

A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro

University autonomy and its dimensions in Brazilian law

*Alexandre Santos de Aragão

RESUMO

O presente artigo busca analisar de maneira concisa o princípio da autonomia universitária e as suas dimensões legais e constitucionais no direito brasileiro. Preambularmente, traça-se uma breve linha temporal acerca do instituto no ordenamento jurídico pátrio, perpassando por diversos momentos histórico-legislativos até a sua consagração no art. 207 da Constituição Federal de 1988. Em seguida, examina-se o regramento constitucional relativo à educação superior, explorando inclusive o conteúdo do já mencionado art. 207. Delimitadas as perspectivas constitucionais acerca da matéria, o trabalho busca ainda apresentar um panorama legal do princípio da autonomia universitária e da própria matéria educacional. Finalmente, o artigo disserta sobre as quatro dimensões distintas e específicas da autonomia universitária. Nomeadamente, examina a autonomia didática, a autonomia científica, a autonomia administrativa e a autonomia financeira e patrimonial.

Palavras-chave: Autonomia universitária. Ensino superior. Educação.

ABSTRACT

The following article aims to concisely analyze the principle of university autonomy and its legal and constitutional dimensions in Brazilian law. Preambularly, a brief timeline about the institute in the national legal system is drawn, going through several historical-legislative moments until its acclamation in article 207 of the 1988 Federal Constitution. Then, the constitutional rules regarding education are examined, also exploring the content of the art. 207. With the constitutional perspectives about the matter delimited, the work also seeks to present a legal overview of the principle of university autonomy and of the educational matter itself. Finally, the paper discusses the four distinct and specific dimensions of university autonomy. Namely, didactic autonomy, scientific autonomy, administrative autonomy and financial and patrimonial autonomy are examined.

Keywords: University autonomy. University education. Education.

1 Introdução

O Brasil¹, segundo Anísio Teixeira (1964), nunca procurou elaborar um modelo próprio de ensino superior, tendo sempre seguido modelos alienígenas, mormente o das Universidades de Lisboa e Coimbra:

Até a independência, a nossa universidade era a de Coimbra e esta vinha de suas origens medievais e refletia Bolonha e depois Paris, e com os jesuítas voltou a ser o claustro de formação do clero, deste modo estendendo-se no Brasil por todo longo

período colonial.² Com a independência, viemos a ter as escolas profissionais de direito, de medicina e de artes militares e de engenharia. Com relação à formação humanística ficamos, segundo a lição francesa, com o ensino secundário. Quando, já no século XX, depois da Primeira Guerra Mundial, viemos a pensar em universidade, esta continuou a ser uma federação de escolas profissionais. Em 1930, tivemos copiosa retórica sobre universidade, mas a estrutura não mudou. Continuamos a ter uma série de escolas profissionais frouxamente coordenadas por uma reitoria mais simbólica do real. As escolas, à maneira napoleônica, eram escolas do governo, pelo governo mantidas e dirigidas. Sabíamos como Napoleão fizera o mesmo com a Universidade de Paris e esperávamos que, como em Paris, os professores, as congregações conseguissem ou

* Professor titular de direito administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em direito do estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em direito público pela Uerj. Procurador do estado do Rio de Janeiro. Árbitro. Advogado.

¹ Sobre o assunto, para uma abordagem mais abrangente, Cf. ARAGÃO, 2001.

² Em sentido diverso de Anísio Teixeira, louvando a influência lusitana na intelectualidade e no ensino superior brasileiro, Cf. REIS, 1991.

mantivessem a sua independência. De origens mais remotas conservamos as ideias de independência da cátedra. De qualquer modo, porém, mantivemos a universidade como um conjunto de escolas profissionais independentes entre si, lembrando, embora de longe, a universidade de Paris, com vestígios germânicos nas escolas de medicina a respeito de vagas ideias de pesquisa (TEIXEIRA, 1964).

Com tamanha confusão e falta de originalidade, não é de se estranhar que a autonomia universitária no Brasil tenha demorado tanto tempo para ter um tratamento mais profundo e, sobretudo, mais sério.

A primeira tentativa de positivá-la ocorreu durante os trabalhos constituintes de 1823, no bojo da proposta de criação das faculdades de direito de São Paulo e de Olinda. Com a dissolução da Assembleia Constituinte por Dom Pedro I, o projeto nem sequer chegou a ser apreciado.

Só em 1931, já no início da Era Vargas, a autonomia universitária foi, por proposta de Francisco Campos, cautelosamente inserida no direito brasileiro através do Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931. A incipiente autonomia durou apenas até a edição do Decreto 22.579, de 27 de março de 1933, revogatório do primeiro, nunca tendo sido realmente implantada. Apesar de ter sido conferida de forma bem restrita, temia-se que, sem uma forte tutela estatal, a qualidade do ensino pioraria.

Foi apenas a partir de 1961, com a promulgação da Lei 4.024, de 20 de dezembro, considerada a nossa primeira lei geral de educação, sucedida pela Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, que voltamos a ter a autonomia universitária no direito brasileiro.³

Note-se que, apesar dessas leis serem infraconstitucionais, eram gerais, aplicando-se, inclusive no que diz respeito à autonomia, também aos estados e municípios que possuíam universidades.

O grande momento da autonomia universitária no Brasil deu-se, porém, com o seu acolhimento pela Constituição de 1988, que, em seu art. 207, dispôs:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão

financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Promulgada a Constituição de 1988, logo surgiram alguns juristas para, como é comum acontecer entre nós, interpretar o dispositivo a fim de reduzir-lhe o máximo possível a importância, procurando demonstrar que o art. 207 da Constituição causou pouca ou nenhuma mudança no ordenamento jurídico nacional.

Sentimos a presença nítida de uma competição. De um lado, os administradores das universidades, pugnando por uma interpretação fortemente ampla do art. 207 da Constituição; no outro flanco, os órgãos centrais dos governos buscando interpretar o dispositivo da forma mais restrita possível (COSTA, 1990, p. 62).

Mais uma vez se tentou no Brasil adotar a interpretação retrospectiva da Constituição, “pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira que ele não inove nada” (BARROSO, 1993, p. 95),⁴ quando, em razão do princípio da maior eficácia das normas constitucionais, dever-se-ia buscar justamente o contrário.⁵

Criticando tais distorções no processo hermenêutico constitucional, pronunciou-se Canotilho:

A constituição segundo as leis é o mais importante caso de “preenchimento de baixo para cima”, derivado, em grande medida, do alargamento da noção de constituição material, com a consequência do lançamento da lei fundamental na “empíria”, na “chama da ideologia”, no “extra-jurídico”. Paralelamente, este processo de alargamento incontrolado de constituição material, é uma *via perigosa de abertura para a subversão da pirâmide normativa* através do recurso freqüente à complementação normativa infra-constitucional [...]. Daí que, corretamente se imponha o esgotamento

³ Para um aprofundamento da história da autonomia universitária no direito brasileiro, remetemos o leitor a RANIERI, 1994 e a RAMA, 1987. Quanto aos aspectos políticos econômicos e sociais, inclusive urbanos — a urbanização sempre acompanhou de perto o desenvolvimento das universidades —, que se refletiram na história da educação no Brasil, Cf. SILVINO, 1995, p. 64-88.

⁴ Traz ainda o autor a arguta crítica de José Carlos Barbosa Moreira: “Põe-se ênfase nas semelhanças, corre-se um véu sobre as diferenças e conclui-se que, à luz daquelas, e a despeito destas, a disciplina da matéria, afinal de contas, mudou pouco, se é que na verdade mudou. É um tipo de interpretação [...] em que o olhar do intérprete dirige-se antes ao passado que ao presente, e a imagem que ele capta é menos a representação da realidade que uma sombra fantasmagórica” (MOREIRA *apud* BARROSO, 1995, p. 95).

⁵ Konrad Hesse (1998, p. 68) define o princípio da maior eficácia das normas constitucionais como o que impõe, na resolução de problemas jurídico-constitucionais, a preferência às interpretações que “proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótima”.

das possibilidades de interpretação autônoma dos conceitos constitucionais antes de se passar para o auxílio legal (CANOTILHO, 1994, p. 410, grifo nosso).

Os defensores da chamada interpretação retrospectiva do art. 207 da Constituição Federal sustentam que nada mudou na autonomia universitária com a sua constitucionalização. O conteúdo da autonomia teria permanecido o mesmo, só que com hierarquia de norma constitucional, invalidatória de qualquer norma infraconstitucional que a contrarie.

O precursor desta posição foi o então consultor geral da República, Saulo Ramos, que, em parecer publicado no *DOU* de 16 de dezembro de 1988, logo após o advento da vigente Constituição, afirmou:

Não há, porém, uma nova autonomia universitária [...]. A palavra autonomia continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental. O conteúdo intrínseco desse postulado não se alterou. Da constitucionalização desse princípio a única consequência que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário (RAMOS, 1988).

Não há como negar a importância da eficácia derogatória do art. 207 sobre a legislação infraconstitucional, mas reduzi-la a isso seria aviltar a força normativa da Constituição.

As normas constitucionais que, como o art. 207, têm natureza principiológica, desempenham relevante papel interpretativo e integrativo de toda a ordem jurídica, inclusive das demais normas constitucionais.⁶

Se aparentemente nada mudou, porque a constituição repete norma que já existia na legislação ordinária, na realidade, a inclusão da norma na própria Constituição teve considerável alcance, porque significa colocar o princípio na mesma hierarquia de outros princípios constitucionais, em relação aos quais deixa de estar subordinado para colocar-se no mesmo nível (DI PIETRO *apud* FERRAZ, 1999, p. 137).

Em se tratando de norma assecuratória de autonomia, que sempre abrange alguma parcela de poder normativo, a sua inclusão na Constituição implica em importante alteração na escala hierárquica

das fontes do direito, o que de forma alguma poderia ser obtido por meio de lei ordinária.⁷

Outro equívoco da posição retrospectiva da interpretação da autonomia universitária constitucional é considerá-la como um conceito único.

Ora, é certo que as autonomias não possuem um conceito ontológico, válido em si, mas que, ao contrário, só podem ser conceituadas diante de determinada disciplina jurídica objetiva. Dessa forma, não existe “a autonomia universitária”, mas “a autonomia universitária da Lei 4.024/1961”, a “autonomia universitária da Lei 5.540/1968”, a “autonomia universitária da Constituição de 1988” etc. Pode até ser que a disciplina jurídica dada à autonomia universitária por diplomas distintos seja a mesma. Todavia, essa conclusão, difícil de ser obtida em se tratando de normas de hierarquias diversas, não pode ser inferida *a priori* pela simples utilização da mesma e polissêmica palavra — “autonomia”.

Não basta examinar a literalidade das palavras: é essencial e indispensável um aprofundamento teórico, que forneça alicerces seguros para uma correta e coerente tomada de posição, pois o valor de uma decisão decorre de sua fundamentação, e a precisão conceitual é o verdadeiro alicerce de uma boa decisão (DALLARI, 1993, p. 286).

O conceito da autonomia universitária constitucional só pode, portanto, ser extraído da própria Constituição Federal, única sede normativa de onde podem porvir as suas limitações. Naturalmente que essas limitações não serão apenas as extraídas do próprio art. 207, devendo-se, ao revés, considerar a Constituição em todo seu conjunto.

A única atuação que o legislador ordinário pode ter sobre a autonomia universitária constitucional é regulamentá-la. Naturalmente que, apesar de ter certa liberdade no exercício dessa regulamentação, deverá se manter sempre nos lindes das ponderações plausíveis entre os princípios e valores constitucionais que eventualmente entrem em conflito com a autonomia universitária.

Em que pese ser o Brasil uma República Federativa, os contornos da autonomia — conteúdo, amplitude, limitações, ainda que alcancem entidades ou órgãos criados pelos entes federativos, por sua vez, autônomos —, estão delimitados pela própria

⁶ No mesmo sentido, Cf. FERRAZ, 1999, p. 126-128.

⁷ Não nos estenderemos aqui na análise específica desta questão, que receberá tratamento pormenorizado mais adiante.

Constituição Federal; não podem as leis federais, estaduais ou municipais, e nem mesmos as Constituições dos estados-membros da Federação Brasileira, suprimir, alterar ou restringir o conteúdo autônomo fixado pelo texto da Lei maior, seja para interpretá-lo, seja para lhe dar aplicação (FERRAZ, 1998, p. 118).

Conforme as lições de Almino do Couto e Silva citadas por Willis Santiago Guerra, o princípio da autonomia universitária significou,

[...] por um lado, que deixou de ser elástico, assumindo a relativa rigidez que lhe empresta a sede constitucional e, por outro, que a sua exata dimensão há de ser demarcada pela análise harmônica e sistemática da regra que o acolheu, comparada e combinada com as demais disposições constitucionais, integrante do conjunto em que está integrada. [...]. As limitações e restrições a que está sujeito, e que lhe definem a extensão real, não são mais as da legislação ordinária, mas sim as consignadas na própria Constituição (SILVA *apud* GUERRA FILHO, 1990, p. 112).

Cumpre, no entanto, advertir o leitor que é típico ao setor da doutrina que, *d. v.*, utiliza a referida interpretação retrospectiva, invocar a interpretação sistemática da Constituição, assim como o princípio da sua unidade, apenas para apequenar a autonomia universitária.

Não há dúvida que, muitas vezes, a interpretação da autonomia universitária em conjunto com as outras normas constitucionais não só pode, como deve levar à delimitação do seu conceito em termos restritivos. Contudo, a unidade da Constituição e o princípio da otimização dos princípios em ponderação, pelo qual nenhum dos princípios em jogo pode, salvo em casos extremos, perder toda a sua eficácia, impõe que, numa relação de duas vias, o contrário também possa se verificar.⁸

Desta forma, o princípio da autonomia universitária não só é restringido pelos demais princípios constitucionais, como também, por sua vez, deve, no que disser respeito ao seu núcleo essencial, restringi-los.

Sendo assim, não podemos prescindir de uma análise do caráter global da Constituição de 1988, do

tipo de Estado que instituiu e do tratamento que dado à educação. É o que, a seguir, passamos a fazer.

2 A Constituição Federal de 1988 e a educação

A Constituição de 1988, elaborada em momento de redemocratização do país, com inédita participação popular nos trabalhos constituintes,⁹ é a socialmente mais avançada da história brasileira. Foi a que,

[...] com seus princípios e direitos econômicos e sociais, comportando um conjunto de disposições concernentes tanto aos direitos dos trabalhadores como à estrutura da economia e ao estatuto dos cidadãos (SILVA, 1998, p. 136),

mais estabeleceu, de forma objetiva e autoaplicável, direitos e garantias sociais.

A Constituição de 1988 não se limitou, portanto, a dispor sobre o exercício dos poderes políticos e a garantir direitos, regulando também, de maneira dirigente, compromissória e programática, amplos setores da vida econômica e social da nação (VIEIRA, 1994, p. 131-132).

Flávia Piovesan afirma que

[...] a partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil [...], estando entre as Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria (PIOVESAN, 1997, p. 55-56).

Destaca-se que a autora emprega o termo “direitos humanos” com o caráter de indivisibilidade que a doutrina e os tratados internacionais lhe atribuem, agregando, conjunta e inter-relacionadamente, os direitos individuais, sociais, econômicos e culturais, destacando-se entre estes os direitos à educação.

Paulo Bonavides (1999) expõe de maneira insofismável o caráter social do Estado instituído pela Constituição de 1988:

Uma coisa é a Constituição do Estado Liberal, outra a Constituição do Estado social [...].

Por esse aspecto muito avançou o Estado social na Constituição de 1988, com o mandato de injunção, o mandato de segurança coletivo e a

⁸ Como exemplo da postura ora criticada, podemos citar DALLARI, 1993, p. 287-288, 293, que restringe a quase nada o poder normativo das universidades, principalmente das públicas.

⁹ Sobre a redemocratização e sua influência na elaboração da Constituição de 1988, podemos aludir à completa exposição de VIEIRA, 1999, p. 125-130; PIOVESAN, 1997, p. 52-56 e SCHIER, 1999, p. 91-100.

inconstitucionalidade por omissão. *O Estado social brasileiro é portanto de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos: um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante.* (BONAVIDES, 1999, p. 336-338, grifo nosso).

Colocando o Estado Social de Direito em termos conceituais, Diogo Freitas do Amaral¹⁰ o define como o

Estado que se sente na obrigação de derramar sobre os seus membros todos os benefícios do progresso, colocando-se a serviço da construção de uma sociedade mais justa, especialmente para os mais desfavorecidos

visando “promover o desenvolvimento económico, o bem-estar, a justiça social”, sem abrir mão do legado do Estado liberal, puramente de direito, de “garantia dos particulares frente à Administração Pública”. (AMARAL, 1998, p. 83-84).

O fato do art. 1º da Constituição de 1988 ter se referido ao Estado brasileiro apenas como “Estado Democrático de Direito” em nada altera a asserção. Como é sabido, em direito, o que menos importa é o nome, mas sim a substância, e esta, *in casu*, é dada pelos princípios, fundamentos, direitos e garantias sociais constitucionalmente assentadas. A singela interpretação conjunta do *caput* do art. 1º com os fundamentos estabelecidos nos seus incisos II (cidadania), III (dignidade da pessoa humana), IV (valores sociais do trabalho) e nos incisos I (solidarismo), III (redução das desigualdades sociais) e IV (bem-estar social) do art. 3º, já seria suficiente para caracterizar a República Federativa do Brasil como um Estado social (CARVALHO, 1992, p. 66). Realmente,

[...] pela narrativa global de nossa Constituição, pelos títulos e disposições referentes à ordem econômica e social, e pelo trato dos sistemas dos direitos fundamentais, se plasmou, no Brasil, a idéia de um ‘Estado Democrático e Social de Direito’. (SUNFIELD apud ESPÍNDOLA, 1999, p. 99).

Tais digressões seriam, inclusive, despidiendas, uma vez que, acertadamente, a doutrina predominante já

[...] pressupõe na adjetivação “democrático” do termo “Estado” diferentes níveis de democraticidade: política, social, econômica, jurídica, étnica e cultural, entendendo que, a despeito dos enunciados literais, na idéia de estado Democrático estão incluídas as

“suas evidentes dimensões sociais” (ESPÍNDOLA, 1999, p. 100).

Fixado o caráter social da Constituição de 1988, cabe analisar se a decantada reforma do Estado, instrumentalizada no âmbito constitucional por emendas à Constituição, foi capaz de desfigurar a vontade originária do constituinte quanto ao modelo social do Estado brasileiro.

Dentre as reformas realizadas, destacam-se a criação da Contribuição sobre Movimentação Financeira (EC 3/1993, com a redação dada pela EC 12/1996), do Fundo de Estabilização Financeira (EC 1/1994, com a redação dada pela EC 7/1996), a quebra do monopólio estatal dos serviços de distribuição de gás canalizado e de telecomunicações, assim como do setor petrolífero (ECs 5, 8 e 9/1995, respectivamente), o fim da preferência para as empresas brasileiras de capital nacional (EC 6/1995), a abertura da navegação de cabotagem para empresas estrangeiras (EC 7/1995), a Reforma Administrativa (ECs 18 e 19/1998) e a Reforma Previdenciária (EC 20/1998).

De uma rápida análise das reformas constitucionais podemos constatar que visaram, basicamente, a dois objetivos: (a) quebra de monopólios estatais e desnacionalização de setores da economia e (b) redução das despesas do Estado através da diminuição dos custos com a máquina administrativa e com a previdência social. Levaram, desta feita, à redução do âmbito de atuação direta do Estado e à abertura do país ao capital estrangeiro.

Apesar de terem causado o fim de monopólios estatais, a desnacionalização da economia e a redução dos ganhos dos servidores públicos e aposentados, não se pode dizer que, até o momento, tenham revogado algum direito social¹¹ (*v.g.*, os assegurados no art. 7º) ou os fundamentos do Estado social brasileiro, notadamente os que constam dos arts. 1º, 3º e 170.¹²

¹¹ Há divergências quanto à inclusão dos direitos dos servidores públicos entre os direitos sociais. Na jurisprudência constitucional alemã são considerados como uma “concretização especial da cláusula do Estado social” (HECK, 1995, p. 241). De qualquer forma, a redução dos ganhos dos servidores e aposentados deve ter a sua constitucionalidade aferida do ponto de vista do princípio da proporcionalidade, isto é, se não desbordou do âmbito de liberdade de atuação do Poder Constituinte Derivado ou se, ao revés, a Reforma esvaziou-os de tal forma que perderam o conteúdo. A respeito da extensão do conteúdo das cláusulas pétreas, Cf. MOTA, 1998, p. 171-188.

¹² Especificamente a respeito da influência das emendas constitucionais já promulgadas sobre o conteúdo global

¹⁰ Valioso também é o conceito dado por TÁCITO, 1997, p. 381.

As reformas constitucionais foram, portanto, meramente ancilares do ponto de vista da ordem constitucional global, não tendo alterado o caráter social do Estado brasileiro. Não visaram a nenhum valor constitucional maior, mas a ajustes fiscais circunstanciais, desestatizações e desnacionalizações,¹³ restando, desta forma intacta, a espinha dorsal do Estado social brasileiro.

O amplo tratamento dado aos direitos sociais da educação pela Constituição de 1988 não apenas confirma, como fortalece o caráter democrático e social do Estado brasileiro em benefício do cidadão,¹⁴ vez que

[...] privá-lo de educação é tão grave quanto impedir o seu acesso a informações ou restringir-lhe a liberdade de expressão, pois fere igualmente a dignidade humana. (VIEIRA, 1999, p. 245-246).

A cidadania (art. 1º, II), a dignidade da pessoa humana (art. 1, III), o pluralismo político (art. 1º, V), a construção de uma sociedade livre e solidária (art. 3º, I), e erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), são inimagináveis sem a educação dos membros da comunidade nacional. Do ponto de vista específico do ensino superior, ele também é imprescindível para que possa ser alcançada a soberania, o desenvolvimento e a independência nacional (arts. 1º, I; 3º, II; e 4º, I, respectivamente).

Consciente disto, o constituinte dedicou os arts. 205 a 214 inteiramente à educação, fixando os seus princípios gerais (arts. 205, 206 e 214) e os direitos educacionais (arts. 205, 208 e 211).

Não se limitou a Constituição a estabelecer princípios e direitos educacionais. Nos termos da

constatação acima transcrita de Paulo Bonavides (1999), procurou também lhes garantir a efetividade através de uma clara distribuição das competências materiais na prestação dos serviços públicos de ensino (art. 211), da vinculação de parte dos orçamentos públicos às despesas com educação (art. 212), e da responsabilidade da autoridade culpada pelo não oferecimento regular de ensino fundamental (art. 208, I, c/c §§ 2 e 3).¹⁵

Assegurou ainda a Constituição Federal a autonomia das universidades (art. 207, *caput*), prerrogativa *sine qua non* para que possam desempenhar com sucesso as suas elevadas funções sociais.

Em boa hora a Constituição positivou o princípio, vez que, principalmente diante da história das universidades, se estas não possuírem algum âmbito de atuação autônoma, podem até ser outra espécie de estabelecimento de ensino superior, mas não universidades.

Além dos fundamentos e objetivos fundamentais da República vistos acima, há uma série de outros princípios constitucionais de grande importância para a exata delimitação da autonomia universitária, constituindo relevantes elementos hermenêuticos na definição do seu conteúdo, ora para fortalecê-lo, ora para restringi-lo.

Destarte, podemos enumerar exemplificativamente os princípios da liberdade de aprendizado, de ensino, pesquisa e do saber em geral (art. 206, II), o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III), a gratuidade do ensino público superior (art. 206, IV), a valorização dos profissionais de ensino (art. 206, V), a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207, *caput*, 2ª parte), a garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII), a melhoria da qualidade de ensino (art. 214, III), o acesso aos níveis mais elevados de ensino e pesquisa (art. 208, V), a formação para o trabalho (art. 214, IV) e a

dos princípios e valores constitucionais, Eros Roberto Grau (2000, p. 921-924) reafirmou a sua convicção de que o caráter preponderantemente social da ordem econômica constitucional permanece incólume. Em sentido contrário, em uma perspectiva continental, pronunciou-se Pedro Agustín Díaz Arenas (1997, p. 515): “*En efecto, la puesta en vigencia de la Constitución colombiana y de la brasileña no fue óbice para que se prosiguiera con la implantación del modelo neoliberal [...] La nueva Constitución Política le da un margen de maniobra al régimen oligárquico enquistado en el poder, para proseguir con el proceso neoliberalizador*”.

¹³ Não menosprezamos a importância destas reformas. Entendemos apenas que a desestatização e a desnacionalização de setores da economia não chegam, por si próprias, a atingir os valores do Estado social.

¹⁴ Tratando da importância e do conteúdo das, por ele chamadas, “constituições educacionais”, Cf. MIRANDA, 1996, p. 180-213.

¹⁵ Quanto à questão da autoaplicabilidade dos direitos à educação, remetemos o leitor a BARROSO, 1990, *passim*, e aos trabalhos de MARTINS, 1999 e AMARAL, 1998. De nossa parte, apesar de não ser tema diretamente afeto ao nosso objeto, entendemos que, ao menos no que disser respeito ao ensino fundamental, que constitui o mínimo existencial educacional, não há como ser questionado o caráter de direito fundamental plenamente aplicável em todo o seu conteúdo.

promoção humanística, científica e tecnológica do país (art. 214, V).

Os mecanismos de aplicação conjunta desses princípios e de outras normas constitucionais que, dependendo do caso concreto, podem somar-se ou entrarem em antinomia, constituem o objeto da metodologia hermenêutica da ponderação, que analisaremos no tópico seguinte.

3 Natureza e eficácia da norma do art. 207 da Constituição de 1988

Neste tópico verificaremos que tipo de norma é a contida no art. 207 da Constituição Federal, que qualifica as universidades como entes autônomos, e que consequências jurídicas advém da classificação a ser efetuada.

A doutrina considera as “normas” gênero do qual são espécies as regras e os princípios. Eros Roberto Grau, sintetizando as lições de Dworkin, afirma que

[...] as regras jurídicas, não comportando exceções, são aplicáveis de modo completo ou não, de modo absoluto, não se passando o mesmo com os princípios; os princípios jurídicos possuem uma dimensão — a dimensão do peso ou importância — que não comparece nas regras jurídicas (GRAU, 1991, p. 114).

Dentre as várias definições de princípio jurídico, podemos adotar a de Celso Antônio Bandeira de Melo, que o considera como o

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELO *apud* SILVA, 1999, p. 95).

As meras regras jurídicas, apesar de genéricas e abstratas, dizem respeito a situações hipotéticas específicas, que, concretizando-se na vida prática, acarretam determinadas consequências jurídicas. Trata-se do conhecido esquema “preceito-sanção”, pelo qual, ocorrendo o fato previsto na regra, a ele devem suceder os efeitos jurídicos nela também, já de antemão, estabelecidos.

O mecanismo de aplicação dos princípios é muito mais complexo do que o esquema binário característico das regras. Não preveem eles situações determinadas e, muito menos, efeitos jurídicos específicos que delas

decorreriam. É óbvio que normatizam situações e que podem acarretar efeitos jurídicos, mas, devido ao seu caráter fluido, suas consequências, além de não serem previamente estabelecidas, dependem das características de cada caso concreto e dos demais princípios que a ele também sejam pertinentes.

O objetivo dos princípios não é estabelecer uma normatização objetiva e previsível. A sua grande riqueza está exatamente na maleabilidade que propicia em relação às demais normas do ordenamento jurídico e diante das situações complexas da vida, insuscetíveis de serem resolvidas apenas pela aplicação de regras lógico-subsuntivas.

Os princípios não estabelecem que, ocorrendo tal fato, será aplicada determinada sanção ou concedido certo benefício. Possuem um papel estruturante da ordem jurídica e da organização estatal como um todo; estabelecem os pensamentos diretores do ordenamento das instituições, inclusive do próprio Estado, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico (LARENZ, 1985, p. 14).

São os princípios que, pela abstração semântica em que são formulados, podem dar liga e unidade ao sistema jurídico, permeando todas as demais normas jurídicas, consubstanciando valioso elemento de interpretação e integração do direito.

A importância dos princípios, quando de sede constitucional, é ainda maior, vez que espraiam a sua força não apenas na própria Constituição, mas também pela supremacia desta, em todo o ordenamento jurídico estatal, inquinando de inconstitucionalidade os atos que os contrariam.

Diante dessas digressões, podemos inferir sem dificuldades que a autonomia universitária estabelecida pelo art. 207 da Constituição, que não possui qualquer esquema de “preceito-sanção”, é um princípio jurídico, que propala seu conteúdo normativo por todo o ordenamento jurídico.¹⁶

¹⁶ A fim de evidenciar a natureza principiológica da autonomia universitária, reiteramos, nas palavras de Robert Alexy (1999, p. 74-75), a distinção entre princípios e regras: “Segundo a definição *standard* da teoria dos princípios, princípios são normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas. Princípios são, portanto, *mandamentos de otimização*. Como tais, eles podem ser preenchidos em graus distintos. A medida ordenada do cumprimento depende não só das possibilidades fáticas, senão também das jurídicas. Estas são determinadas, ao lado, por regras, essencialmente por princípios opostos. [...] O procedimento para a solução de princípios é a ponderação.

Observe-se que, como a autonomia das universidades constitui uma reserva de certo âmbito de livre atuação, sobre o qual os Poderes do Estado não podem se imiscuir, gera consequências inclusive no sistema constitucional de divisão de competências, funcionando como um limitador, uma exclusão parcial, do exercício de algumas destas.

Verificado que a autonomia das universidades constitui um princípio constitucional, mister se faz determinar a qual espécie desses pertence. Há um sem número de classificações dos princípios constitucionais. Percorramos as que podem vir a oferecer maior auxílio na determinação da eficácia e do conteúdo do princípio da autonomia universitária.

Primeiramente, como distinção fundamental, temos a classificação dos *princípios constitucionais* em dois grandes grupos: os (a) *princípios jurídico-constitucionais*, informadores da ordem jurídica nacional (ex.: juiz natural, contraditório, legalidade, isonomia, etc.), que, geralmente, são desdobramentos dos (b) *princípios político-constitucionais*. Estes são aquelas “decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo”.¹⁷

Os *princípios político-constitucionais* subdividem-se em duas espécies: os (b.1) *princípios políticos constitucionalmente conformadores*, que consubstanciam as decisões políticas fundamentais estruturantes e organizativas do Estado (república, presidencialismo ou parlamentarismo, separação dos Poderes, estado liberal ou social, federação,

etc.); e os (b.2) *princípios constitucionais impositivos*, que, ao elegerem os objetivos políticos do Estado, “impõem aos seus órgãos, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas” (erradicar a pobreza, reduzir desigualdades, convivência justa, desenvolvimento nacional, etc.).¹⁸

Podemos identificar, dentro dessa classificação, a *autonomia universitária como um princípio político constitucionalmente conformador*; e as finalidades a ela inerentes, constantes dos arts. 1º, 3º, 4º, 206, 208 e 214 (cf. tópico anterior), como princípios constitucionais impositivos, ambos fazendo parte do gênero dos princípios político-constitucionais.

Os princípios políticos constitucionalmente conformadores são, vimos acima, normas estruturantes, podendo consistir em uma conceituação (ex.: arts. 1º, parágrafo único, art. 2º e o próprio art. 207) ou em distribuição de competências (ex.: arts. 21 a 24, 62, 84 e 101).

Por possuírem natureza ôntica — concernente à própria matéria constitutiva do “ente” —, não estabelecem hipóteses de incidência e as consequências jurídicas que adviriam no caso daquelas concretizarem-se. Efetivam *de per se*, independentemente de qualquer realização fática, determinada criação ou transformação jurídica (ex.: “São Poderes da União...”, “Os Poderes são independentes”, “Os entes da Federação são dotados de autonomia”, “As universidades são autônomas”, “As Forças Armadas são constituídas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica”, etc.).

Geram “efeitos constitutivos imediatos das situações que enunciam” (SILVA, 1998, p. 99-101), incidindo “diretamente sobre os interesses a que o constituinte quis dar expressão normativa” (BARROSO, 1990, p. 85-90, 140-141). Os princípios políticos constitucionalmente conformadores constituem decisões políticas concretas que denunciam a forma política de ser do povo brasileiro e formam os pressupostos básicos para todas as normações ulteriores (SILVA, 1998, p. 91).

Princípios e ponderações são dois lados do mesmo objeto. Um é do tipo teórico-normativo, o outro, metodológico. Quem efetua ponderações no direito, pressupõe que as normas, entre as quais é ponderado, têm a estrutura de princípios e quem classifica normas como princípios deve chegar a ponderações. As discussões sobre a teoria dos princípios é, com isso, essencialmente, uma discussão sobre a ponderação. Bem deferente estão as coisas nas regras. Regras são normas que, sempre, ou só podem ser cumpridas ou não cumpridas. Se uma regra vale, é ordenado fazer exatamente aquilo que ela pede, não mais e não menos. Regras contém, com isso, determinações no quadro do fática e juridicamente possível. Elas são, portanto, *mandamentos definitivos*. A forma de aplicação de regras não é a ponderação, senão a subsunção”.

¹⁷ A moderna doutrina tem evitado usar o termo “norma programática” pela carga histórica de ineficácia jurídica que possui. O próprio José Afonso da Silva, que a utiliza no seu “Aplicabilidade das Normas Constitucionais” (1998) e nas edições mais recentes do “Curso de Direito Constitucional Positivo” (1999, p. 100), expressamente abandona a referida nomenclatura porque se trata de “expressão comprometida com teorias ultrapassadas que viam na Constituição normas sem valor jurídico a que davam aquela denominação”.

¹⁸ A classificação foi elaborada a partir das obras acima citadas de J.J. Gomes Canotilho, especialmente a “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador” (1994). Também recorremos às obras de José Afonso da Silva (1999, p. 97), e de Ruy Samuel Espíndola (1999, p. 220-222). Observa-se que este autor faz referência também aos princípios-garantia, incluídos, por aquele, entre os princípios jurídico-constitucionais.

Alguns dos princípios constitucionais conformadores constituem garantias institucionais, que consubstanciam proteções especiais outorgadas pelo constituinte a certas instituições integrantes ou não do aparelho estatal. Neste campo encontram-se a autonomia universitária, a independência dos Poderes, a autonomia dos entes da Federação, das entidades desportivas, do Ministério Público, a essencialidade dos órgãos da advocacia pública, etc.

Tratando do tema, Carl Schmitt (1989, p. 308-310)¹⁹ adverte que as garantias institucionais não devem ser confundidas com os direitos fundamentais, já que a sua estrutura é totalmente diversa, tanto lógica, como juridicamente: as garantias institucionais têm um âmbito de aplicação mais restrito; existem basicamente no interior do Estado e repousam sobre uma ideia de liberdade limitada, liberdade esta reconhecida a uma instituição enquanto entidade circunscrita e delimitada a certas funções e objetivos definidos. O seu escopo não é individual, mas interestatal.²⁰

A garantia institucional da autonomia universitária, como norma ôntica, é inteiramente autoaplicável. Investe as universidades de direitos negativos contra o aparelho central do Estado, particularmente contra ingerências indevidas do Poder Executivo e do Poder Legislativo.²¹ No caso das universidades públicas faz com que estas possuam também direitos positivos contra o Estado, no sentido de que este deve prover as condições necessárias, inclusive financeiras, para que desempenhem satisfatória e autonomamente suas funções.

Passemos agora a outra classificação, de grande relevância para a resolução dos conflitos positivos e negativos existentes entre os diversos princípios constitucionais. Segundo Luís Roberto Barroso (1996, p. 145-150), os princípios constitucionais, em ordem decrescente de abstração, podem ser: fundamentais, atinentes às decisões políticas fundamentais do Estado; gerais, que especificam o conteúdo dos

primeiros, muitas vezes tutelando imediatamente situações jurídicas; e setoriais, entre os quais o autor expressamente inclui o princípio da autonomia universitária. Os princípios setoriais, inspirados pelos demais, regulam uma matéria específica da Constituição.

Tomando por base essa classificação podemos enumerar, naturalmente de forma não exaustiva, os princípios fundamentais e gerais dos quais a autonomia universitária dimana: Estado democrático e social de direito, dignidade da pessoa humana, redução das desigualdades sociais, independência nacional, liberdade de pensamento e de expressão, liberdade acadêmica, gestão democrática do ensino público, melhoria da qualidade do ensino e o desenvolvimento tecnológico do país.

O Estado social e democrático de direito — princípio constitucionalmente conformador que, como visto, constitui o fundamento mais abstrato e ao mesmo tempo mais forte da autonomia universitária — não é posto na Constituição de forma isolada, sendo, ao revés, densificado, em um nível menor de abstração, por uma série de outros princípios. Noutras palavras: ser o Brasil um Estado social e democrático de direito, significa dizer que os órgãos do Estado devem sempre atuar buscando efetivar a cidadania (art. 1º, I), a dignidade humana (art. 1º, III, C.F.), os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, 1ª parte), uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), erradicando a pobreza, a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais (art. 3º, III), e, no que diz respeito às universidades, propiciando-lhes a autonomia necessária para que possam contribuir para a consecução desses objetivos (art. 207).

Podemos perceber, portanto, que os princípios se densificam, de forma, por vezes, contraditória, em novos subprincípios, num processo de contínua densificação, até chegar às regras, dotadas de real densidade, e às atividades legislativas, administrativas e judiciais que as concretizam. Essa densificação e concretização deverão representar a implementação dos princípios constitucionais.²²

¹⁹ Note-se que o autor, à p. 310, se refere expressamente às universidades como titulares de garantia institucional.

²⁰ As garantias institucionais podem até gerar direitos individuais quando descumpridas (por exemplo, o particular prejudicado por um ato administrativo que desrespeitou a independência do Poder Legislativo), mas tais efeitos se dão apenas mediamente.

²¹ Quanto à autoaplicabilidade da autonomia universitária constitucional também se pronunciaram, entre outros, Anna Cândida Cunha Ferraz (1999, p. 122-123) e Nina Ranieri (1994, p. 106-110).

²² Tratando da incidência direta de princípios sobre casos e atos concretos, pronunciou-se a doutrina francesa, inspiradora de toda a formação do direito administrativo brasileiro: "Os princípios gerais do direito têm força obrigatória em relação à Administração: os actos dela que os transgridem são anulados e podem, se tiverem causado algum dano, originar responsabilidade administrativa. Têm, pois, valor de direito positivo" (RIVERO, 1981, p. 87).

Sendo assim, no que diz respeito à autonomia universitária, a providência ou omissão estatal, específica ou geral, que a contravenha é inconstitucional (SILVA, 1998, p. 159). Da mesma forma serão inconstitucionais os atos das universidades que violem outros princípios que, em ponderação com a sua autonomia, se revelem, *in casu*, prevalentes. Uma norma universitária, por exemplo, que objetivasse coarctar o pluralismo no seio da universidade (art. 206, III), seria inconstitucional.

É comum que mais de um princípio seja aplicável à mesma situação concreta. O hermenêuta, todavia, deverá adotar postura diferente da metodologia que emprega quando diante de (meras) regras mutuamente opostas, em que a aplicação de uma deve necessariamente implicar na exclusão da outra.

Em se tratando de conflitos entre princípios, devem eles ser ponderados, buscando, sempre que possível, alcançar solução que não exclua por completo nenhum dos princípios em jogo.

Sobre a metodologia a ser utilizada nestas hipóteses, vale citar Daniel Sarmento:

Assim, é possível que um princípio seja válido e pertinente a determinado caso concreto, mas que suas consequências jurídicas não sejam deflagradas naquele caso, ou não o sejam inteiramente, em razão da incidência de outros princípios também aplicáveis. Há uma “calibragem” entre os princípios, e não a opção pela aplicação de um deles (SARMENTO, 1999, p. 52).

Nas palavras de Recasens Siches, um dos maiores filósofos que a América Latina já deu à ciência do direito,

[...] uma relação jurídica supõe uma situação participante de múltiplos sentidos ou conexões estimativas, que são pertinentes ao Direito. Os elementos de uma vinculação social contêm (positiva ou negativamente) vários valores: a justiça exige que o direito regule essa situação de maneira tal, que entre as concretizações de valores contidas em cada sujeito se dê a proporcionalidade que existe objetivamente entre os valores (RECASENS SICHES, 1934, p. 102-103).

O que, a título de conclusão do presente tópico, podemos afirmar em relação à eficácia do princípio da autonomia universitária, é que manifesta-se de três maneiras: (a) como imposições, vinculando o legislador, de forma permanente, à sua realização; (b) como diretivas materiais, vinculando positivamente os órgãos concretizadores; (c) como limites negativos,

justificando a possibilidade de censura em relação aos atos que o contrariam (CANOTILHO, 1994, p. 315).

A autonomia universitária vincula todos os órgãos que podem concretizá-la, não apenas os Poderes Executivo e Legislativo, como os próprios órgãos da universidade, que devem exercê-la apenas para os fins constitucionalmente estabelecidos. No dizer de Nina Ranieri,

[...] mesmo a defesa das garantias institucionais não deve ser tomada pela defesa de privilégios, características do corporativismo moderno que preconiza a organização como grupos de interesses individuais, sem levar em conta o contexto social mais amplo onde atuam, o que deturparia a essência da universidade. A qualidade e a relevância do ensino e da pesquisa produzida na universidade configuram a essência do limite institucional da autonomia. Os parâmetros constitucionais, por sua vez, estabelecem os limites jurídicos (RANIERI, 1994, p. 139).

4 Conteúdo e limites conceituais da autonomia universitária constitucional

Este tópico tem por finalidade delimitar, com base nas conclusões a que chegamos no tópico anterior, o conceito de autonomia universitária tal como disciplinado pela Constituição Federal de 1988.

Como já afirmamos, apenas diante da disciplina dada pelo direito positivo a determinada autonomia, podemos conceituá-la e fixar-lhe os limites. Fora disso, a conceituação específica seria uma atividade inteiramente subjetiva do intérprete, já que os termos do conceito genérico de autonomia são demasiadamente amplos para oferecer qualquer exatidão ou segurança jurídica à definição.

A autonomia pode ser conferida pela Constituição ou por diplomas infraconstitucionais. Em qualquer caso, pelo princípio do paralelismo das formas, apenas norma do mesmo grau hierárquico pode restringi-la. Destarte, um decreto não pode tirar o que foi dado por lei e uma lei não pode tirar o que foi dado pela Constituição.

Se a norma que concede a autonomia não for dotada de grande densidade, não estabelecendo expressamente os limites do seu exercício, já que toda autonomia é sempre limitada, não caberá ao diploma inferior, sob o pretexto de regulamentá-la, restringi-la.

Também o intérprete não poderá se valer do conteúdo do diploma inferior para determinar o

âmbito da autonomia assegurada pela norma de escala superior. Se essa, de fato, não for clara ou for silente na definição dos limites da autonomia que assegura, deverá o intérprete redobrar os seus esforços para perquirir, no conjunto da ordenação superior, em seus princípios, sobretudo, os exatos limites, e, portanto, o conceito da autonomia considerada.²³

Sendo assim, não podemos buscar o conteúdo da autonomia universitária constitucional nas leis infraconstitucionais. Antes da Constituição de 1988, as leis podiam estabelecer o que quisessem quanto à autonomia universitária, já que eram elas próprias que a concediam. Hoje, todavia, a situação é diversa.

Não podemos, por hábito, pelo simples fato de as universidades públicas integrarem a Administração indireta, pensar que possuem a mesma autonomia conferida às entidades da Administração indireta, mesmo que a criação dessas seja acompanhada da nota, na prática, desvestida de maiores efeitos práticos, “de regime especial” (MEDAUAR, 1998, p. 82).

Com efeito, as leis costumam denominar as entidades da Administração indireta de autônomas, e, realmente, como pessoas jurídicas que são, não podem deixar de ser dotadas de alguma autonomia. A disciplina legal dada à autonomia dessas entidades é, porém, muito restrita, havendo quem sustente, em determinadas situações, até mesmo o chamado recurso hierárquico impróprio, pelo qual um ato da entidade da Administração indireta pode ser anulado por agente do Estado, pessoa jurídica dela distinta.²⁴

Do ponto de vista estritamente jurídico, não há nada a criticar na disciplina comumente dada pelas leis às entidades da Administração indireta cuja autonomia não tem sede constitucional. Estamos diante de normas da mesma hierarquia, e, “quem dá, pode tirar”.

Sendo, todavia, a autonomia das universidades estabelecida pela Constituição, os seus limites e conteúdo só podem ser buscados na própria Constituição, jamais na legislação infraconstitucional, não sendo cabível a invocação da praxe legislativa concernente às outras entidades da Administração

indireta, desvestidas de quaisquer garantias institucionais de nível superior.

A fim de evitar o cometimento deste grave equívoco hermenêutico, Luís Roberto Barroso afirma enfaticamente:

Existe uma distinção formal evidente entre a autonomia concedida pela Constituição e aquela que resulta da lei ordinária. Quando a autonomia for constitucional, é a própria Constituição — e não a lei! — que lhe traça os limites (BARROSO, 1993, p. 99).

É a Constituição que confere às universidades autonomia. Busquemos, pois, apenas em suas normas, o conteúdo conceitual da autonomia universitária.

A Constituição, no seu art. 207, não estabeleceu todos os delineamentos da autonomia das universidades, dispondo apenas ser ela de natureza didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.²⁵ Já temos, no entanto, uma definição bastante útil, até porque coincidente com o conceito etimológico e comum de autonomia, que deve ser o adotado na hipótese de impasse hermenêutico.

Ainda, o art. 207 determina a observância do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.²⁶

As universidades, contudo, devem observar não apenas esse princípio constitucional específico, mas todos os que, explícita ou implicitamente, lhes são aplicáveis. As universidades não são entes à parte do ordenamento jurídico constitucional, muito pelo contrário: só possuem a autonomia assegurada pela Constituição enquanto nela fundamentarem a sua atuação.

Nota especial merecem os princípios da Administração Pública, assim como os controles e garantias deles decorrentes, via de regra plenamente aplicáveis às universidades.

Embora se admitindo a autonomia, como condição da garantia da liberdade acadêmica, não se pode deixar de aceitar, por um lado, uma forte presença do Estado por intermédio dos seus órgãos de controle, como, no caso do Brasil, os Tribunais de Contas. Essa supervisão do estado, atuando principalmente ao lado dos gastos realizados, não

²³ Veremos, porém, no tópico seguinte, a questão da presunção da legitimidade da escolha feita pelo legislador diante de várias ponderações plausíveis de normas constitucionais.

²⁴ O Parecer AGU AC-51 aumentou ainda mais o debate sobre o cabimento dos recursos hierárquicos impróprios, estabelecendo a possibilidade de revisão ministerial das decisões exaradas por agências reguladoras. Sobre o tema, Cf. ARAGÃO, 2007.

²⁵ Esses elementos da autonomia universitária constituem o objeto do próximo tópico.

²⁶ Trataremos com vagar do conteúdo deste princípio no tópico 6.

deve se transformar em dirigismo das atividades universitárias, que tornaria inócuo o princípio da autonomia. A liberdade atribuída à universidade deve ser combinada com a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos (BOAVENTURA, 1990, p. 302).

Faz parte da própria natureza dos princípios, quando pertencentes à mesma hierarquia normativa, entrarem em conflito (cf. tópico anterior). O princípio da autonomia universitária certamente não é exceção. Entrando em conflito com outros princípios constitucionais e, como sempre, as possibilidades de contradição entre princípios são inúmeras e imprevisíveis, devemos solucionar a antinomia com os critérios metodológicos de ponderação já analisados.

É certo que pode ocorrer em vários passos, a necessidade de compatibilização entre princípios constitucionais: o da autonomia universitária e outro qualquer. Como não se pode admitir antinomia na Constituição, tal harmonização há de ser feita pela interpretação constitucional harmônica, com os recursos usuais aos princípios interpretativos que conduzem à atuação dos intérpretes constitucionais, tais como os princípios da razoabilidade ou da proporcionalidade, o princípio finalístico etc. (FERRAZ, 1999, p. 124-125).

Há, no entanto, um importante guia adicional para auxiliar as ponderações entre o princípio da autonomia universitária e outros princípios constitucionais que com ele entram em conflito. Trata-se do núcleo da autonomia das universidades, que é a autonomia didática e científica. Os outros aspectos da autonomia universitária deverão, contudo, prevalecer sobre outras normas constitucionais sempre que forem necessários para assegurar a independência didático-científica da universidade.²⁷

Diante de todo o exposto, e num esforço de síntese, podemos conceituar a autonomia universitária tal como configurada na Constituição de 1988, como a competência de as universidades auto-organizarem-se, autogovernarem-se e autoadministrarem-se para alcançar os seus objetivos didático-científicos.²⁸

Nos tópicos a seguir serão analisadas as consequências do princípio da autonomia universitária

em relação aos possíveis pontos de fricção com o Poder Legislativo e com o Poder Executivo.

5 As leis em matéria educacional e a autonomia universitária

Verificamos que a autonomia universitária é uma norma constitucional plenamente aplicável, cuja eficácia independe de qualquer interposição do legislador. Vimos, ainda, que o seu conceito deve ser extraído exclusivamente das normas da Constituição, não na legislação infraconstitucional.

A essa assertiva, no entanto, alguns autores, *venia concessa*, conferem efeitos um pouco exagerados. Afirmam eles que a autonomia universitária já está pronta e acabada na Constituição, cabendo ao legislador apenas executá-la.²⁹

Olvidam, *d. v.*, o importante papel que o legislador tem no desenvolvimento e interpretação da Constituição. O fato de uma norma constitucional ser autoaplicável, mesmo que dotada de grande densidade normativa, não quer dizer que o legislador, ao regulamentá-la, não possua nenhuma margem de liberdade de escolha entre várias possibilidades de regulamentação constitucionalmente admissíveis.³⁰

Tanto positivistas, como Hans Kelsen (1998, p. 182), como institucionalistas, a exemplo de Maurice Hariou não aceitam o discurso da mera execução de normas jurídicas, seja pelo Poder Legislativo, pelo Poder Executivo ou mesmo pelo Judiciário, vez que, em última análise, toda interpretação e/ou execução do direito é também um momento do seu processo criativo, e vice-versa.³¹ A importância do legislador

²⁹ Giuseppe da Costa (1990, p. 63), por exemplo, afirma que “o constituinte regulou inteiramente o assunto, nada deixando para o legislador ordinário complementar”. No mesmo sentido, Cf. RANIERI, 1994, p. 107-108.

³⁰ Tratando reflexamente da questão, mas chegando às mesmas conclusões aventadas, Adilson Abreu Dallari (1993, p. 289) afirmou: “O que é dado pela Constituição não pode ser retirado por lei. Cabe ao legislador respeitar a autonomia, mas nem por isso ele perde a capacidade de legislar”.

³¹ Cf., entre outros, CAPPELLETTI, 1999. Quanto a este caráter, ao mesmo tempo livre e vinculado de qualquer atuação jurídica inferior ao Poder Constituinte Originário, Claudio Luzzati (1990, p. 347-348) vê a existência de certo grau de liberdade, desde a atuação do juiz diante de normas pretensamente exaustivas (“*Il giudice assai raramente perviene a una soluzione esatta o univoca: nella maggioranza dei casi, invece, il giudice fedele al senso della legge può solo esercitare una scelta latamente politica tra una “rosa” di soluzioni compatibili con tale senso.*”), até o exercício do poder legislativo (“*Neppure la libertà d’azione del legislatore è così*

²⁷ O tema será objeto do próximo tópico.

²⁸ Naturalmente que, como todo conceito sintético, o acima delineado não abrange toda a complexidade da autonomia universitária, devendo, naturalmente, ser compreendido no conjunto da exposição.

é ainda maior quando a ele incumbe regulamentar e ponderar princípios constitucionais, por definição dotados de alto grau de fluidez e de conflituosidade.

Quanto à essa característica relativamente livre do Poder Legislativo, que não pode ser considerado como um mero executor da Constituição, pronunciou-se Klaus Stern:

Se a Constituição oferece a base jurídica para a legislação, a legislação não é todavia simples execução da Constituição. A relação entre a Constituição e a legislação é distinta daquela entre a legislação e a Administração, ainda que, tampouco a esta, incumba uma execução pura e simples da lei. [...] Seria uma compreensão errada da Constituição entender que esta imputa ao Legislador um conteúdo pelo qual o conteúdo das leis poderia ser deduzido imediatamente da Constituição. O Legislador tem uma margem de atuação política própria. É um órgão autenticamente político que tem plena responsabilidade por seus atos. A Constituição pode, no entanto, limitar dirigir e iniciar ditos atos (STERN, 1987, p. 224-225, grifo nosso).

Prosseguindo, observa o juiz do Tribunal Constitucional Federal alemão que a constituição dá ao legislador, sobretudo “princípios fundamentais reitores” para a sua atividade normativa, que constituem, em seu conjunto os principais elementos limitadores da atividade legislativa.

Ressaltando tanto a liberdade, como a vinculação do legislador, também afirmou Canotilho:

A “intenção” do bloco constitucional dirigente, plasmada nas linhas de direção política, nos princípios determinadores de fins, nas normas determinadoras de tarefas estaduais e em imposições constitucionais não é, como às vezes se pretende, um “caminho de ferro espiritual” para a política e reduzir a direção política a “execução” dos preceitos constitucionais. Pelo contrário: [...] A dinâmica social exige dinâmica política [...]. Esta deve mover-se no âmbito do programa normativo-constitucional [...].

A “abertura à concretização da programática” permite propostas cambiantes de conformação política, constitucionalmente vinculadas mas não constitucionalmente “pré-executadas” (CANOTILHO, 1994, p. 463, 466).

assoluta como pare, dato che il Parlamento non può uscire dai limiti segnati dalla Costituzione”). Podemos resumir a posição do autor com a transcrição do seguinte excerto: “Ciò che varia è soltanto l'ampiezza della sfera lasciata alla discrezionalità: questa si riduce progressivamente man mano che si discende verso atti di livello più basso.”

Desmistificada, portanto, a questão, vejamos quais são as possibilidades legislativas para, dentro dos lindes constitucionalmente impostos, regulamentar a autonomia universitária.

A Constituição Federal, em seu art. 22, XXIV, dispõe que compete à União fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Dispõe ainda que com isso não se exclui a competência dos estados para suplementar as diretrizes nacionais (art. 24, XXIV e § 2º) e a dos municípios para suplementar a legislação federal e estadual, no que for afeto ao interesse predominantemente local (art. 30, I c/c II).

Nada mais natural que à União caiba a edição de normas nacionais gerais em matéria educacional³², uniformizando os seus elementos básicos, inclusive para que os certificados e diplomas tenham validade em todo território nacional.

Apesar das dificuldades na definição do que venha a ser normas gerais, é de Cláudio Pacheco um dos mais seus completos conceitos, qual seja:

[...] lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação. Pode-se conceituar ainda, pelo feito indireto e fracionário de negativas, que serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não condicionarão a aplicabilidade e adaptabilidade, que não descenderão a minúcias e requisitos (*apud* BARROSO, 1993, p. 97).

Sintetizando os vários conceitos doutrinários de normas gerais colacionados por Luís Roberto Barroso, elas podem ser definidas como as normas que, sem entrar em pormenores da matéria ou pretender esgotá-la, dispõem apenas acerca dos seus princípios, diretrizes, linhas mestras e questões fundamentais, não

³² Interpretando o conceito de normas gerais em educação, o STJ decidiu que as normas federais que tratam da transferência de alunos entre universidades em virtude da mudança do domicílio funcional da família do estudante integram este conceito por pretenderem garantir a continuidade do ensino, um dos princípios que constam de nossa Constituição Educacional (RE 5.651, rel. min. Vicente Cernicchiaro). Entendemos que a decisão do STJ, apesar de a ele não se referir expressamente, encontra esteio no art. 206, I da Constituição Federal, que fixa o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

possuindo, por isso, aplicação direta (BARROSO, 1993, p. 98).³³

A competência da União para editar normas gerais em educação reforça a efetividade da autonomia universitária das seguintes maneiras: (a) as normas gerais pressupõem o não esgotamento da matéria, devendo deixar amplo espaço para normatizações posteriores; (b) desta forma, preserva o espaço normativo das próprias universidades no que diz respeito às normas específicas necessárias ao desempenho autônomo das suas atividades; (c) as normas gerais devem regulamentar a autonomia universitária constitucional visando protegê-la; e (d) como às normas gerais cabe estabelecer apenas os princípios da matéria, entre os quais deve, por imposição constitucional, necessariamente constar o princípio da autonomia universitária, infere-se que as exceções a este princípio, que forem legítimas em virtude da ponderação com outras normas constitucionais, só poderão ser veiculadas na própria legislação nacional. Os estados e municípios não possuem, desta forma, competência legislativa apta a ponderar os princípios da Constituição Federal que entrarem em conflito com a autonomia universitária.

Sendo assim, verifica-se que a conjugação da autonomia universitária com a competência da União para editar normas gerais acarreta grande redução das possibilidades de os estados regulamentarem o núcleo das atividades autônomas das suas universidades. Com efeito, *o que for norma geral deve ser estabelecido pela União, e, o que não for, integra o âmbito normativo reservado à autonomia universitária.*

A posição ora defendida já recebeu a chancela do Supremo Tribunal Federal – STF em diversas ocasiões. Em uma delas, sendo relator o ministro Djaci Falcão, foi declarada a inconstitucionalidade da Lei fluminense 672/1983, que dispunha sobre as eleições dos reitores e dos diretores das universidades estaduais. Quanto aos primeiros, foi considerada inconstitucional por contrariar o que havia sido estabelecido pela lei federal. Em relação aos segundos, para os quais a lei federal nada dispunha, a lei fluminense foi declarada inconstitucional por violar a autonomia universitária —

se a lei federal era omissa, a matéria deveria ser objeto de normas da própria universidade, não do Poder Legislativo estadual. A ver, um trecho da decisão:

A lei estadual não pode discrepar da lei federal que uniformiza o sistema nacional.

Se a lei federal dispõe que a determinados órgãos colegiados cabe a elaboração das listas de reitor e vice-reitor, o Estado — entidade mantenedora da universidade — não se pode contrapor a este critério limitativo. Por outro lado, a escolha de diretores e vice-diretores de unidades universitárias, e mais dos diretores e vice-diretores dos centros setoriais, mediante eleição direta, também foge da Lei de Diretrizes e Bases, que preserva o princípio da autonomia universitária (FALCÃO, 1985, p. 94).³⁴

A competência dos Estados em relação às suas universidades, que constituem fundações ou autarquias integrantes da sua Administração indireta, deve se limitar às normas de natureza administrativa, financeira e orçamentária de caráter geral.³⁵ Assim, não podem dispor sobre a sua organização interna ou sobre matérias de natureza acadêmica.³⁶

Observa-se que, mesmo as normas administrativas gerais, não devem ser aplicadas às universidades se prejudicarem a sua autonomia didático-científica. E, mesmo quando a normatização extra-universitária for legítima, as universidades podem expedir normas específicas para regulamentá-las segundo os seus objetivos institucionais, observados, em qualquer caso, os princípios constitucionais da Administração Pública.³⁷

Assim, diferentemente do que ocorre com a Administração Pública direta, que somente pode atuar a partir da lei, o ente autônomo, cuja

³⁴ No mesmo sentido, Cf. SANCHES, 1988, p. 58.

³⁵ Podemos imaginar, por exemplo, neste caso, norma que imponha a todos os entes da administração estadual a verificação conjunta da existência de acumulações ilegítimas de cargos ou empregos públicos.

³⁶ Tratando da natureza da relação dos estados com as universidades por eles criadas, Miguel Reale (1985, p. 44), grande filósofo do direito e ex-reitor da USP, o que, talvez, o tenha tornado um dos maiores especialistas em direito universitário no Brasil, asseverou: “O Estado de São Paulo, no caso, atua, *mutatis mutandis*, como entidade mantenedora oficial de uma instituição que a lei federal de antemão prefigura, conferindo-lhe uma esfera taxativa de atribuições”.

³⁷ Advertiu Miguel Reale (1985, p. 45) que a autonomia universitária “não se restringe apenas às decisões de natureza didático-científica, mas abrange também as questões de ordem administrativa e financeira, tal como a disciplina e a forma de retribuição do ‘extra’ por parte dos que integram o seu quadro administrativo”.

³³ Afirma ainda o autor, que “não pode ser considerada norma geral aquela que, em lugar de ditar um princípio ou reger questão fundamental, dispõe sobre pormenores, invadindo esfera *interna corporis* de organização de uma entidade” (BARROSO, 1993, p. 99). Especificamente tratando das normas gerais que podem ser impostas às universidades, Cf. SILVINO, 1995, p. 100.

autonomia é definida na Constituição e não subordinada à lei de modo expresso, atua de modo “autônomo”, sendo a “liberdade” ou “autonomia”, respeitados os limites constitucionais, o princípio norteador e fundamental para o seu funcionamento. (FERRAZ, 1999, p. 124).

5.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/1996)

Nos termos da competência legislativa conferida pela Constituição à União, foi editada, em 26 de dezembro de 1996, a Lei 9.394, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, apesar das várias alterações sofridas pelo projeto apresentado pelo educador, então senador da República.

A lei, como não poderia deixar de ser,

[...] não veio para cumprir o papel de lei orgânica da educação, esgotando a disciplina jurídica do assunto. Estruturou-se na definição apenas do que se entende por diretrizes e bases da educação. (LOPES, 1999, p. 28).

Dessa forma, organiza o sistema legal definindo: as disposições gerais (art. 1º); os princípios e fins da educação nacional (arts. 2º e 3º); o direito à educação (arts. 4º a 7º); a organização da educação nacional (arts. 8º a 19); a educação básica (arts. 22 a 28); a educação infantil (arts. 29 a 31); o ensino fundamental (arts. 32 a 34); o ensino médio (arts. 35 e 36); a educação profissional técnica de nível médio (arts. 36-A a 36-D); a educação de jovens e adultos (arts. 37 e 38); a educação profissional (arts. 39 a 42); a educação superior (arts. 43 a 57); a educação especial (arts. 58 a 60); os profissionais de educação (arts. 61 a 67); e os recursos financeiros para a educação (arts. 68 a 77).

A lei dedica de forma específica à autonomia universitária dois artigos: o art. 53, que tem como objeto todas as universidades, assegurando-lhes, entre outras prerrogativas, a de elaborar os seus estatutos e a de administrar seus recursos; e o art. 54, específico das universidades públicas, que, reforçando-lhes a autonomia, garante o poder de elaborar os seus próprios regulamentos de seu pessoal, seus orçamentos e planos plurianuais.

Com efeito, a lei se preocupou, *in casu*, em “impedir que pelo fato de ser financeiramente dependente do governo, seja a instituição submetida a um controle excessivamente estrito por parte deste” (CHAPMAN, 1960, p. 37).

Também merece alusão o § 1º do art. 46, que, em casos extremos, e após a concessão de sucessivas oportunidades para melhorar a qualidade de ensino, prevê a possibilidade de suspensão da autonomia das universidades.

Não concordamos com Maria Garcia (1999, p. 61), que considera esse dispositivo inconstitucional. Entendemos, ao revés, que ele encontra apoio em diversas normas constitucionais, entre as quais a que estabelece a “garantia do padrão de qualidade” (art. 206, VII, CF). Esses outros princípios constitucionais, ponderados com o da autonomia universitária, fazem com que este não possa abusado para se prestar a garantir às universidades o direito de ministrar ensino medíocre. O poder de suspensão da autonomia nos casos concretos deve, no entanto, ser exercido com grande cautela e parcimônia, após a concessão de diversas oportunidades para melhora e de forma bastante excepcional.

No geral, nos parece que a Lei 9.394/1996 não contém afrontas ao princípio da autonomia universitária. A regulamentação desse princípio, é, todavia, delicada, até porque, mesmo que se tenha as melhores intenções no sentido do seu fortalecimento, uma normatização excessiva pode acabar prejudicando a autonomia universitária por entrar demasiadamente nas decisões que as universidades devem livremente tomar.³⁸

Ao encerrar este tópico, podemos afirmar que chegamos ao conteúdo da autonomia universitária consagrada na Constituição Federal de 1988. Todas as considerações que seguirão terão em vista o seu detalhamento. Noutras palavras, por mais que venhamos a adentrar em temas de caráter universal, o nosso objeto estará sendo sempre a específica autonomia universitária do direito constitucional brasileiro.

6 As dimensões da autonomia universitária

A autonomia universitária consagrada no art. 207 da Constituição Federal possui quatro distintas

³⁸ Palhares Moreira Reis (1991, p. 104), criticando veto governamental oposto ao projeto que veio a dar origem à revogada Lei de Diretrizes e Bases da Educação, afirmou: “Entendia-se que, estabelecendo-se na norma legal o elenco de atividades através das quais as universidades exerceriam a sua autonomia, esta ficaria limitada pela impossibilidade de surgir uma outra hipótese não prevista em lei, e, portanto, incabível no exercício da autonomia”.

dimensões: autonomia didática, autonomia científica, autonomia administrativa e autonomia financeira e patrimonial.

Uma distinção, no entanto, deve ser feita: apenas a autonomia didático-científica é um fim constitucional em si mesmo.³⁹ As autonomias administrativa, financeira e patrimonial, apesar de serem condição *sine qua non* da existência daquela, são a ela instrumentais.

Cotejada a finalidade social da universidade à finalidade instrumental da autonomia, conclui-se que somente em face do serviço específico que a universidade deve prestar à sociedade — ensino, pesquisa e extensão — pode ser exercida a autonomia que lhe foi outorgada. [...] a liberdade de ensino e pesquisa consiste em autonomia substancial, vinculada à essência da universidade; a liberdade administrativa e de gestão patrimonial, por sua vez, configura autonomia instrumental, da primeira derivada e a ela subordinada, mas essencial à sobrevivência daquela (RANIERI, 1994, p. 116-117).

Observe-se, contudo, que o caráter instrumental das autonomias administrativa, financeira e patrimonial de forma alguma pode levar ao seu menosprezo. Se, por um lado, o aspecto substancial do art. 207 é realmente a autonomia didático-científica, o que constitui importante elemento informador das ponderações a serem feitas entre o princípio da autonomia universitária e as demais normas constitucionais; por outro, o fim material, sem os meios, cai no vazio e é desprovido de qualquer efetividade, razão pela qual, às vezes, os instrumentos são tão ou mais importantes que os objetivos aos quais servem.⁴⁰

A autonomia universitária é unitária, não podendo ser partida em suas diversas manifestações para priorizar uma em detrimento das outras. Se

malversada uma de suas dimensões, agredido estará todo o conteúdo do princípio. Neste sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal que, pela lavra do ministro Soares Muñoz (*apud* REALE, 1985, p. 49), criticou os que, ao interpretar a autonomia universitária, levam a “uma verdadeira dicotomia de suas normas, no sentido de que só as duas primeiras, as autonomias didático-científica e disciplinar, serão respeitadas”.

Todas as dimensões da autonomia universitária têm sede constitucional e, portanto, devem ser respeitadas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, devendo o Poder Judiciário recompô-las se necessário for.

A título ilustrativo, destaca-se recente decisão do Supremo Tribunal Federal que, por unanimidade, referendou liminar concedida para assegurar a livre manifestação de pensamento e das ideias no âmbito das universidades federais e estaduais. A ADPF 548, julgada em 31/10/2018 e cujo acórdão, até o presente momento, ainda se encontra pendente de publicação, foi ajuizada contra decisões de juízes eleitorais que determinaram a busca e a apreensão de panfletos e materiais de campanha eleitoral em universidades, bem como nas dependências das sedes de associações de docentes, proibindo também aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza política, impondo a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas eleições gerais de 2018 em universidades públicas.

Os atos judiciais e administrativos atacados pelo Ministério Público Federal e considerados inconstitucionais pelos ministros do STF teriam como embasamento jurídico a legislação eleitoral, especificamente quando proíbe a veiculação de propaganda de qualquer natureza em prédios e outros bens públicos (art. 37 da Lei 9.504/1997).

Em seu voto, a ministra relatora Cármen Lúcia, reiterou que os atos questionados “desatendem aos princípios assecuratórios da liberdade de manifestação do pensamento e desobedecem às garantias inerentes à autonomia universitária”.⁴¹ Também valendo-se do preceito discutido no presente trabalho, a então presidente do TSE, ministra Rosa Weber, asseverou que a justiça eleitoral “não pode fechar os olhos” para os direitos, as liberdades e os princípios fundamentais assegurados na Constituição, “em particular a

³⁹ “A autonomia não é um fim em si mesmo. É um meio para a Universidade realizar os seus fins de educação, crítica, ciência e cultura. Nunca é demais insistir” (MIRANDA, 1996, p. 82).

⁴⁰ O constituinte, até mesmo pelo histórico de inobservância que suas normas tiveram ao longo do constitucionalismo brasileiro, não se preocupou apenas em assegurar direitos e valores substanciais, garantindo também os seus instrumentos. De fato, assegurar direitos sem garantir, concomitantemente, os respectivos instrumentos, faria com que aqueles fossem meras peças de retórica, sem nenhuma efetividade. Tal fato faz com que, na prática, os instrumentos sejam tão importantes quanto a substância. Assim, por exemplo, as eleições diretas e periódicas são instrumento do princípio democrático, o *habeas corpus* é instrumento do direito de liberdade e o Senado Federal é instrumento do princípio federativo. Ninguém ousaria defender o caráter menor daqueles institutos pelo fato de serem “meramente” instrumentais a outros princípios, estes sim substanciais.

⁴¹ STF, ADPF 548, rel. min. Cármen Lúcia, julgada em 31/10/2018.

liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, o pluralismo de ideias e a autonomia didático-científica e administrativa das universidades”.

Assentada a importância da autonomia universitária, portanto, cumpre analisá-la em suas mais variadas dimensões.

6.1 Autonomia didática

Etimologicamente, “didática” significa a técnica de ensino, os meios, mecanismos e objetivos empregados na transmissão e construção do saber.

Sendo essa a atividade-fim por excelência das universidades, seria inconcebível a autonomia universitária que não a privilegiasse. Também a autonomia didática é elemento da própria liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV), densificada na Constituição Educacional através da liberdade de aprender e ensinar (art. 206, II).

A autonomia didática confere à universidade a possibilidade de, mediante suas próprias normas, vedada qualquer intromissão externa, criar, modificar e extinguir cursos e os órgãos encarregados de ministrá-los⁴²; definir currículos; o número de vagas, os critérios de admissão e avaliação dos estudantes; etc. (RANIERI, 1994, p. 117-118).

Todavia, por mais relevante que a autonomia didática seja, como toda a autonomia, é conceitualmente limitada.⁴³ O baixo nível de muitos estabelecimentos de ensino superior, que se proliferaram no Brasil, sobretudo na década de setenta, não só permite, como impõe uma atuação governamental preventiva, sanatória e, em último caso, repressiva.

Esta atuação estatal fundamenta-se em outros princípios constitucionais, delimitadores do próprio conceito de autonomia universitária, tais como o da “garantia do padrão de qualidade” (art. 206, VII, CF) e o da “melhoria da qualidade de ensino” (art. 214, III),

instrumentalizados na Lei Maior pela “avaliação de qualidade pelo Poder Público” (art. 209, II).⁴⁴

Densificando e ponderando os princípios constitucionais envolvidos, os arts. 9º, IX e 10, IV c/c art. 46 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estabelecem a prévia autorização e a avaliação periódica dos cursos de ensino superior, os quais, em caso de permanência da má qualidade, poderão até ser descredenciados.⁴⁵ A razoabilidade dessas normas é, ao nosso ver, evidenciada pelas várias oportunidades que oferece à instituição para a melhoria da qualidade do ensino e pelo caráter progressivo e gradativo da aplicação das sanções de intervenção, suspensão da autonomia e descredenciamento (§§ 1º e 2º do art. 46 da Lei 9.394/1996).⁴⁶

Tal como ocorre em relação à pesquisa, a autonomia didática implica a responsabilidade de oferecer ensino de alta qualidade, que permita a formação de profissionais competentes e de pesquisadores. É neste ponto que se torna legítima a interferência dos poderes públicos, como instância à qual cabe reconhecer e garantir que a autonomia está sendo exercida para cumprir essas finalidades. Mecanismos de avaliação de cursos, feitos por instituições idôneas e cujos resultados sejam tornados públicos, constituem a forma pela qual a sociedade e os poderes públicos podem ter essa garantia (DURHAM, 1989, p. 7).

Note-se que a divulgação das avaliações periódicas que vêm sendo realizadas pelo Ministério de Educação tem se demonstrado eficaz, menos pelos efeitos jurídicos punitivos que, até pela progressividade de eventuais sanções, já tenham acarretado, e mais em razão do conhecimento pela opinião pública, e, naturalmente, pelos potenciais “estudantes-clientes”, da qualidade de ensino das universidades.

⁴² Aqui temos um exemplo típico do caráter unitário da autonomia universitária. Estaria sendo, de fato, negada a autonomia *didática* de, por exemplo, criar um curso de história, se fosse negada a autonomia *administrativa* da universidade criar a respectiva faculdade. No mais das vezes a autonomia didática só pode ser desenvolvida através de medidas administrativas que a viabilizem.

⁴³ “Tal como se apresenta hoje, a questão da autonomia recoloca de forma diferente os mesmos problemas que estão presentes desde o início das universidades e que permanecem na medida em que a instituição continua a se legitimar em função do saber que produz e transmite” (DURHAM, 1989, p. 4).

⁴⁴ Neste sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ, em decisão assim ementada: “I – A autonomia universitária (CF, art. 207) submete-se ao princípio constitucional 'qualidade de ensino' (art. 206, VII). II – Exame de qualidade concebido pela Lei 9.131/95, é um instrumento pelo qual o Estado cobra das entidades de ensino superior, a 'garantia de padrão de qualidade' (CF art. 207, VII) – garantia devida, tanto pelas universidades privadas quanto por aquelas mantidas pelo Estado” (MS 4.798/DF, DJ de 25/02/1998, p. 5).

⁴⁵ Para aprofundamento do tema, Cf. CLÈVE, 1995 e GRINOVER, 1995, p. 163.

⁴⁶ No mesmo sentido pronunciou-se a Advocacia-Geral da União (SARAIVA FILHO, 1997), fundamentando-se expressamente no atendimento pela legislação federal do princípio da proporcionalidade.

A ação do ministério tem, desta forma, consciente ou inconscientemente, atendido às diretrizes regulatórias traçadas por Gunther Teubner (1989, p. 127).⁴⁷ Entende o jurista alemão que, no mundo contemporâneo, as regulações estatais com mais chances de tornarem-se efetivas são aquelas nas quais o Estado, respeitando o meio envolvente, busca, preferencialmente, soluções indutivas ou consensuais, nada impedindo, porém, que, em casos extremos, venha a atuar de maneira vertical, coercitiva ou interventiva.

6.2 Autonomia científica

Também a autonomia científica, ou seja, a liberdade de pesquisar (art. 206, II), é expressão da liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV, CF), já que este pressupõe a possibilidade de sua livre elaboração. Não haveria liberdade de pensamento se não fosse assegurada a liberdade de, mediante a busca das fontes disponíveis, perquirir o que se pensar.⁴⁸

A pesquisa científica, a qual a Constituição Federal dá especial atenção, inclusive através da vinculação de verbas orçamentárias (art. 218, §§ 1º e 5º, CF), deve ser desenvolvida visando ao desenvolvimento e independência nacional (arts. 3º, II e 4º, I, ambos da CF), à promoção humanística, científica e tecnológica do país (art. 214, V, CF), ao bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação (art. 218, § 1º, CF) e à solução dos problemas brasileiros, especialmente os concernentes ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (art. 218, § 2º, CF).

Nos países desenvolvidos, e mesmo no Brasil, mas ainda incipientemente, a pesquisa científica tem se revelado importante objeto de parcerias das universidades com empresas privadas e com o governo.

A Constituição, ao prever no art. 218, § 4º — norma de eficácia limitada⁴⁹ que a lei deverá apoiar as empresas que investirem em pesquisa, abre uma importante possibilidade de incremento dessas parcerias, que não poderão, todavia, perder de vista os princípios da pesquisa científica acima enumerados.⁵⁰

6.3 Autonomia administrativa

Como visto no tópico 6, de nada serviria às universidades ter liberdade didática e científica sem ter os meios para realizá-la.⁵¹ A falta de autonomia em relação a estes, tornaria aquela inócua, mera retórica destituída de efeitos práticos.

Para alcançar suas finalidades institucionais de ensino e pesquisa, as universidades, como quaisquer pessoas jurídicas, entes por essência abstratos, têm que ser dotadas de uma organização, entendida essa como o conjunto sistêmico de meios materiais e humanos escolhidos, predispostos e coordenados para a consecução de determinados fins (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1999, p. 852).

É na escolha e gestão desses meios, na forma em que serão dispostos e coordenados, que se manifesta a autonomia administrativa das universidades.

Le droit de l'organisation est ainsi le droit relatif à la création des organes de la volonté étatique. En distinguant les organes étatiques créés par la Constitution elle-même et ceux reposant sur une délégation spéciale, on parvient à retrouver la distinction entre la Constitution et l'administration dans le cadre du droit de l'organisation (FORSTHOFF, 1969, p. 633).

A autonomia administrativa, portanto, é instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira patrimonial (RANIERI, 1994, p. 124).

⁴⁷ A ver, uma das passagens em que sintetiza o seu pensamento: "A unidade e identidade de um sistema deriva da característica fundamental de auto-referencialidade de suas operações e processos. Isso significa que só por referência a si próprios podem os sistemas continuar a organizar-se e reproduzir-se como tais, como sistemas distintos do respectivo meio envolvente. São as próprias operações sistêmicas que, numa dinâmica circular produzem os seus elementos, as suas estruturas e processos, os seus limites, e a sua unidade essencial" (TEUBNER, 1989, p. 31-32).

⁴⁸ A autonomia científica tem um aspecto coletivo, concernente à universidade como um todo, e um individual, relativo à liberdade de pesquisa dos seus estudantes e professores, aspectos esses que, eventualmente, podem entrecroçar-se (RANIERI, 1994, p. 121). Entendemos que a universidade do Estado plural (cf. tópicos 3.3 e 7.4), deverá ponderar estes dois aspectos para conciliar o máximo possível a subsistência de ambos.

⁴⁹ Normas constitucionais que para terem toda a sua eficácia implementada demandam a atuação do legislador ou do administrador público.

⁵⁰ Quanto aos riscos de eventuais antinomias entre interesses científicos e econômicos, com a secundarização dos fins mais nobres das universidades e a sua instrumentalização para objetivos puramente mercadológicos, Cf. WOLFF, 1993, p. 56 e segs. e 144 .

⁵¹ O Conselho de Estado Francês já decidiu: "*Il appartient aux organes compétents d'un établissement public, en vertu des pouvoirs généraux d'organisation des services qui sont placés sous leur autorité, de définir, dans le cadre des lois et règlements qui leur sont applicables, les attributions des ces services, ainsi leurs règles d'organisation*" (apud CHAPUS, 1999, p. 330).

Consiste no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica e de administração de recursos humanos e materiais⁵²; na prática dos atos concretos oriundos das normas universitárias e extra-universitárias, desde que, no caso destas, seja preservada a sua autonomia; e no direito de escolher os seus dirigentes (RANIERI, 1994).

A autonomia administrativa não é, logicamente, ilimitada. As universidades públicas deverão se pautar pelos princípios e normas impostos pela Constituição Federal a toda a Administração Pública. Desta forma, só podem, por exemplo, prover cargos e contratar empregados mediante o prévio concurso público (art. 37, II) e devem se submeter ao teto constitucional (art. 37, XI). Se aplicam ainda às universidades públicas o princípio licitatório (art. 37, XXI), o controle pelo Tribunal de Contas (art. 70), etc.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação dispõe que as universidades têm autonomia para, em consonância com as normas gerais atinentes, elaborar seus estatutos (art. 53, V, c/c parágrafo único do art. 56);⁵³ administrar e dispor dos seus rendimentos na forma prevista nas leis (art. 53, IX); e elaborar o regulamento de seu pessoal de acordo com as normas gerais (art. 54, II).

Entendemos que para serem interpretadas conforme a Constituição, as alusões a “normas gerais” feitas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação devem ser consideradas como concernentes à própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação e às outras normas que o Poder Legislativo da União possa emitir com eficácia nacional, a exemplo do que se dá em matéria de licitações, contratos administrativos e em direito financeiro.

Devem ainda ser aplicadas às universidades as normas editadas pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo do ente da Federação ao qual pertençam

se visarem à homogeneização de determinados procedimentos instrumentais, tal como se daria pela imposição de regras comuns de verificação de acumulações indevidas, pela imposição de métodos uniformes de elaboração da folha de pagamento de pessoal,⁵⁴ ou pela adoção de sistema de informática unificado de controle de gastos.

Não lhes são aplicáveis: (a) as leis específicas decorrentes das normas gerais editadas pela União, e (b) as leis previstas pela Constituição que não possam ser impostas nacionalmente pela União em respeito à autonomia administrativa dos outros entes da Federação (por exemplo, as leis de contratação de pessoal temporário por prazo determinado — art. 37, IX).⁵⁵

Essas matérias estão, ao nosso ver, reservadas pelo art. 207 da Constituição Federal e pelos arts. 53 e 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação ao poder normativo das universidades.

No que pertine ao regime jurídico dos servidores universitários, entendemos que, com o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, operado pela Emenda Constitucional 19/1998, a matéria foi devolvida à autonomia administrativo-normativa das universidades.⁵⁶ Com isto, as universidades poderão, por exemplo, observados os seus respectivos orçamentos, conceder aumentos aos seus servidores, estabelecer remunerações para os professores engajados em tarefas específicas, etc.

É sempre bom lembrar que

[...] a universidade não é uma repartição pública, mas uma instituição de ensino e pesquisa, que cumpre uma multiplicidade de outras funções culturais além de prestar inúmeros serviços à população, e o

⁵² Da autonomia administrativa, decorre a maior parte da autonomia normativa das universidades, que constitui um dos mais importantes aspectos da autonomia universitária, tanto do ponto de vista teórico, como prático.

⁵³ Entendemos bastante questionável a manutenção da prática existente no passado de se submeter os estatutos universitários à aprovação do chefe do Poder Executivo. Todavia, mesmo que isso venha a ocorrer, como afirma Celso Ribeiro Bastos (1994, p. 476), o chefe do Poder Executivo “tem a função de aprovar as normas contidas no estatuto, desde que estejam em consonância com o ordenamento jurídico. O decreto não poderá alterar o conteúdo do estatuto, mas também não é obrigado a aprová-lo se encontrada alguma ilegalidade” (BASTOS, 1994, p. 476).

⁵⁴ Neste sentido, decidiu o STF na ADIn-MC 1.599/DF (Informativo STF 100).

⁵⁵ Expressamente, afirma Mauricio Antonio Ribeiro Lopes (1999, p. 54), que as leis de contratação temporária não podem ser aplicadas às universidades, devendo a matéria ser regulada por normas internas delas próprias emanadas. Neste mesmo sentido, tratando de caso similar, Cf. DI PIETRO, 1991, p. 76.

⁵⁶ Mesmo durante a vigência da obrigatoriedade do regime jurídico único, a jurisprudência vinha reconhecendo às universidades a autonomia para estabelecer critérios internos de progressão funcional (STF – RTJ, 164/548 e REsp 05461/RJ, DJ de 03/12/1990) e o regime dos salários de seus servidores (TRF-RS-RO n. 0417 031/89, DJ de 20/12/1989), *apud* Nina Ranieri (1994, p. 127). Também Hely Lopes Meirelles (1991, p. 223), em parecer proferido já sob a vigência da Constituição de 1988, afirmou a inconstitucionalidade de medidas provisórias que pretendiam impor às universidades a dispensa de servidores.

regime de trabalho, e a forma de recrutamento de pessoal não pode ser a mesma quando se trata da burocracia da administração central (GOLDEMBERG; DURHAM, 1993, p. 179).

Quanto à eleição dos dirigentes das universidades, o Supremo Tribunal Federal – STF entende que devem observar apenas as normas federais que possuam caráter geral. Nada dispondo estas, mesmo que se trate de universidades de estados-membros, nada poderá a lei estadual estabelecer, ficando a matéria, segundo a jurisprudência do STF, integralmente no âmbito normativo da própria universidade.

Note-se que é exatamente essa a atual situação normativa, vez que a vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação remete a escolha dos dirigentes universitários à decisão universitária autônoma, estabelecendo apenas que deverá se dar de acordo com as normas fixadas pelos seus órgãos colegiados, dos quais deverão participar os segmentos da comunidade institucional, local e regional (art. 56, parágrafo único).

A matéria está, então, colocada exclusivamente sob o poder normativo das próprias universidades. Destarte, se as suas normas estabelecerem que seus dirigentes são investidos por mandato fixo, de forma alguma poderão ser exonerados pelo chefe do Poder Executivo. A assertiva já é mesmo objeto da Súmula 47 do Supremo Tribunal Federal – STF, que dispõe: “Reitor de Universidade não é livremente demissível pelo Presidente da República durante o prazo de sua investidura.”

6.4 Autonomia financeira e patrimonial

Destacando a importância da autonomia financeira e patrimonial das universidades, Tomas-Ramon Fernandez (1983, n. 68) afirma que elas deverão sempre ter plena liberdade na elaboração dos seus orçamentos. Devem ser elas as únicas a decidir no que vão empregar os recursos de que dispõem, de acordo com o seu plano de ação. A descentralização dos gastos deve ser considerada uma exigência mínima do princípio da autonomia.

No particular, o art. 207 da Constituição Federal garante às universidades autonomia de gestão financeira e patrimonial. A expressão “de gestão”, não colocada em relação às outras dimensões da autonomia universitária, gera divergência doutrinária quanto à possibilidade de disposição patrimonial.

Alguns autores entendem que o conceito de “gestão” exclui qualquer ato de disposição. Nesta corrente doutrinária, Giuseppi da Costa afirma que

[...] na verdade, no momento em o dispositivo confere autonomia administrativa didático-científica, mas no tocante ao patrimônio e finanças, diz que ela se prende apenas à gestão, está já aí, suprimindo parte desta autonomia. É como se estivesse dando com uma mão e tirando com outra, pois não se concebe autonomia administrativa despida de poder de disposição sobre o patrimônio, como também não é concreta uma autonomia administrativa, sem que acompanhada da financeira (COSTA, 1990, p. 132).

Com Mauricio Antonio Ribeiro Lopes (1999, p. 238)⁵⁷, divergimos da opinião exposta, até porque as razões elencadas por Giuseppi da Costa (1990) só reforçam a conclusão contrária à tese que defende. Com efeito, seria desprezar o princípio de hermenêutica constitucional da maior efetividade, interpretar o art. 207 da Constituição Federal de molde a desvesti-lo de importância prática.

Todavia, ao dispor do seu patrimônio, as universidades deverão, como visto no tópico anterior, observar as normas gerais aplicáveis à matéria, inclusive a Lei 8.666/1993.

Entre as mais importantes consequências da autonomia universitária em matéria financeira está a elaboração do seu orçamento e o remanejamento de suas rubricas. É que, tratando-se de universidades públicas, elas dependem, em maior ou menor escala, do Estado para obter os recursos necessários às suas necessidades. Este é, com efeito, um aspecto que pode ameaçar a autonomia universitária (SPAVENTA, 1949, p. 160-161).

Devemos, no entanto, colocar as coisas no seu devido lugar: o Estado, ao criar uma universidade, não o faz para que esta ensine, pesquise e preste serviços sob o seu comando e sempre na dependência dos seus recursos; ao revés, ao fazê-lo, assume o regime jurídico autônomo das universidades e, ao repassar-lhes verbas, não está fazendo nenhum favor, mas cumprindo as suas obrigações constitucionais com a educação.⁵⁸

⁵⁷ O autor define gestão financeira e patrimonial como “a capacidade genérica de elaborar, executar e reestruturar orçamentos; constituir patrimônio e dele dispor”.

⁵⁸ O art. 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, densificando essa obrigação constitucional, dispõe que a União deve assegurar no

Quanto à elaboração do orçamento, grassou na doutrina grande discussão a respeito da possibilidade de ingerência do Poder Executivo, alguns defendendo que este poderia, antes de enviar o orçamento ao Poder Legislativo, aprová-lo ou não.⁵⁹ Ao nosso sentir, o art. 54, IV, da Lei 9.394/1996 encerrou a discussão ao dispor que incumbe às universidades a elaboração dos seus orçamentos e planos plurianuais.

A lei não faz qualquer referência à observância das normas gerais nacionais em matéria financeira (atualmente, a Lei 4.320/1964), mas, como as universidades não podem ficar alheias ao ordenamento geral do Estado (TÁCITO, 1994, p. 255), elas lhes devem ser aplicadas.

Deve ainda, por analogia, ser aplicada às universidades públicas a disciplina constitucional da elaboração dos orçamentos do Ministério Público e do Poder Judiciário (arts. 84, XXIII, 99, 127, § 3º, 165, § 5º, I e 166, § 6º). O grande mérito destas normas constitucionais é conciliar a autonomia constitucional de algumas instituições com a necessária unidade do orçamento, o que, todavia, não impede que o Poder Executivo faça algumas reduções para compatibilizá-los com o orçamento geral.⁶⁰ (REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, 1975, v. 7, n. 35-36).

No dizer de Ricardo Lobo Torres (1993, p. 140), face ao princípio constitucional da unidade, o orçamento é uno embora possa aparecer em vários documentos separados, devendo apresentarem-se, em seu conjunto, de forma harmônica e integrada.

As universidades, visando ao atendimento do princípio da unidade orçamentária, devem apresentar ao chefe do Poder Executivo apenas uma previsão global de suas receitas e despesas, fazendo *de per se*, posteriormente à aprovação do orçamento geral pelo Poder Legislativo, as necessárias especificações e distribuições entre seus órgãos internos.⁶¹

As universidades dispõem, dessa forma, de autonomia para, observado o princípio da unidade

orçamentária, elaborar o seu orçamento, alocar os recursos como melhor entender e estabelecer o valor das suas taxas (*lato sensu*), ressalvado o controle *a posteriori* pelo Tribunal de Contas (art. 70, CF).

Nesta senda, já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF⁶² que a imposição da prévia aprovação do orçamento da universidade pelo chefe do Poder Executivo é incompatível com a autonomia universitária, devendo o controle financeiro realizar-se apenas *a posteriori*, através da tomada de contas e das inspeções contábeis.

Também cabe destacar que

[...] na questão financeira, o limite da autonomia se coloca, mais uma vez, e claramente, no direito que assiste à sociedade de exigir da instituição o desempenho eficiente de suas funções.⁶³ Eliminadas as formas tradicionais e ineficientes de controle do uso das verbas, através de constrangimentos burocráticos sobre o orçamento, é necessário o estabelecimento de instrumentos que promovam uma avaliação pública do uso dos recursos em função do desempenho adequado das finalidades da instituição: o ensino e a pesquisa. O que se faz necessário é a substituição de um controle externo sobre a destinação interna dos recursos por um sistema de avaliação de sua utilização em função do desempenho final da universidade em termos do ensino que ministra, da pesquisa que realiza e da extensão que promove (DURHAM, 1989, p. 11).

Tratando especificamente da necessária transparência da administração universitária, Robert Paul Wolff afirma que

[...] precisamos trazer o processo de decisão para o público, a fim de que possa estar sujeito a críticas, revisões e principalmente ao controle pela comunidade universitária. Em particular decisões orçamentárias que afetam as dotações e os gastos operacionais precisam ser trazidas para fora dos recessos escuros onde agora se escondem (WOLFF, 1993, p. 177).⁶⁴

orçamento recursos suficientes para que as universidades possam cumprir suas finalidades institucionais.

⁵⁹ Para uma exposição das divergências então existentes, ver a jurisprudência constante da Revista de Direito Público (1975 v. 7, n. 35-36, p. 253-254).

⁶⁰ In Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 7, n. 35-36.

⁶¹ Esta diretriz de elaboração dos orçamentos consta do acima citado artigo de Miguel Reale (1985, p. 50).

⁶² DJ de 04/05/1979, p. 452.

⁶³ Note-se que é a elaboração do seu orçamento um dos pontos mais ressaltados pela doutrina quanto à necessidade da universidade ser plural, dando oportunidade para apresentação de propostas a todos os seguimentos universitários e à comunidade circundante. A esse respeito, Cf. LOPES, 1999, p. 239 e, especialmente, DURHAM, 1989.

⁶⁴ Mais adiante, prossegue o autor norte-americano: "Precisamos lutar toda vez que seja possível, para adotar procedimentos decisórios que encorajem o crescimento natural de uma comunidade universitária. Apesar da atual impossibilidade de instituir uma comunidade racional genuína baseada sobre um contrato social,

7 Conclusão

Positivada em nosso direito constitucional em 1988, a autonomia é elemento essencial para a excelência das universidades, que, por sua vez, são instituições imprescindíveis para qualquer projeto de desenvolvimento socioeconômico, principalmente nos países do terceiro mundo, que tão longo e difícil caminho têm a percorrer.

A autonomia universitária, porém, só será capaz de propiciar os benefícios sociais para os quais é assegurada se a própria universidade, no seu âmago, for plural e transparente diante dos diversos segmentos que a compõem e do meio social envolvente.

A autonomia das universidades e dos seus órgãos não pode se prestar a fazê-los retornar à autonomia do claustro acadêmico ou do corporativismo medievo.

A autonomia das universidades não é uma fórmula pronta, cambiando, ao revés, conforme os vários fluxos sociais que as cercam.

É a responsabilidade e o espírito público dos seus titulares, na execução da fina calibragem entre as prerrogativas autônomas e os limites e exigências do Estado Democrático de Direito, que determinarão a sua potencialização ou, mais uma vez, o seu atrofiamiento.

8 Referências

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A autonomia universitária no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Supervisão ministerial das agências reguladoras: limites, possibilidades e o parecer AGU nº AC - 051. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 245, p. 237-262, mai. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação constitucional: autonomia desportiva: direito constitucional intertemporal: normas gerais. In: BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 341-356.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A constitucionalização da autonomia universitária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 27, n. 108, p. 297-308, out./dez. 1990.

BOBBIO, Noberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: S.A. Fabris, 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CHAPMAN, Brian. *Devolução de poderes a instituições autônomas, inclusive entidades profissionais e universidades*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 13. ed. Paris: Montchrestien, 1999. t. 1.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. As restrições à criação de novos cursos superiores e a sua aplicação às universidades reconhecidas e, especialmente, às universidades públicas estaduais; limites à atuação normativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação nacional. *Gênesis: Revista de Direito*

como o equacionado acima, é, não obstante, perfeitamente possível selecionar formas de administração interna que reforcem em vez de impedir os laços comunitários" (WOLFF, 1993, p. 177-178).

- Administrativo Aplicado, Curitiba, v. 2, n. 7, p. 1064-1077, dez. 1995.
- COSTA, Giuseppe da. A autonomia universitária e seus limites jurídicos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 27, n. 107, p. 61-76, jul./set. 1990.
- DALLARI, Adilson Abreu. Autonomia das universidades públicas. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.1, p. 282-302, 1993.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratação de professores estrangeiros perante a Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 97, p. 76-80, jan./mar. 1991.
- DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. *Estado y tercer mundo: el constitucionalismo*. 3. ed. Bogotá: Temis, 1997.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. *Os desafios da autonomia universitária*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- FALCÃO, Djaci. Representação n. 1.170 – RJ. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 111, t. 1, p. 94-125, jan. 1985.
- FERNANDEZ, Tomas-Ramon. La autonomía financiera de la universidad. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, n. 68, p. 31-41, primavera 1983.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na Constituição de 05/10/1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p. 117-142, jan./mar. 1999.
- FORSTHOFF, Ernst. *Traité de droit administratif allemand*. Paris: Emile Bruylant, 1969.
- GARCIA, Maria. A nova Lei de diretrizes e bases da educação nacional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 6, n. 23, p. 59-64, abr./jun. 1998.
- GOLDEMBERG, José; DURHAM, Eunice. A Educação na Reforma da Constituição. In: D'ÁVILA, Luis Felipe (org.). *As constituições brasileiras – análise histórica e propostas de mudança*. Brasília: Brasiliense, 1993.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- GRAU, Eros Roberto. Direito de propriedade da empresa. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 17., 1999, Rio de Janeiro. Anais [...]. Brasília, OAB – Conselho Federal, 2000. p. 921-924.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. A autonomia universitária e a criação de cursos na área da saúde. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 329, jan./mar. 1995.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. A questão da autonomia universitária. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará*, Fortaleza, v. 31/32, p. 109-117, 1990.
- HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1995.
- INTERPRETAÇÃO constitucional como concretização. In: HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998. p. 61-70.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LARENZ, Karl. *Derecho justo: fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1985.
- LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. *Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei 9.394 de 20/12/96: jurisprudência sobre educação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- LUZZATI, Claudio. *La vaghezza delle norme*. Milano: Giuffrè, 1990.
- MARTINS, Gustavo do Amaral. Interpretação dos direitos fundamentais e o conflito entre Poderes. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. v. 11.

- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. t. 2.
- MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Limites materiais explícitos e a irretroatividade de emendas constitucionais. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 51, p. 171-188, 1998.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- RAMA, Leslie M. J. da Silva. *Legislação do ensino: uma introdução ao seu estudo*. São Paulo: EPU, 1987.
- RANIERI, Nina. Autonomia universitária no Brasil. In: RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: EDUSP, 1994. p. 61-105.
- REALE, Miguel. Autonomia administrativa e financeira conferida por lei federal às universidades: significado. *Justitia*, São Paulo, v. 47, n. 128, p. 44-51, jan./mar. 1985.
- RECASENS SICHES, Luis. *Los temas de la filosofía del derecho: em perspectiva histórica y visión de futuro*. Barcelona: Bosch, 1934.
- REIS, Palhares Moreira. A universidade no Brasil e em Pernambuco: antecedentes históricos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 28, n. 111, p. 375-392, jul./set. 1991.
- REVISTA DE DIREITO PÚBLICO. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 7, n. 35-36, jul./dez. 1975.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.
- SANCHES, Sydney. Representação n. 1. 453 – RJ. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 125, t. 1, p. 58-65, jul. 1988.
- SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Autonomia universitária: avaliação de qualidade: princípio da razoabilidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 208, p. 351-363, abr./jun. 1997.
- SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais e a ponderação de bens. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1999.
- SCHMITT, Carl. *Théorie de la constitution*. Paris: PUF, 1989.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SILVINO, Zenith Rosa. *Autarquias: autonomia das universidades federais de regime autárquico*. 1995. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 1995. Mimeografia.
- SPAVENTA, Silvio. *La giustizia nell'amministrazione*. Novara: G. Einaudi, 1949.
- STERN, Klaus. *Derecho del estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- TÁCITO, Caio. *Temas de direito público: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1.
- TEIXEIRA, Anísio. A universidade de ontem e de hoje. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 95, p. 27-47, set./dez. 1964.
- TEUBNER, Gunther. *O direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.
- TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- WOLFF, Robert Paul. *O ideal da universidade*. São Paulo: UNESP, 1993.