

----- Forwarded message -----

De: **Secretaria Geral** <secgeral@reitoria.unesp.br>

Date: qui, 9 de jul de 2020 12:34

Subject: Fwd: Parecer AJ 204/2020

To: <diretor.foa@unesp.br>, Diretor FMVA <diretor.fmva@unesp.br>, <diretor.fcf@unesp.br>, Diretor - FCLAR <diretor.fclar@unesp.br>, Diretor Foar <diretor.foar@unesp.br>, <diretor.ig@unesp.br>, Secretaria Direcao <diretoria.assis@unesp.br>, Diretoria FAAC <diretor.faac@unesp.br>, <diretor.fc@unesp.br>, Diretoria da Fac. de Eng. de Bauru UNESP <diretor.feb@unesp.br>, Diretoria da Unidade FCA <diretoria.fca@unesp.br>, <diretoria.fmb@unesp.br>, DIRETORIA FMVZ MARTA REGINA COLOMBARA SIMÃO DA SILVA <diretor.fmvz@unesp.br>, Diretor Instituto de Biociências <diretor.ibb@unesp.br>, <diretor.dracena@unesp.br>, <diretor.franca@unesp.br>, <diretor.feg@unesp.br>, <diretor.feis@unesp.br>, <diretoria.fcav@unesp.br>, <diretor.marilia@unesp.br>, <diretor.fct@unesp.br>, Diretoria Instituto de Biociências - IB Rio Claro <diretoriaib.rc@unesp.br>, Diretoria Instituto de Geociências e Ciências Exatas - IGCE Rio Claro <diretoriaigce.rc@unesp.br>, <diretor.ibilce@unesp.br>, ICT-CSJC-UNESP Diretor da Unidade <diretor.ict@unesp.br>, <diretoria.ia@unesp.br>, Diretor CLP <diretor.clp@unesp.br>, <diretor.icts@unesp.br>, <diretor.tupa@unesp.br>, <coordenadoria.itapeva@unesp.br>, <coordenadoria.ourinhos@unesp.br>, Coordenadoria Executiva – Câmpus de Registro <diretor.registro@unesp.br>, <diretor.rosana@unesp.br>, <coordenacao.sjbv@unesp.br>, <diretoria.ift@unesp.br>

Caros diretores e coordenadores executivos

Tendo em vista diferentes solicitações de diretores e de coordenadores executivos para que o parecer da AJ, que responde à dúvidas sobre a proposta de normas para eleição de Reitor e de Vice-reitor da Unesp encaminhada pela CEC, seja divulgado a todas as unidades, o referido parecer segue abaixo.

Secretaria Geral

----- Forwarded message -----

De: **Renata Weinberger de Carvalho Bermudes** <renata.weinberger@unesp.br>

Date: qua., 8 de jul. de 2020 às 17:50

Subject: Parecer AJ 204/2020

To: Arnaldo Cortina <arnaldo.cortina@unesp.br>, Edson Cesar dos Santos Cabral <edson.cabral@unesp.br>

Interessado: **Secretaria Geral**

Referente Consulta por e-mail de 03/07/2020

Assunto **Estipulação de regras eleitorais**

Ementa Comissão eleitoral. Encaminhamento de proposta de regras eleitorais para discussão nas unidades. Necessidade de observância das normas existentes na Unesp. Violação ao princípio da legalidade. Necessidade de correção.

Parecer n° **204/2020 - AJ**

A Secretaria Geral, por meio de correio eletrônico, encaminha solicitação de manifestação jurídica

formulada por várias unidades da Unesp a respeito de postura adotada pela Comissão Eleitoral Central ao encaminhar minuta de regulamento a ser adotado durante o processo de escolha para Reitor e para Vice-reitor para a próxima gestão administrativa da universidade.

As dúvidas apresentadas dizem respeito à legalidade na alteração do requisito para a candidatura às funções de Reitor e de Vice-reitor; peso a ser observado na apuração dos votos em relação a cada segmento universitário; alteração na fórmula de cálculo para apuração dos votos.

É o relatório.

O processo eleitoral para a composição de lista tríplice a ser encaminhada ao Governador para a nomeação do Reitor e do Vice-reitor da Universidade é momento de extrema importância para a materialização da autonomia universitária, motivo pelo qual a ampla participação da comunidade e a fiel observância das regras estatutárias, devidamente embasadas em legislação, são fundamentais para a validade do procedimento.

Conforme consta do Estatuto da Unesp, a lista tríplice será elaborada por Colégio Eleitoral especial, constituído pelo Conselho Universitário (CO), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária (Cepe) e Conselho de Administração e Desenvolvimento (Cade), a partir de consulta prévia à comunidade, nos termos estabelecidos para o desenvolvimento do processo eleitoral.

Assim, em cumprimento ao § 1º do artigo 30 do Estatuto, foi convocado o Colégio Eleitoral especial para reunião em 26/06/2020, oportunidade em que houve a aprovação do calendário eleitoral e a escolha da Comissão Eleitoral Central, que terá como função organizar o processo de consulta à comunidade unespiana.

Para auxiliar a Comissão Eleitoral, a Secretaria Geral providenciou uma sugestão de regulamentação, observando as normas de natureza eleitoral dispostas no estatuto da universidade e demais disposições que, ao longo do tempo, vem sendo adotada na Unesp.

A Comissão Eleitoral recebeu o material, trabalhou seu texto e, em cumprimento ao calendário aprovado, solicitou que a Secretaria Geral encaminhasse para apreciação e sugestão das unidades.

A presidente da comissão elaborou solicitação à Secretaria Geral de encaminhamento nos seguintes termos:

“Prezado Prof. Dr. Arnaldo Cortina, Secretário Geral da Unesp

Em nome da Comissão Eleitoral Central (CEC), designada em 26 de junho de 2020, encaminho a proposta de Regulamentação das Eleições, discutida pelos membros da Comissão na data de hoje, 29 de junho de 2020. Solicito o encaminhamento para as unidades, de forma que a proposta possa ser apreciada.

Foram alteradas algumas redações, porém, o item 8.2 e duas questões estatutárias mereceram destaques, logo, a CEC deliberou por apresentar, no corpo do e-mail para as Unidades, essas questões.

Seguem os pontos de destaques que devem compor o corpo do e-mail para as Unidades:

O item 8.2 foi objeto de ampla discussão na reunião da Comissão Eleitoral Central (CEC) e foi alterado o denominador do índice. O denominador anterior do índice (para cada segmento) era "número total de eleitores", tal como apresentado abaixo:

$$\begin{aligned} \text{Índice} &= (\text{n}^\circ \text{ de votos do segmento docente} / \text{n}^\circ \text{ total de eleitores do segmento docente}) \\ &\times 0,70 + \\ &(\text{n}^\circ \text{ de votos do segmento t}^\text{c. administrativo} / \text{n}^\circ \text{ total de eleitores do segmento t}^\text{c.} \\ &\text{administrativo}) \times 0,15 + \\ &(\text{n}^\circ \text{ de votos do segmento discente} / \text{n}^\circ \text{ total de eleitores do segmento discente}) \times 0,15 \end{aligned}$$

A proposta da CEC altera o denominador do índice (para cada segmento) para "número total de votantes do segmento", conforme consta no documento anexo.

Além dessa consideração, a CEC destacou duas outras questões importantes que, por serem de natureza estatutária, demandam discussões no âmbito das Congregações das Unidades e do Conselho Universitário. Nesse sentido, reforçamos a necessidade de amplo debate sobre tais assuntos.

A primeira delas está relacionada à paridade entre os segmentos votantes (item 8.2), no sentido de garantir equilíbrio de peso entre os segmentos que compõem a comunidade Unespiana.

A segunda questão está relacionada ao item 3.1, da inscrição dos candidatos a Reitor e Vice-Reitor, no sentido de garantir aos candidatos livre-docentes a inscrição no pleito eleitoral, já que se trata do maior nível de qualificação docente.

Sendo só para o momento, agradeço a atenção e fico à disposição para esclarecimentos.

Peço que me confirme o recebimento deste email.

Ana Elisa Périco”

Algumas unidades, ao receberem a proposta de regulamentação do pleito eleitoral, devidamente acompanhadas da manifestação da presidente da Comissão, a Professora Doutora Ana Elisa Périco, enviaram questionamentos quanto à legalidade do procedimento adotado pela Comissão Eleitoral Central, considerando que a orientação para as unidades discutirem paridade entre os segmentos votantes, bem como a alteração de requisito para a inscrição de candidatos a Reitor e a Vice-reitor violaria o Estatuto da Unesp e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Assim, recebemos questionamentos das seguintes unidades: Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação do Câmpus de Bauru; Instituto de Biociências do Câmpus de Botucatu; Faculdade de Medicina do Câmpus de Botucatu; Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia do Câmpus de Botucatu; Faculdade de Ciências Humanas e Sociais do Câmpus de Franca; Faculdade de Ciências e Tecnologia do Câmpus de Presidente Prudente; e Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Câmpus de Rio Claro.

Analisando o encaminhamento dado pela Comissão Eleitoral Central frente às disposições normativas referentes ao processo eleitoral na Unesp, é forçoso reconhecer que razão assiste às unidades.

Primeiro, analisemos a orientação às unidades de debater temas que demandem alteração estatutária.

O § 1º do artigo 30 expressa de maneira clara que o Colégio Eleitoral especial é constituído pelos colegiados centrais da universidade com a única finalidade de elaboração de lista tríplice a ser encaminhada para o governador do estado, composta após consulta à comunidade.

A alteração do Estatuto e do Regimento Geral da Unesp é matéria privativa do Conselho Universitário, por deliberação de dois terços da totalidade de seus membros em exercício, conforme

previsão do inciso III do artigo 18, do Estatuto.

Portanto, se o Colégio Eleitoral não tem competência para alterar artigos do Estatuto da Unesp, qual o sentido em levar as unidades a discutirem os temas de paridade e requisito para a candidatura de Reitor e de Vice-reitor?

A única resposta possível seria a alteração dos itens 3.1 e 8.2 do Regulamento para o processo de consulta à comunidade que, caso fossem feitos, passariam a violar o Estatuto da Unesp, mais especificamente o *caput* do artigo 30 e seu § 2º, fragilizando o pleito eleitoral no aspecto referente a sua legalidade.

Nesse aspecto, vale transcrever:

Do Reitor

Artigo 30 – O Reitor e o Vice-reitor serão nomeados pelo Governador, com base em **listas tríplexes de Professores Titulares** da Unesp, com mandato de quatro anos, vedado o exercício de dois mandatos consecutivos.

§ 1º - As listas referidas neste artigo serão elaboradas por Colégio Eleitoral especial, constituído pelo Conselho Universitário, CEPE e CADE, a partir do resultado de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo Colégio eleitoral.

§ 2º - **Prevalecerão, na consulta de que trata o § 1º, a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação dos docentes em relação ao conjunto de categorias.**

§ 3º - Cada membro do Colégio eleitoral terá direito a um único voto. (grifei)

Considerando o *caput* do artigo 30, caso ocorra uma alteração do item 3.1 para a aceitação de inscrições de professores livre-docentes como candidatos à Reitor e à Vice-reitor, a Regulamentação estaria em desacordo com o Estatuto.

Mas não é só, a Regulamentação irá contrariar também a Lei nº 952, de 30 de janeiro de 1976, que criou a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, onde o legislador deixou fixado:

Artigo 7º - A Reitoria, órgão executivo encarregado de superintender todas as unidades universitárias, é exercida pelo Reitor, substituído, em suas faltas e impedimentos, pelo Vice-Reitor.

§ 1º - O Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados pelo Governador com mandato de 4 anos, vedada a recondução consecutiva, escolhidos entre os indicados em listas tríplexes apresentadas pelo Conselho Universitário.

§ 2º - Somente professores titulares poderão ser indicados para compor as listas tríplexes. (grifei)

A mesma situação ocorre em relação à intenção de alterar os pesos para votação em relação aos segmentos que compõem a comunidade, com a utilização da paridade, onde haveria flagrante violação ao § 2º do artigo 30 estatutário, que está redigido em atenção ao parágrafo único do artigo 56, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1994, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Vejamos:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da

gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participam os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Assim, considerando o disposto no Estatuto da Unesp e a previsão da LDB, não há amparo legal para incluir a paridade no sistema eleitoral a ser realizado pela universidade na composição da lista tríplice para a indicação de Reitor e de Vice-reitor.

Várias das unidades questionam também a alteração na fórmula de cálculo para apuração dos votos contida no item 8.2 da proposta de Regulamentação, com a alteração do denominador no cálculo, o que levaria a um desequilíbrio na representatividade de cada segmento.

Caso essa alteração leve ao desequilíbrio anunciado, desprezando o conjunto de cada segmento, também será passível de questionamento quanto à legalidade do processo eleitoral.

Realmente, observamos que a colocação do denominador distinto proposto pelo item 8.2 da norma de eleição proposta pela Comissão Eleitoral Central (CEC) altera substancialmente a proporcionalidade dos votos. Ao desfazer a relação: número de votos do segmento docente/número de eleitores do segmento docente; número de votos do segmento técnico-administrativo/número de eleitores do segmento técnico-administrativos; número de votos do segmento discente/número de eleitores do segmento discente, por: número de votos do segmento docente/número de eleitores votantes do segmento docente; número de votos do segmento técnico-administrativo/número de votantes do segmento técnico-administrativo e número de votos do segmento discente/número de votantes do segmento discente, a proporção fica totalmente alterada. No caso de apenas um aluno votar significará que o voto dele valerá 15% da totalidade dos votos, a mesma coisa acontecendo com o técnico-administrativo.

Não nos parece um critério democrático, porque não leva em consideração a totalidade da comunidade nem aqueles que decidem não participar das eleições como forma de protesto. No caso dos alunos, historicamente, a quantidade de votos é baixíssima em relação ao número de alunos. Mas da forma como é proposto, mesmo que apenas 10% de todos os alunos votem, esse montante corresponderá integralmente a 15% dos votos válidos. Imaginando que tivéssemos 6.000 alunos e, desse total, apenas 600 votassem, significaria que os votos desses 600 alunos equivaleriam a 15% dos votos totais do segmento, acarretando um impacto substancial na contagem final dos votos.

Finalmente, entendemos que fazem sentido as ponderações das unidades de que em pleno processo eleitoral não seria possível alterar as regras eleitorais dispostas no Estatuto.

Com efeito, a titulação necessária para a participação de docentes na lista tríplice para a candidatura a Reitor e de Vice-reitor e os pesos de cada segmento que compõem a comunidade universitária, são regras de natureza eleitoral estatutária e não podem ser alteradas para o mesmo pleito.

Não se desconhece a possibilidade de a Comissão Eleitoral Central eleita estabelecer a regulamentação para o pleito que será disputado, considerando que sua eleição deriva da Convocação do Colégio Eleitoral especial, que, após a consulta à comunidade unespiana, elaborará a lista tríplice.

Entretanto, há que se identificar as normas de natureza eleitoral permanente dispostas no Estatuto, daquelas de caráter procedimental, que são estabelecidas a cada pleito. As procedimentais têm natureza transitória e permanecem válidas somente no período em que ocorrer o processo eleitoral, perdendo sua vigência com o encerramento do certame.

No Estatuto da Unesp, identificamos nos artigos 30 e 33 as regras eleitorais de caráter permanente, sendo exatamente aquelas que dizem respeito à titulação exigida para o candidato a Reitor e Vice-reitor; a existência de um Colégio Eleitoral especial para a elaboração da lista tríplice; e o peso a ser atribuído aos docentes em relação ao conjunto de categorias que compõem a comunidade universitária.

Para essas normas de caráter permanente, dispostas no Estatuto da Unesp, incide o princípio da anualidade constitucional para alteração, não podendo serem alteradas para o mesmo pleito eleitoral, conforme prevê o artigo 16 da Constituição Federal.

Vejamos:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência.

Trata-se de princípio da legislação eleitoral que resguarda o processo de alterações abruptas e casuísticas, em prejuízo a candidatos e à comunidade, cabendo à Comissão Eleitoral Central sua observância enquanto garantidora da legalidade e lisura do pleito eleitoral. Aqui chama-se atenção para o fato de que, em relação à eficácia jurídica das normas constitucionais, tal como o art. 16 da CF, como ensina o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, respaldando-se nas lições de José Afonso da Silva e Rui Barbosa, conclui que *“não há, em uma Constituição, cláusula a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos”*^[1].

Quanto à interpretação do princípio constitucional da anualidade eleitoral, implícito no art. 16 da Constituição, vale citar a clássica obra de Marcus Vinicius Furtado Coêlho, para quem a anualidade eleitoral deve ser assim interpretada:

prevista no art. 16 da Constituição Federal, a regra da anualidade eleitoral visa proteger a segurança jurídica ao estabelecer que a lei que modifica o processo eleitoral não se aplica ao pleito eleitoral que aconteça em até 1 (um) a contar da data de sua publicação. (...) O supracitado princípio, intimamente ligado ao princípio da legalidade, reforça a preocupação da nossa Carta Magna em garantir a segurança jurídica ao processo eleitoral, pois evita a elaboração de leis ocasionais e a mudança das regras do jogo democrático na iminência do pleito eleitoral.”^[2]

O Judiciário ao ser chamado para interpretar o princípio da anualidade eleitoral também corrobora tal entendimento:

“A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso. (...) Toda a limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. (...) A jurisdição constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia de minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria.” (RE 633.703, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23.3.2011, DJE de 18-11-2011, Tema 387)

Aqui não se está a trazer uma norma integrativa para hermenêutica e aplicação do direito, mas sim, norma incidente de forma imediata no setor público onde haja um processo eleitoral. Do contrário, estar-se-ia criando uma instabilidade institucional em virtude de elementos surpresas, sempre combatidos pelos constituintes de 1988, não só em pró da preservação do caráter democrático que as ações políticas devem conter, mas também em virtude da própria segurança jurídica.

A força normativa da Constituição é eminente nesses casos. Em conclusão no seu clássico livro “A Força Normativa da Constituição”, Konrad Hesse adverte a possibilidade de deflagração de crises institucionais pela supressão de normas constitucionais em virtude de competências normativas aparentemente autônomas, concluindo pela necessidade de observância sempre às normas constitucionais, comentando factualmente:

Sem dúvida, a existência de competência excepcional estimula a disposição para que dela se faça uso. Esse perigo existe. Maiores riscos poderão advir, todavia, da falta de coragem de enfrentar o problema. Trata-se de um terrível engano imaginar que, por não ser esperada, uma ameaça não se deverá concretizar. Caso se verifique essa situação, faltará uma disciplina

normativa, ficando a solução do problema entre ao poder dos fatos. As medidas eventualmente empreendidas poderiam ser justificadas com base num estado de necessidade suprapositivo. Ressalte-se que o conteúdo dessa regra jurídica suprapositiva somente poderia expressar a ideia de que a necessidade não conhece limites (Not kennt kein Gebot). Tal proposição não conteria, portanto, regulação normativa, não podendo, por isso, desenvolver força normativa. Assim, a renúncia da Lei Fundamental (Grundgesetz) a uma disciplina do estado de necessidade revela uma antecipada capitulação do Direito Constitucional diante do poder dos fatos (Macht der Fakten). O desfecho de uma prova de força decisiva para a Constituição Normativa não configura, portanto, uma questão aberta: essa prova de força não se pode sequer verificar. Resta apenas saber se, nesse caso, a normalidade institucional será restabelecida e como se dará esse restabelecimento. [\[3\]](#)

A Comissão Eleitoral Central possui um papel fundamental no exercício da autonomia universitária que ocorre no momento de escolha dos dirigentes da instituição, devendo garantir a legalidade do processo, sua lisura e a permanente ação democrática como forma de consolidação da universidade.

Portanto, iniciativas de alterar as regras do certame dispostas em Estatuto em momento eleitoral não podem ser feitas nem mesmo incentivadas, sob pena de gerar confusão, insegurança e tornar o processo passível de questionamentos quanto a sua legalidade, gerando enorme prejuízo institucional.

Considerando todo esse quadro fático e legal, a Assessoria Jurídica da Unesp entende que as ponderações e questionamentos apontados pelas unidades universitárias listadas estão corretas e devem ser levadas em consideração pela Comissão Eleitoral Central, que deverá esclarecer as demais unidades quanto a impossibilidade da discussão sugerida anteriormente.

Assim, podemos concluir:

1. As disposições contidas no Estatuto e no Regimento Geral da Unesp não podem ser alteradas pelo Colégio Eleitoral especial, sendo matéria de competência exclusiva do Conselho Universitário;
2. A Regulamentação a ser aprovada pelo Colégio Eleitoral para o processo de consulta à comunidade não pode contrariar dispositivos do Estatuto e do Regimento Geral da universidade, sob pena de nulidade;
3. As disposições contidas no Estatuto que tenham natureza eleitoral sujeitam-se ao princípio da anualidade, e não podem ser alteradas para o mesmo pleito;

É o nosso entendimento.

Por fim, em cumprimento ao disposto na Portaria Unesp nº 120, de 25 de março de 2020, informo que:

"O autor do e-mail responsabiliza-se pela autenticidade e pela validade do documento, comprometendo-se a encaminhá-lo posteriormente ou a substituí-lo pelo original."

Encaminhe-se ao Secretário Geral da Unesp para conhecimento e encaminhamento de nosso parecer às unidades universitárias que solicitaram nossa manifestação, bem como cópia para a presidente da Comissão Eleitoral Central, para as medidas cabíveis.

São Paulo, 07 de julho de 2020.

Edson César dos Santos Cabral
Assessor Jurídico Chefe

[1] BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro: Contribuições para a Construção Teórica e Prática da Jurisdição Constitucional no Brasil**, 5. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum. 2018; p. 65.

[2] COELHO, Marcos Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral, Processo Eleitoral e Direito Penal eleitoral**, 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2016; p.52-53

[3] HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição (Die Normative Kraft der Verfassung)** -Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1991; p. 31-32.