

A autonomia das universidades públicas na Constituição de 1988

PALHARES MOREIRA REIS

Professor de Direito Constitucional e de Ciência Política; Presidente do Conselho de Curadores da Universidade Federal de Pernambuco. Membro fundador da Academia Brasileira de Ciências Morais e Políticas.
Advogado

SUMÁRIO

1. *A noção histórica de autonomia universitária.* 2. *A autonomia universitária no Direito brasileiro.* 3. *A autonomia universitária na nova Constituição.* 4. *A noção de autonomia universitária.* 5. *O Estatuto e o exercício da autonomia das universidades.* 6. *Autonomia: os vetos à Lei nº 5.540, de 1968.* 7. *A autonomia segundo a Consultoria Geral da República.* 8. *A autonomia da Lei nº 5.540, de 1968, face à Constituição.*

1. *A noção histórica de autonomia universitária*

Já na alta Idade Média, quando as universidades eram conventuais ou catedralícias, começaram as tensões entre os professores e as autoridades da Igreja, a quem cabia organizar os estudos e designar os professores. Assim, os docentes buscaram exercer uma certa autonomia, criando uma Universidade separada da Igreja e capaz de conceder a autorização de ensinar aos que, no entender dos próprios professores, estavam em condições de fazê-lo.

As universidades passaram a se organizar em corporações de mestres e alunos, a molde das demais corporações de ofícios, com o direito de reconhecer as pessoas capazes de integrar seu corpo docente, e granjearam o apoio real e do próprio Papa. Depois, as universidades lograram, ademais, autonomia em relação às cidades em que se encontravam situadas.

Num outro passo, com o aparecimento do Estado Moderno — Estado Soberano —, as relações entre as universidades e o pólo de Poder se modificaram, seguindo dois caminhos:

a) um reconhecimento cada vez maior da autonomia das universidades: esta autonomia não era estendida, porém, aos demais centros de ensino superior, como as escolas técnicas;

b) uma crescente vinculação ao Poder Político, o que faz com que sejam criadas universidades de Estado, sendo os professores e servidores incluídos na categoria de funcionários públicos.

A universidade de cunho privado, mantida por donativos de particulares ou por estipêndios de alunos, sem dúvida que passa a dispor de autonomia maior do que a universidade integrada no Serviço Público, quando os seus docentes e servidores são funcionários e as verbas de manutenção decorrem dos orçamentos do Estado.

2. *A autonomia universitária no Direito brasileiro*

No Brasil, onde inicialmente existiram apenas estabelecimentos isolados de ensino superior, como as Academias de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro; a Academia Militar e de Engenharia do Rio de Janeiro (todas ainda no período do Reino Unido), bem como os Cursos Jurídicos de Olinda e de São Paulo (do Império), estes não gozavam da autonomia universitária, posto que universidades não eram.

O estabelecimento isolado de ensino superior, até hoje, ainda não dispõe de autonomia, reservada esta às universidades, na forma da lei e, atualmente, em consonância com a Constituição.

As universidades brasileiras, todas elas, públicas e privadas, organizadas sob a forma de autarquia, associação ou fundação (de direito público ou de direito privado, conforme a regra nova), gozam de autonomia, conforme lhes foi conferida pela lei federal antiga.

Já no Decreto n.º 19.851, de 1931, o denominado “Estatuto das Universidades Brasileiras”, do tempo do Governo Provisório de GETÚLIO VARGAS, se estabelecia que:

“Art. 9.º — As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos no presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade.

Parágrafo único — Nas universidades oficiais, federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didática dos institutos universitários só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos Governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação.”

Depois da Redemocratização, a Lei n.º 4.024, de 1961, de “Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, igualmente assegurava às universidades a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que seria exercida na forma dos respectivos estatutos, no texto do seu art. 80.

Esta regra prevaleceu até 1968, quando a Lei n.º 5.540, ao fixar as normas de organização e funcionamento do ensino superior, em seu art. 3.º, dispôs de modo semelhante, porém com uma ressalva especial, ao dizer

que “as universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida *na forma da lei* e dos seus estatutos”.

No entanto, como se disse antes, o princípio da autonomia nunca foi estendido aos estabelecimentos isolados de ensino superior, nem às federações de escolas, nem às fundações privadas ou públicas que congregam diversas entidades escolares, mas que não são universidades. Neste caso, **fundação ou associação operam como entidades mantenedoras, e as escolas** continuam com o *status* de estabelecimento isolado. Não dispõem de autonomia universitária porque o conceito não é extensivo.

3. *A autonomia universitária na nova Constituição*

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 207, elevou o princípio da autonomia universitária a um dos fundamentais do sistema nacional de ensino. O seu texto é o seguinte:

“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.”

A decisão dos Constituintes não criou, a rigor, uma nova autonomia universitária. Ela, como se viu, já existia desde 1951, no Brasil. O fato de estar o mesmo preceito, agora, expressamente consagrado no texto constitucional, em princípio, apenas lhe dá uma segurança maior, eis que deixa de ser decorrente, apenas, de uma norma legal — no sentido estrito — suscetível de ser alterada pela via legislativa ordinária.

A questão que se põe, a rigor, é sobre os limites dessa autonomia, concedida pela Superlei a todas as universidades, e o relacionamento desta com o Governo Federal, dentro da competência deste de supervisionar o ensino e cancelar o seu resultado, na forma da legislação em vigor.

4. *A noção de autonomia universitária*

O entendimento sempre foi de que as universidades gozam de autonomia, porém sempre dentro dos limites que lhes são traçados pela Lei federal. Já em 1947, decidindo sobre questão relativa à Universidade da Bahia, o Conselho Nacional de Educação assim entendia:

“A Universidade tem, não há dúvida, autonomia administrativa, didática, financeira e disciplinar, mas não possui soberania, porquanto sua autonomia foi concedida nos termos da legislação federal sobre o ensino superior.”

Cumpra analisar dois pontos fundamentais para o entendimento da autonomia universitária e seus limites, mesmo antes do advento da norma constitucional nova.

O primeiro deles está nos limites a essa autonomia. A regra de 1931 dizia que a mesma seria exercida *nos limites estabelecidos no presente decreto*; na de 1961, que seria exercida *na forma dos respectivos estatutos*; e pelo texto de 1968, a autonomia universitária será *exercida na forma da lei e dos seus estatutos*.

O texto constitucional não apresenta este limite. Diz apenas que *as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial*.

Será que essa autonomia, por não ter a regra constitucional feito referência nem à lei nem aos respectivos estatutos, é mais ampla do que a anteriormente oferecida pelos textos legais?

A este respeito já se pronunciou a Consultoria Geral da República (Parecer n.º SR-78, de 15 de dezembro de 1988, aprovado pelo Presidente da República em despacho publicado no *DOU* de 16-12-88).

Neste parecer, o Consultor Geral da República diz claramente que:

“16. A autonomia universitária, qualquer que seja a dimensão em que se projete, objetiva assegurar às universidades em grau razoável de autogoverno, de auto-administração e de auto-regência dos seus próprios assuntos e interesses, sempre sob controle estatal, em função de sua tríplice destinação: o ensino (transmissão de conhecimentos), a pesquisa (produção de novos conhecimentos) e a extensão (prestação de serviços à comunidade).

17. A noção de autonomia universitária, contudo, não se confunde com a de independência, posto que supõe o exercício limitado de competência e de poderes consoante prescrições e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

18. A gestão de bens e interesses próprios e o poder de auto-administração e desempenho de funções específicas não afetam a possibilidade jurídica de controle administrativo do poder público sobre as universidades, nem subtraem, a este, a competência para autorizar-lhes o funcionamento, reconhecê-las e fiscalizar-lhes as atividades. É dever do Estado, diz a Constituição.

19. O regime de tutela que disciplina as relações entre o Estado e as universidades não impede que estas sejam submetidas à fiscalização de ordem institucional, ou de ordem político-administrativa, ou, ainda, de ordem econômico-financeira.

A esse poder de vigilância não é oponível o princípio da autonomia universitária, posto que o exercício da prerrogativa estatal visa, tão-somente, à realização plena, por meios regulares e conformes ao ordenamento jurídico, dos fins institucionais para que a universidade foi concebida, idealizada e criada.

20. O sentido da cláusula constitucional referente à autonomia universitária — inextensível aos estabelecimentos isolados de ensino superior — não despoja o Estado de seu poder de tornar efetivos, mediante ato do Poder Executivo da União, após parecer favorável do Conselho de Educação competente, a autorização para funcionamento e o reconhecimento da universidade.

21. A esse respeito, observa CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO (in *Revista de Direito Público*, vol. 73/57):

... “o reconhecimento da conveniência da adoção de medidas que autonomizem as universidades nos setores aludidos de modo algum significa que o Estado deva ou até mesmo possa despedir-se, seja de providências controladoras, seja de imprimir normativamente certas contenções fundamentais que balizem o âmbito dessa liberdade de auto-administração universitária...”

22. O princípio da autonomia universitária, embora de extração constitucional, não configura um valor absoluto em si mesmo e nem inibe a ação estatal destinada a tornar efetivos certos comandos inseridos na própria Constituição, cuja formulação objetivou assegurar, em essência, (a) a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II); (b) o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas (art. 206, III); (c) a gestão democrática do ensino público (art. 206, IV); (d) a garantia do padrão de qualidade do ensino (art. 206, VII); (e) a promoção humanística, científica e tecnológica do País (art. 214, V).

23. A universidade não se tornou, só por efeito do primado da autonomia, um ente absoluto, dotado de soberania e desvinculado do ordenamento jurídico.

A constitucionalização desse princípio — como já precedentemente observado — não alterou o conteúdo, não modificou a noção, não ampliou o alcance da autonomia universitária e nem conferiu à universidade a prerrogativa de agir à revelia dos órgãos federais competentes, a cujo poder normativo e de controle ainda se encontra sujeita (v. Lei n.º 5.540/68, arts. 47 e 49, v.g.).”

5. O Estatuto e o exercício da autonomia das universidades

O exercício dessa autonomia começa com a elaboração do Estatuto em cada universidade. No entanto, na forma da legislação federal, este estatuto deverá ser aprovado previamente pelo Conselho Federal de Educação, para que possa entrar em vigor.

Dentro dos parâmetros legais, cada universidade pode estabelecer a sua estrutura e suas normas de funcionamento, isto é, determinar de modo interno como exercerá a sua autonomia, conferida pela lei, e o faz no respectivo estatuto.

A importância que a lei confere ao estatuto em cada universidade é tão grande que a sua violação se equipara a uma violação de dispositivo legal.

Cabe ao Governo, através do Conselho Federal de Educação, supervisionar o exercício dessa autonomia universitária, podendo chegar mesmo a propor a intervenção na universidade, sempre que houver infringência da legislação de ensino ou de preceito estatutário, conforme enuncia o art. 48 da mencionada Lei n.º 5.540/68:

“Art. 48 — O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior, ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor *pro tempore*.”

6. *Autonomia: os vetos à Lei n.º 5.540, de 1968*

O dispositivo presente no projeto de lei que, sancionado com vetos, se transformou na Lei n.º 5.540, de 1968, explicitava em que consistia a autonomia universitária.

Tais explicitações, entretanto, foram vetadas, sob a estranha alegação de que havia necessidade de ser preservada a autonomia universitária. Entendia-se que, estabelecendo-se na norma legal o elenco de atividades através das quais as universidades exerceriam sua autonomia, esta ficaria limitada pela impossibilidade de surgir uma outra hipótese não prevista em lei, e, portanto, incabível no exercício da autonomia.

No entanto, o argumento não pode prosperar — se bem que o veto tenha prosperado, eis que foi aceito e mantido pelo Congresso Nacional —, posto que o elenco de atividades enunciadas deve ser tomado como apenas exemplificativo e, não, taxativo.

7. *A autonomia segundo a Consultoria Geral da República*

O já mencionado Parecer SR-78, de 15 de dezembro de 1988, em seu texto dá o entendimento oficial, atual, relacionado com a norma constitucional nova, sobre a autonomia universitária.

Deve ser ressaltado que o teor de um parecer da Consultoria Geral da República, desde que aprovado pelo Presidente da República e publicado no *Diário Oficial* da União, tem eficácia cogente, pois adquire caráter normativo e obriga a Administração Federal, consoante o disposto no § 2.º do art. 22 do Decreto n.º 92.889, de 7 de julho de 1986.

Assim, o dantes referido parecer — que não obriga as universidades particulares, mas é cogente para as universidades federais (autarquias ou fundações) — entende a autonomia universitária:

“25. Como anteriormente salientado, a autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber:

a) autonomia didático-científica, de caráter principal, que confere à universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Esta expressão da autonomia universitária transforma a universidade no *locus*, no espaço social privilegiado da liberdade, e é em torno dela que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático-científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente CAIO TÁCITO (v. Parecer in RDA vol. 136/263-268, 265), “na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão de pensamento”. E prossegue: “A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério (. . .) é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades”;

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

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

26. A relação de acessoriedade — que torna ancilares, da autonomia didático-científica, as de caráter administrativo e financeiro — foi enfatizada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando reconheceu que são estas, na realidade, inerentes e impres-

cindíveis à plena realização daquela, que se assenta no princípio assecuratório da liberdade de cátedra (v. *Revista Forense*, vol. 186/149).”

8. *A autonomia da Lei n.º 5.540, de 1968, face à Constituição*

De acordo com o texto constitucional, a autonomia da universidade abrange os seguintes pontos: *didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial*. Já na regra da Lei n.º 5.540, de 1968, as universidades gozam de *autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e de seus estatutos*.

A questão que se põe é no que concerne a estes textos divergentes entre a lei anterior e a regra constitucional nova.

Claro que, quando a Constituição estabelece que as universidades gozarão de autonomia didático-científica, e administrativa, estão em inteira sintonia com a regra legal, que, por se coadunar inteiramente, está, de modo insofismável, integrada no Direito novo. A questão se coloca nos termos legais da autonomia disciplinar (que a Superlei não especifica) e financeira (que a norma constitucional se refere como sendo de gestão financeira e patrimonial). Do mesmo modo, a Carta Maior não diz que essa autonomia deva ser exercida sob o império da lei, nem de acordo com os estatutos universitários.

Logicamente que, em sendo uma instituição de direito público, como autarquia ou como fundação, uma universidade pública terá de resultar de uma autorização legislativa e da fixação *interna corporis*, de suas normas no respectivo estatuto, a ser aprovado, de acordo com a legislação pertinente, pelo Conselho Federal de Educação.

Quanto ao primado da lei, este é postulado fundamental, enunciado como o princípio da legalidade no inciso II do art. 5.º (*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*) e no *caput* do art. 37, quando enuncia como o primeiro dos princípios que devem reger a administração pública, direta, indireta ou fundacional, o da *legalidade*.

Além de tudo o que foi transcrito do Parecer da Consultoria Geral da República, vale registrar os seguintes pontos:

a) O ensino, em todos os seus graus, é supervisionado e controlado pelo Estado, seja ele ministrado em estabelecimentos públicos ou aberto à iniciativa privada, conforme o disposto no art. 209 da Constituição; também neste caso, há de se ater a universidade ao cumprimento das normas gerais da educação, bem como a autorização para funcionamento e avaliação da qualidade desse ensino pelo Poder Público (art. 209, I e II).

As regras do art. 209 são expressamente destinadas aos estabelecimentos de ensino da rede privada, porque as da rede estatal têm outro sistema de dependência. No entanto, para que uma universidade possa funcionar, depende ela de autorização. Na de Estado, a autorização decorre da lei que cria o ente público, a autarquia ou a fundação.

Para que cada curso superior funcione, há que se considerar se o mesmo gera condições para o exercício de profissão. Neste caso, deverão ser atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5.º, XIII), lei esta que é da competência privativa da União (art. 22, XVI).

Por outro lado, a autonomia didático-científica implica no exercício da plena "liberdade de cátedra", como se denominava anteriormente, e, hoje, no texto constitucional se diz que *é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença* (art. 5.º, IX); o que casa com o disposto no art. 206, II, *liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber*, e III, *pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino*.

b) A autonomia administrativa inclui, igualmente, a disciplinar, pois que somente dispondo de todos os meios relativos ao controle do ingresso nos quadros universitários, como docentes ou servidores, de um lado, como alunos de outro, e bem assim o controle da convivência e do trabalho em comum, verificando administrativamente a continuidade e a qualidade dos encargos cometidos aos corpos permanentes, e bem assim a continuidade e a qualidade dos trabalhos acadêmicos, que levam à obtenção dos graus, diplomas e certificados, é que a autonomia administrativa poderá ser plenamente exercida. Nessas relações entre a instituição e seus participantes, se inclui a atividade disciplinar, em todos os seus níveis e penalidades, da simples advertência à exclusão do infrator daquele corpo social. No entanto, o exercício da autonomia universitária de caráter administrativo-disciplinar deverá levar em conta que *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*, consoante o disposto no art. 5.º, LV.

c) Finalmente a autonomia *financeira*, de que fala a Lei n.º 5.540, de 1968, deve ser entendida, hoje, como sendo a de *gestão financeira e patrimonial*, de modo a usar os recursos oriundos das transferências do Tesouro Nacional, ou gerados por sua própria iniciativa, para atingir as suas finalidades. No entanto, haverá o administrador universitário de levar em consideração o disposto constitucionalmente em dois pontos, pelo menos:

I — somente poderão operar obedecendo ao disposto nas leis orçamentárias e, na hipótese de necessidade de ajuste orçamentário, somente

realizar, com prévia autorização legislativa, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro (art. 167, I e VI);

II — que cabe ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o Erário Público (art. 71, II), e bem assim apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (art. 71, III).

O entendimento é que, em relação à aposentadoria do servidor autárquico, escapa ao Tribunal de Contas da União o seu controle, posto que a norma constitucional não faz remissão nem às autarquias nem às fundações e, em consequência, a decisão anterior daquele Tribunal (DOU de 12-12-70 — Proc. n.º 32.393/78) — ainda prevalece.

Compete aos administradores universitários, pois, exercer a sua autonomia de gestão financeira e patrimonial dentro dos limites traçados pela legislação, pois o mesmo art. 71 dá ao Tribunal de Contas da União a competência não só para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, dentre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (VIII), bem como sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (X).

Assim, a autonomia das universidades, hoje estabelecida no texto constitucional, ganhou apenas maior estabilidade como preceito, uma vez que o legislador ordinário nada poderá fazer em contrário a esse postulado. Mas o seu exercício, sem a menor dúvida, deverá se realizar dentro dos limites traçados (a) pela lei federal, para toda a administração indireta (universidades autárquicas) ou fundacional (universidades sob a forma de fundação pública) e (b) pelo respectivo estatuto, adotando o modelo organizacional, a distribuição de competências pelos diversos órgãos, a gestão de recursos e os mecanismos de controle do relacionamento entre os integrantes da comunidade (professores, funcionários e estudantes), que mais lhe convier.