95, de 24 de novembro de 1995, publicada no D.O.U. de 25 de novembro do mesmo ano, que altera dispositivos da Lei nº 4.024, Lei de Diretrizes e Bases, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências; particularmente, requer a autora a suspensão de expressões contidas no art. 9º daquele diploma legal.

No art. 9º, da Lei nº 4.024/61, alterado pelo art. 1º da Lei nº 9.131/95, têm o seguinte teor as expressões impugnadas:

"*Art. 9º As Câmaras emitirão pareceres e decidirão, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recurso ao Conselho pleno.*

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:

a) .....

b) .....

c) deliberar *sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto;*

.....

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior:

a) .....

b) .....

c) .....

d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;

e) deliberar *sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive*

de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;

f) deliberar *sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino*;

g) deliberar *sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos*;

.....*(grifos da autora)*.....".

Alega a autora que a lei ora impugnada viola os arts. 24, IX, §§ 1º e 2º; 62 e 67 da Constituição Federal. Argumenta, em síntese, que:

a) A Lei 9.131/95, objeto da presente ação, é lei de conversão, que resultou da MP 661, de 18.10.94, renovada mais de quinze vezes, sendo a última a MP 1.159, de 26.10.95, ficando, assim, sem fundamento a "urgência e relevância" que são pressupostos da medida provisória;

b) fazendo parte do processo legislativo, a medida provisória submete-se à regra de não poder ser, numa mesma sessão legislativa, objeto de nova apreciação e votação pelo Poder Legislativo;

c) a lei impugnada criou novas atribuições para as Câmaras do Conselho Nacional de Educação, criadas no texto, com a competência para deliberar sobre diretrizes curriculares, matéria significativa na vida educacional brasileira;

c) ao Sr. Ministro da Educação, auxiliar direto do Presidente da República, cabe, apenas, homologar ou não, tais decisões;

e) no momento em que se transferem, para um Conselho, poderes que são do Presidente da República e de Ministro de Estado, estão sendo criadas atribuições incompatíveis com a Constituição Federal;

f) os Conselhos Constitucionais — Conselho da República e Conselho de defesa Nacional — têm por atribuição "opinar, propor, estudar ou pronunciar-se" porque a deliberação, no âmbito do executivo, é sempre dos seus titulares;

g) de acordo com o art. 24, IX, da CF, em matéria de educação, a União tem competência para legislar sobre normas gerais, cabendo aos Estados a suplementação, segundo suas peculiaridades regionais;

h) a Lei 9.131/95, opondo-se a esse preceito constitucional, nas atribuições que dá às câmaras acima referidas, estabelece normas específicas para a educação superior, esvaziando a área que a Constituição institui para os Estados e o DF, e enfraquecendo os Conselhos Estaduais de Educação.

Diante do que foi exposto, por não tratar a Lei 9.131/95 de normas gerais, mas específicas, ferindo a atribuição dada aos Estados pelo art. 24, inciso IX, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, requer a autora, preliminarmente, a suspensão liminar da referida lei, no seu todo.

Especificamente, requer a suspensão das seguintes expressões, todas contidas no art. 9º da Lei 4.024/61, cuja redação foi modificada pelo art. 1º da lei impugnada. São elas:

1. a palavra *deliberar*, na letra c do § 1º, do art. 9º;

2. a palavra *deliberar*, nas letras *d, e, f* e *g*, do § 2º, do art. 9º;

3. a letra *e* do § 1º, do art. 9º.

Ajuizada esta ação direta durante o recesso forense de janeiro, o Exmo. Sr. Ministro Celso de Mello, no exercício da Presidência desta Corte, despachando à fl. 21, solicitou informações aos órgãos estatais de que proveio a lei impugnada. À vista de tais informações, deverá ser apreciado o pedido de medida cautelar.

A título de mero registro, observa o ilustre Ministro que "as razões invocadas pela CONFENEN para fundamentar a sua pretensão de inconstitucionalidade — ofensa à autonomia institucional dos Estados-Membros e desrespeito a um dos princípios regedores do processo de formação das leis — poderão, eventualmente, legitimar, neste caso, a exigência relativa ao vínculo da pertinência temática."

Prestando informações, às fls. 30/44, o eminente Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, assim se manifesta:

1. Quanto à alegação de que a Lei 9.131/95 violou os arts. 62 e 67 da CF/95, por não se tratar de caso de relevância e urgência, pres-

supostos de medida provisória, o exame de tais requisitos é político e pertence ao juízo discricionário, primeiramente, do Presidente da República, e depois, do Congresso Nacional;

2. O art. 67 da Constituição não se aplica ao caso da medida provisória, porque matéria não apreciada não é o mesmo que matéria rejeitada; a constitucionalidade da reedição de medida provisória não apreciada é admitida pelo Supremo Tribunal (ADIns 292-DF e 293-DF);

3. A competência de cada conselho é sempre estabelecida pela norma que o cria e pode ser normativa, consultiva ou deliberativa. O antigo Conselho Federal de Educação já tinha competência decisória. Na falta de menção aos dispositivos constitucionais acaso violados, torna-se impossível tecer maiores considerações sobre esse aspecto;

4. É igualmente improcedente a afirmação de que a lei ora impugnada, ao invés de estabelecer normas gerais, legislou sobre normas especiais, matéria afeta à legislação estadual. A Câmara de Educação Superior integra órgão de natureza nacional (Conselho Nacional de Educação) e só pode ser disciplinada por lei federal. Ao fixar as diretrizes da educação nacional, a União deve dispor sobre os órgãos que integram o sistema nacional e fixar-lhes a competência. Isso tudo dentro da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, estabelecida no art. 24 da Lei Maior.

5. Ao pedir que seja declarado inconstitucional apenas o verbo deliberar, contido no § 1º, *c*, e no § 2º, *d*, *e*, *f* e *g*, do art. 9º da lei alterada, ficariam completamente sem sentido as demais expressões das mencionadas alíneas, uma vez inexistente qualquer ação;

6. A deliberação das Câmaras está sujeita a recurso para o Conselho Pleno, sendo importante ressaltar que "a homologação ministerial é requisito de validade para que a deliberação do Conselho Nacional de Educação possa ter o efeito de obrigar e criar direitos";

Não estando presentes os requisitos para a concessão de liminar, o Advogado-Geral da União pede o seu indeferimento.

O ilustre Senador Júlio Campos, no exercício da Presidência do Senado Federal, também presta informações, às fls. 91/94, com a seguinte argumentação:

1. A requerente procura impugnar a lei, primeiramente sob o aspecto formal, alegando violação aos arts. 62 e 67, da CF/88, por falta dos requisitos de "urgência e relevância". Por desconhecer as normas do Processo Legislativo sobre Medidas Provisórias, a CONFENEN confunde "perda de eficácia" com "projeto de lei rejeitado';

2. O fluir do tempo não faz desaparecerem os requisitos de "urgência e relevância", previstos no art. 62 da CF/88, ao contrário, o que faz é intensificá-los para dar cumprimento ao art. 205 da Lei Maior;

3. Do ponto de vista material, ao alegar que a nova redação dos dispositivos legais representariam indébita intromissão do Poder Legislativo nas atribuições privativas do Poder Executivo e, ainda, invasão nas competências que a Lei Maior reserva aos Estados, deixou de considerar a requerente que a Lei 9.131/95 reproduz os termos da medida provisória editada pelo próprio Poder Executivo;

4. O art. 205 da Constituição determina a participação da sociedade no desenvolvimento da educação. Esta participação é prevista na Lei 9.131/95, por meio das Câmaras, onde, pelo menos metade dos membros serão escolhidos em listas elaboradas "mediante consulta a entidades da sociedade civil;

5. "Na definição das atribuições dessas Câmaras, há de transcender-se, por força mesmo de sua finalidade, os limites das competências entre União e Estados: elas colaboram com aquela e com estes, deliberando sobre atos, matérias e decisões que sejam de importância fundamental aos objetivos do art. 205 da Constituição."

6. Caso não contribuam, na prática, para tais fins, medidas de correção devem ser tomadas.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): A reedição da medida provisória não rejeitada pelo Congresso Nacional, ao contrário do alegado, não é dado configurador da

inocorrência dos requisitos de urgência e relevância. Ao contrário, a reedição demonstra, de certa forma, a necessidade da medida e a sua urgência. De resto, a apreciação de tais requisitos assume caráter político, ficando tal apreciação por conta, em princípio, do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional. Falo em princípio, porque, se a alegação de urgência e relevância, por parte do Chefe do Executivo, evidenciar-se, claramente, improcedente, pode ela sujeitar-se ao controle judicial. De regra, entretanto, isto não deverá ocorrer, tal como lecionou, no Supremo Tribunal Federal, com o apoio de seus pares, o saudoso e eminente Ministro Aliomar Baleeiro, no RE 62.739-SP, em que foi declarada a inconstitucionalidade do art. 5º do D.L. 322, de 1967. Disse o saudoso Ministro Baleeiro: "não me parece duvidoso que a apreciação da "urgência" ou "interesse público relevante" assume caráter político: é urgente ou relevante o que o Presidente entender como tal, ressalvado que o Congresso pode chegar a julgamento de valor contrário, para rejeitar o decreto-lei. Destarte, não pode haver revisão judicial desses dois aspectos entregues ao discricionarismo do Executivo, que sofrerá apenas correção pelo discricionarismo do Congresso. Por aí não há inconstitucionalidade." (RE nº 62.739-SP, RTJ 44/54; RDP 5/223).

Assim o voto que proferi na ADIn 1.516-RO, Relator o Sr. Ministro Sydney Sanches.

Quanto à possibilidade de ser a medida provisória reeditada, no caso de não ter sido expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, tenho posição conhecida, desde o julgamento, em 22.06.90, neste Plenário, da ADIn 295-DF (medida cautelar), relatada pelo Sr. Ministro Paulo Brossard, e cujo acórdão ainda não foi publicado. Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu, contra os votos, apenas, ao que me lembro, dos Ministros Paulo Brossard e Celso de Mello, no sentido da possibilidade de a medida provisória não rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional ser reeditada.

Na ADIn 1.516-RO, Relator o Sr. Ministro Sydney Sanches, acima indicada, o Supremo Tribunal Federal reiterou o entendimento.

Passo ao exame das demais argüições de inconstitucionalidade.

1) da palavra "deliberar", na letra *c*, do § 1º do artigo 9º da Lei 4.024/61, com a alteração introduzida pela Lei 9.131', de 24.11.95.

O citado dispositivo legal estabelece:

"Art. 9º. .....

§ 1º. São atribuições da Câmara de Educação Básica:

.....

c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do desporto;"

A inconstitucionalidade estaria no seguinte: o citado dispositivo legal atribui competência para deliberar ao Conselho Nacional de Educação, competência que seria própria do Ministro de Estado.

Nada disso ocorre, entretanto.

A lei não confere ao Conselho Nacional de Educação nenhuma das atribuições que são próprias dos Ministros de Estado (C.F., art. 87, parágrafo único, incisos I a IV).

O mesmo pode ser dito relativamente à palavra "deliberar", nas letras *d*, *f* e *g*, do § 2º do artigo 9º.

2) *Alínea e, do § 2º, do art. 9º.*

Sustenta-se, ainda, que o § 2º, *e*, do artigo 9º, seria inconstitucional. Leio na inicial:

"(...)

Ora, o artigo 1º da Lei nº 9.131, de 24.11.1995, que altera o art. 9º da antiga Lei 4.024, de 20.12.1961, ao dizer que cabe à Câmara de Ensino Superior, no seu § 2º, deliberar sobre autorização, credenciamento, *recredenciamento periódico de Instituições de Educação Superior, na realidade está invadindo a competência do Estado-Membro, que depois dessa lei, não pode, de forma alguma, autorizar ou credenciar qualquer faculdade ou instituição educacional superior no respectivo Estado. E tanto isso é verdade que no § 3º, do art. 9º modificado, na citada lei, está escrito que as atribuições constantes da alínea "d", "c" e "i" do parágrafo anterior* poderão ser delegadas, *em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal.*

Quer dizer, a Lei 9.131/95, em matéria de

educação, nas atribuições que dá à Câmara de Ensino Superior (também à Câmara de Ensino Básico) não fixa "normas gerais", *mas estabelece normas específicas no tocante à Educação Superior, transplantando as atribuições daí decorrentes para a União, esvaziando, assim, a área legislativa e administrativa que a Constituição institui para os Estados e para o Distrito Federal.*

Os Conselhos Estaduais de Educação, que são os órgãos básicos do sistema de ensino estadual, ficam enfraquecidos, caem num vazio em relação à Educação Superior, pois que as normas suplementares passarão para a União que assumirá, no caso, normas específicas também produzidas pelo Governo Central, tudo ferindo a Constituição.

(...)" (fl. 6)

A argüição não tem relevância.

Na verdade, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (C.F., art. 24, IX), competindo à União, em termos de educação, legislar estabelecendo diretrizes e bases da educação nacional (C.F., art. 22, XXIV). Isto não impede, entretanto, que a fiscalização do ensino superior seja exercida, de forma precípua, pelo Conselho Nacional de Educação, mesmo porque os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (C.F., art. 211, § 3º).

Em suma: a atribuição inscrita na alínea *e* do § 2º do art. 9º da Lei 4.024/61, com a redação da Lei 9.131/95, comporta-se, em linha de princípio, no conceito de diretrizes e bases da educação (C.F., art. 22, XXIV). Ademais, na forma do disposto no art. 211, § 3º, da C.F., os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental.

Do exposto, indefiro a cautelar.

MEDIDA LIMINAR
VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhor Presidente, peço vênia para entender, em primeiro lugar, que não temos como cogitar na reedição da medida provisória, porquanto a Carta Federal estipula um prazo para a vigência da medida, que há de ser respeitado e de ter alguma eficácia, ficando afastado do cenário jurídico caso se entenda que, no vigésimo-nono dia de vigência da medida provisória, é possível, indeterminadamente, reeditá-la.

Em segundo lugar, penso que não há o envolvimento, na espécie, dos requisitos que, por serem constitucionais, estão, quanto ao concurso, sob o crivo desta Corte: a urgência e a relevância.

Defiro a liminar.

É o meu voto.

EXTRATO DE ATA

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.397-1 — medida liminar

Proced.: Distrito Federal

Relator: Min. Carlos Velloso

Reqte.: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino CONFENEN

Adv.: Ricardo Adolpho Borges de Albuquerque e outros

Reqdo.: Presidente da República

Reqdo.: Congresso Nacional

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o pedido de medida liminar, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, neste julgamento, o Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Moreira Alves (RISTF, art. 37, I). Plenário, 28.4.97.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

LUIZ TOMIMATSU, Secretário