

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.792 RIO GRANDE DO NORTE

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna diploma estadual que determinou que aos escritórios de Prática Jurídica da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) que mantivessem plantão criminal para atendimento, nos finais de semana e feriados, dos hipossuficientes presos em flagrante delito.

Dentre as alegações propaladas pelo autor, aquela mais assente, e que, de forma ineludível, macula a integralidade da norma, é a inconstitucionalidade material por ofensa à **autonomia da instituição de ensino superior**.

Sobre o tema, veio-me à lembrança o texto de Boaventura de Sousa Santos intitulado “Da ideia de Universidade à Universidade de ideias”, no qual o autor ressalta as três contradições por que passam, contemporaneamente, as universidades. São elas:

(i) “entre a produção de alta cultura e de conhecimento exemplares necessários à formação das elites de que a universidade se tem vindo ocupar desde a Idade Média, e a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social e nomeadamente para a formação da força de trabalho qualificada exigida pelo desenvolvimento industrial”;

(ii) “entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições de acesso e credencialização das competências e a exigências sócio-políticas da democratização e da igualdade de oportunidades”;

(iii) “entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e dos objetivos institucionais e a submissão crescente a critérios de eficácia e de produtividade de origem e natureza empresarial”. (Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995. p. 190.)

ADI 3792 / RN

A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política, que estabelece:

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Nina Ranieri ressalta que a conceituação legal da autonomia universitária no Brasil, bem como seu âmbito e seus limites, é tema “recorrente e, aparentemente, inesgotável”. Segundo a autora, “[n]um país de pouca e recente tradição acadêmica, é baixo o grau de entendimento da autonomia como condição inerente às atividades de ensino e pesquisa, especialmente porque a atuação autônoma das instituições sempre se dará em face do Estado, que lhes outorga a própria autonomia” (**Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil**. Revista CEJ, Brasília, n. 31, p. 19-30, out./dez. 2005).

Sobre a extensão e as características das facetas da autonomia da universidade, são lapidares as considerações do Ministro **Celso de Mello** em seu voto na ADI nº 51, *ipsis litteris*:

“A autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber:

a) **a autonomia didático-científica**, de caráter principal, que confere à Universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de autonomia universitária transforma a Universidade no **locus**, no espaço social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomies de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente **Caio Tácito** (v. **Parecer, in RDA**, vol. 136/263-268,

265), 'na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento'. E prossegue: 'A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério (...) é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades...';

b) **autonomia administrativa**, de caráter acessório, que assegura à Universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus acessórios, agindo e resolvendo, **interna corporis**, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docentes, discentes e administrativo que a integram;

c) **autonomia financeira**, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a Universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que 'o controle financeiro se faz **a posteriori**, através da tomada de contas e das inspeções contábeis' (v. RTJ, vol. 94/1.130)" (RTJ 148/13).

Com efeito, muito embora a autonomia universitária não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas.

A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao

ADI 3792 / RN

menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da universidade.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96):

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

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.”

Por sua vez, a legislação em questão resultou de projeto de lei de iniciativa parlamentar, ao passo que, para a promoção da atividade, deve a UERN efetuar o remanejamento de professores supervisores e ceder espaços convenientes, bem como arcar com os ônus decorrentes da

ADI 3792 / RN

atividade. Sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, terá que alterar as grades curriculares e horárias dos estudantes para que desenvolvam essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados.

Nisso peca o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, restando ausente o seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado.

A jurisprudência da Corte, em hipótese concernente a projeto de iniciativa legislativa que determinava a criação de novo **campus** sem a anuência da instituição de ensino, revelou o caráter inconstitucional do ato normativo. **Vide:**

“EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. **A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207).** Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida” (ADI nº 2.367/SP-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 5/3/04).

Por outro lado, verifica-se, de plano, que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88).

Desse modo, ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências

ADI 3792 / RN

dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípua as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passará a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio do seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes financeiramente. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de **“remuneração ao estudante/plantonista”**.

Não se veda aqui o exercício do serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados pelos escritórios de prática jurídica das instituições de ensino superior, o que já é de praxe na atualidade, pois, além de atender às exigências de estágio supervisionado, desempenha importante papel social, inclusive concretizando objetivos que as instituições de ensino devem promover, como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a conscientização dos discentes sobre a sua responsabilidade social. Ressalte-se, no entanto, que se trata de atividade desenvolvida pelos acadêmicos do Curso de Direito em decorrência do estágio curricular obrigatório, e, por isso, diz respeito à autonomia didático-científica da universidade, e não como imposição pelo Estado. Como assinala Carlos Augusto Maliska:

“A universidade, como instituição, tem o dever de desenvolver e reproduzir conhecimento, com o objetivo de formar membros que contribuam para o progresso da sociedade a que pertencem. Através do serviço público específico que a universidade deve prestar à sociedade – ensino, pesquisa e extensão – pode ser exercitada a autonomia que lhe foi outorgada, servindo esta como um instrumento à consecução de sua finalidade social.” (**O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Fabris. 2001. p. 269).

ADI 3792 / RN

Ressalte-se, desse modo, que nada impede que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade, para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados. A título de exemplo, podemos citar o histórico convênio entre a antiga Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado de São Paulo – hoje a Defensoria Pública do Estado de São Paulo – e o centenário Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto, o qual buscava suprir a deficiência do Estado em cumprir seu dever constitucional de assistir aos hipossuficientes, ao mesmo tempo em que possibilitava aprimorar os conhecimentos técnicos, humanos e sociais dos estudantes da velha e sempre nova Academia do Largo do São Francisco.

Por fim, há de se ressaltar, na linha defendida pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, que os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contém, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, “c”, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observar a regra de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte.

Ante a vigência prolongada da Lei estadual nº 8.865/06 e para evitar eventuais arguições de nulidade dos atos praticados pelo escritório de prática jurídica, proponho a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para dar efeitos **ex nunc** à decisão, ou seja, a partir da publicação da ata deste julgamento.

É como voto.