

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):

1. Da admissibilidade

Quanto à preliminar alusiva à perda de objeto da ação ante o advento da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), reporto-me à decisão monocrática na qual reconsiderarei o juízo de inadmissibilidade da ação (peça 39):

A irresignação veiculada na inicial está direcionada, em primeiro lugar, à Lei nº 9.131/1995, sob a alegação de vício formal, por ausência dos requisitos que dão ensejo à edição de medida provisória. Ainda que a Lei nº 4.024/1961 tivesse sido integralmente revogada pela de nº 9.394/1996 – o que não ocorreu, como se verá a seguir –, subsistiria interesse processual no prosseguimento da ação direta relativamente ao teste de constitucionalidade da Lei nº 9.131/1995.

Além desse aspecto, verifico, em consulta ao portal eletrônico da Casa Civil da Presidência da República, que dá publicidade oficial à legislação federal, que o art. 92 da Lei nº 9.394/1996 revogou apenas as disposições da Lei nº 4.024/1961 não alteradas pelas de nºs 9.131/1995 e 9.192/1995:

Art. 92. Revogam-se as disposições das Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, não alteradas pelas Leis nºs 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995 e, ainda, as Leis nºs 5.692, de 11 de agosto de 1971 e 7.044, de 18 de outubro de 1982, e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.

Os arts. 6º a 9º da Lei nº 4.024/1961 foram modificados ou tiveram disposições acrescentadas pela Lei nº 9.131/1995, mas continuaram em vigor – à exceção do art. 9º, § 2º, “a”, revogado pela Lei nº 10.861/2004. Visto que ainda vigem as normas objeto desta ação direta de inconstitucionalidade – Lei n. 9.131/1995 e art. 9º, § 1º, “c”, § 2º, “d”, “e”, “f” e “g”, da Lei nº 4.024/1961, na redação conferida pela de nº 9.131/1995 –, constata-se, com a devida vênia do Relator que me antecedeu no feito, que a revogação da Lei nº 4.024/1961 foi apenas parcial.

Por fim, em análise detida dos dispositivos em tela, percebo que as alíneas “d”, “e” e “f” do § 2º do art. 9º da Lei n. 4.024/1961, com o texto que lhe deu a de nº 9.131/1995, foram alterados pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Confirmam:

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. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

[...]

§ 2º São atribuições da Câmara de Educação Superior: (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995):

[...]

d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

Em que pese a modificação textual, a requerente restringe-se a impugnar o vocábulo “deliberar”, sustentando tratar-se de atribuição concedida ao Conselho Nacional de Educação, e não à Câmara de Educação Superior.

Quanto à impugnação de toda a letra “e” do § 2º do citado art. 9º, não houve mudança substancial no trecho questionado, referente à autorização, credenciamento e recredenciamento das instituições de ensino superior.

Isto é, ainda que tenha sido acrescida ao texto respectivo a expressão “bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de

seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação”, permanece a impugnação parcial da alínea. Cabe, pois, o pronunciamento do Supremo.

Assim, subsistindo interesse processual, é caso de proferir juízo de retratação, a fim de imprimir sequência à ação. O processo está aparelhado, mostrando-se pertinente o exame de mérito.

3. Do exposto, reconsidero a decisão agravada, para determinar o prosseguimento desta ação direta de inconstitucionalidade com vistas ao julgamento definitivo pelo Plenário.

Tendo em conta, portanto, a subsistência, no ordenamento jurídico, da Lei n. 9.131/1995, cuja inconstitucionalidade formal se reclama, bem como do art. 9º da Lei n. 4.024/1961, na redação dada pela de n. 9.131/1995, com alterações que não alcançaram o cerne da controvérsia constitucional aqui travada (saber se o Conselho pode “deliberar” ou se essa é competência privativa de Ministro de Estado), tenho que a ação merece conhecimento.

2. Do mérito

Duas questões constitucionais são submetidas ao crivo deste Tribunal: (i) saber se houve relevância e urgência na edição da Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, e em suas sucessivas reedições; e (ii) definir se a atribuição, por lei, às Câmaras do Conselho Nacional de Educação do poder de **deliberar** sobre certos temas ligados à educação viola as competências privativas de Ministro da Educação e as competências estaduais e distritais em matéria de ensino (CF, art. 24, IX).

Passo à análise dos dois tópicos.

2.1 Controle constitucional sobre a conveniência e a oportunidade da Medida Provisória

Esta Corte já assentou que, excetuados os casos de evidente abuso de poder, o controle de constitucionalidade não pode incidir sobre o juízo de conveniência e oportunidade, próprio ao Presidente da República, para edição de medida provisória (CF, art. 62). Nesse sentido, cito julgados do Supremo representados pelas seguintes ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOVA REDAÇÃO DADA AO PARÁGRAFO 2º DO ART. 21 DA LEI Nº 8.692 /93, PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.520/93. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 62; 150, I, III, “B” E § 6º; E 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Contrariamente ao sustentado na inicial, não cabe ao Poder Judiciário aquilatar a presença, ou não, dos critérios de relevância e urgência exigidos pela Constituição para a edição de medida provisória (cf. ADIs 162, 526, 1.397 e 1.417). De outra parte, já se acha assentado no STF o entendimento de ser legítima a disciplina de matéria de natureza tributária por meio de medida provisória, instrumento a que a Constituição confere força de lei (cf. ADI-MC nº 1.417). Ausência de plausibilidade na tese de inconstitucionalidade da norma sob enfoque. Medida cautelar indeferida.

(ADI 1.667 MC, ministro Ilmar Galvão)

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.226, DE 04.09.2001. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RECURSO DE REVISTA. REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE. TRANSCENDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA NA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 1º; 5º, *CAPUT* E II; 22, I; 24, XI; 37; 62, *CAPUT* E § 1º, I, “B”; 111, § 3º E 246. LEI 9.469/97. [...] 1. A medida provisória impugnada foi editada antes da publicação da Emenda Constitucional 32, de 11.09.2001, circunstância que afasta a vedação prevista no art. 62, § 1º, I, “b”, da Constituição, conforme ressalva expressa contida no art. 2º da própria EC 32/2001. 2. Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. No presente caso, a sobrecarga causada pelos inúmeros recursos repetitivos em tramitação no TST e a imperiosa necessidade de uma célere e qualificada prestação jurisdicional aguardada por milhares de trabalhadores parecem afastar a plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 62 da Constituição. [...] 6. Pedido de medida liminar parcialmente deferido.

(ADI 2.527 MC, ministra Ellen Gracie)

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de

obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

(ADI 4.048, ministro Gilmar Mendes)

No caso, não vislumbro elementos suficientes para concluir pelo abuso na edição da Medida Provisória n. 661/1994. As alterações por ela trazidas, no ponto que interessa, isto é, no art. 9º da Lei n. 4.024/1961, foram de cunho

meramente organizacional. Com efeito, apenas se criaram atribuições para a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

Ora, o Presidente da República responde pela gestão superior do Poder Executivo. Cabe-lhe, então, exercer alguma ingerência, quer por meio de atos administrativos, quer, excepcionalmente, via medida provisória, no processo de articulação entre os órgãos.

Saber se essa alteração de competência interna do Ministério da Educação foi boa ou ruim é questão solucionada por juízo puramente político, insuscetível de controle jurisdicional.

Rejeito, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.131/1995.

2.2 Alteração da competência do Conselho Nacional de Educação (antigo Conselho Federal de Educação)

A respeito da atribuição de competências específicas do Conselho Nacional de Educação, que antes estariam, segundo afirma a autora, sob a incumbência do Ministro de Estado da Educação, nada há a prover em termos de controle de constitucionalidade.

A Constituição de 1988 não encerra nenhuma garantia de que as competências previstas na norma impugnada devam ser exercidas pelo Ministro de Estado da Educação. Na verdade, o Texto Constitucional nem sequer se refere ao Ministério da Educação de forma específica; somente menciona que os Ministros auxiliarão o Presidente da República na direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II). Os únicos ministérios expressamente citados na Carta Política são os da Justiça, da Defesa, do Planejamento, das Relações Exteriores (CF, arts. 89, VI; e 91, IV, V, VI e VII) e da Fazenda (CF, art. 237).

Logo, reputo impertinente a comparação com o Conselho da República ou o Conselho de Defesa Nacional, os quais têm composição e atribuições definidas em normas constitucionais expressas (CF, arts. 89 a 91).

Ressalte-se, no ponto, que a competência dos ministérios é estabelecida primariamente por lei e secundariamente por atos do Presidente da República, o qual pode delegar atribuições aos Ministros, mesmo que inexistir lei expressa a esse respeito. É o que diz o art. 87 da Constituição Federal:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. **Compete ao Ministro de Estado**, além de outras atribuições estabelecidas **nesta Constituição e na lei** :

I – exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II – expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III – apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV – praticar os atos pertinentes às **atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República** .

Ora, se cabe à lei e ao Presidente da República estipular os limites de competência de cada ministério, como não poderia o Chefe do Executivo Federal, por meio de medida provisória, que tem força de lei, remodelar a competência interna de um desses órgãos? No meu entendimento, pode.

O fato de ser usada a designação “Conselho Nacional de Educação” não significa que se trata de órgão de mero aconselhamento, sem poder decisório. De fato, existem vários conselhos que tomam decisões na Administração Pública nacional, a exemplo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Lei n. 12.529/2011) e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Lei n. 11.941/2009).

Entendo, ainda, que não houve invasão da competência estadual concorrente para legislar sobre educação. As normas impugnadas, na maior parte, referem-se especificamente ao **ensino superior**, e a Constituição, a partir da Emenda de n. 14/1996, esclareceu que a competência estadual em matéria de ensino deve concentrar-se prioritariamente “no ensino fundamental e médio” (CF, art. 211, § 3º, na redação dada pela EC n. 14/1996).

Pois bem. Todo o § 2º do art. 9º da Lei n. 4.024/1961, cujas alíneas “d” a “g” são impugnadas nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, diz respeito ao ensino superior. Vejamos:

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. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

[...]

§ 2º São atribuições da **Câmara de Educação Superior** : (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

[...]

d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por **instituições de ensino superior** ; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de **instituições de ensino superior** integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de **universidades e centros universitários** , com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

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; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

A jurisprudência do Supremo tem sido uniforme no sentido de reconhecer aos órgãos federais competência regulamentar, fiscalizatória e jurisdicional para tratar do tema da educação superior. Cito, a título de exemplo, os precedentes com as seguintes ementas:

[...] AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA.

INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR. SISTEMA FEDERAL DE ENSINO. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. I – O Plenário desta Corte, ao julgar a ADI 2.501/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, concluiu que as instituições privadas de ensino superior se sujeitam ao Sistema Federal de Ensino, sendo reguladas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996). Precedentes. II – No caso dos autos, a Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu – VIZIVALI integra o Sistema Federal de Educação, o que evidencia o interesse da União no feito – mormente pela sua competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação – e a competência da justiça federal para o seu julgamento. Precedentes. III – Voto vencido no sentido de que a matéria seria infraconstitucional. IV – Agravo regimental provido.

(RE 691.035 AgR, Segunda Turma, ministro Teori Zavascki, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 18 de setembro de 2014)

[...] Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Instituição privada de ensino superior. Demora na expedição do diploma. Sistema Federal de Ensino. Interesse da União. Competência. Justiça Federal. Precedentes. 1. As instituições privadas de ensino integram o Sistema Federal de Ensino e subordinam-se à supervisão pedagógica do Ministério da Educação e da Cultura (MEC), a quem compete a autorização, o reconhecimento e o credenciamento dos cursos superiores por elas ministrados. 2. Haja vista o interesse da União, compete à Justiça Federal o conhecimento e o julgamento de ação proposta em razão da demora na expedição de diploma de conclusão de curso superior em instituição privada de ensino. 3. Agravo regimental não provido.

(RE 687.361 AgR, Primeira Turma, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 11 de junho de 2015)

[...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 895/2013 DO ESTADO DE RORAIMA. AFASTAMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE REVALIDAÇÃO DE DIPLOMA OBTIDO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DE PAÍSES ESTRANGEIROS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O afastamento, por lei estadual, das exigências de revalidação de diploma obtido em instituições de ensino superior de outros países para a concessão de benefícios e progressões a servidores públicos invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CRFB). Precedentes. 2. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente.

(ADI 6.073, Plenário, ministro Edson Fachin, *DJe* de 27 de maio de 2020)

Por fim, mesmo quanto ao § 1º, “c”, do art. 9º da Lei n. 4.024/1961, que versa não sobre o ensino superior, mas sobre o ensino básico, está claro que a norma impugnada não invade a esfera de competências dos Estados, porquanto a atribuição conferida ao órgão federal é para traçar diretrizes curriculares, ou seja, editar normas gerais, atuação perfeitamente compatível com a do ente central quando em tela competência concorrente. De fato, eis a dicção do dispositivo impugnado:

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. (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica: (Redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995)

[...]

c) deliberar sobre as **diretrizes curriculares** propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto; (Incluída pela Lei nº 9.131, de 1995)

Por seu turno, prevê a Carta da República (art. 22, XXIV) que compete à União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”. Logo, estando a lei federal dentro de seu quadro de competências, não se observa qualquer inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta e declaro a constitucionalidade formal da Lei n. 9.131/1995 e, pelo ângulo material, a higidez do que contido no art. 9º, § 1º, “c”, e § 2º, “d”, “e”, “f” e “g”, da Lei n. 4.024/1961, na redação dada pela de n. 9.131/1995.

É como voto.