

A autonomia universitária e seus limites jurídicos

GIUSEPPI DA COSTA

Professor de Direito da Universidade Federal do RN. Procurador-Geral da Universidade Federal do RN. Vice-Presidente do Instituto dos Advogados do RN. Membro Efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros

SUMÁRIO

I -- Introdução. II -- Aplicabilidade do art. 207 da Constituição Federal. III -- Interpretação do art. 207. IV -- Limites jurídicos da autonomia. V -- Hipóteses exemplificativas de atos da autonomia.

I — Introdução

Embora pouco tempo tenha decorrido da promulgação da Carta Constitucional, muito já se falou acerca da autonomia universitária, instituída através do art. 207 da nova ordem. E muita tinta já foi gasta, na tentativa de se dimensionar essa autonomia, o que parece não se constituir tarefa das mais fáceis. Luminares das letras jurídicas brasileiras já foram chamados a se pronunciar sobre o assunto, na busca urgente de se encontrar definitivamente o real tamanho da liberdade assegurada na Constituição.

O trabalho que nos propomos construir, no momento, representa uma modesta contribuição ao aprofundamento do tema, ainda muito carente de discussões minudentes, capazes de nos conduzirem a uma posição uniforme.

Quando se mergulha no estudo do instituto, vê-se logo que se está em terreno por demais movediço, que, por isso, exige do estudioso um cuidado redobrado com seu manejo.

Nossa atenção estará concentrada apenas e tão-somente na análise jurídica da autonomia, sem que isso signifique que desconhecemos que os grandes problemas dela decorrentes têm muito mais relação com o aspecto político do que propriamente com o jurídico.

A autonomia universitária constitucional representa, de certa forma, a quebra dos grilhões que prendiam e que hoje ainda prendem tais instituições aos órgãos centrais da Administração Pública. Representa uma perda do poder controlador dos governos em relação a essa significativa

fatia. E perda de poder ninguém quer, pois pode significar, por via reflexa, um enfraquecimento do poder político.

Por essas razões, tão apaixonados têm sido os debates, tão longos têm sido os discursos, quando o assunto diz respeito à autonomia universitária.

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

Pessoalmente, entendemos que o assunto deve ser apreciado unicamente à luz do Direito Constitucional e que os debates devem se restringir ao exame jurídico da matéria.

Se necessário, se não se chegar a um ponto pacífico, deve-se recorrer ao Judiciário, a fim de que esse Poder possa pôr fim ao indesejável conflito.

Nossa intenção neste trabalho é abordar a questão da autonomia e tentar dimensioná-la, ou seja, encontrar seus reais e atuais limites e ainda a forma pela qual poderá ela sofrer outras restrições.

Se, ao final do trabalho, houvermos alcançado esse objetivo, dar-nos-emos por satisfeitos.

II — Aplicabilidade do art. 207 da Constituição Federal

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

Antes de mergulharmos definitivamente na abordagem do núcleo central da questão, entendemos como de bom alvitre que uma análise acerca da aplicabilidade do dispositivo retro seja ensaiada. É o que tentaremos fazer.

A doutrina esposada por JOSÉ AFONSO DA SILVA sobre a aplicabilidade das normas constitucionais (in *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, RT, 2.^a ed., pp. 61/2), escorada nas lições de Thomas Cooley e de Francisco Campos, deixou assente no Direito Constitucional brasileiro o entendimento segundo o qual é de considerar-se frágil e inaceitável a construção pretoriana, erguida no seio da Suprema Corte norte-americana, que distinguia duas categorias de normas constitucionais: as "mandatory provisions" (prescrições mandatórias) e as "directory provisions" (prescrições diretórias).

A norma constitucional é una, no que respeita à sua imposição. Não é correto se pensar uma norma constitucional com mais força do que outra,

posto que tudo que emana da Carta tem a mesma origem e a ninguém é dado o direito de negar-lhe obediência.

O que pode ocorrer, e isso não se desconhece, é a possibilidade de uma norma não ter auto-executoriedade, por depender de lei ordinária sua aplicação.

Daí haver surgido a tão festejada divisão tricotômica das normas constitucionais, quanto à eficácia e aplicabilidade, entre nós aprofundadamente estudada por JOSÉ AFONSO DA SILVA (in ob. cit.).

Por esta divisão, temos as normas constitucionais de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada.

As de eficácia plena, no dizer de CELSO RIBEIRO BASTOS (in *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva, 4.^a ed., p. 92),

“são aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem todos os efeitos essenciais (ou têm possibilidade de produzi-los). Nestas condições, todos os objetivos visados pelo legislador incidem direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui o objeto. São de aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica”.

Normas de eficácia contida, ainda segundo o mesmo mestre (p. e. ob. cit.),

“são aquelas que também incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos desejados, mas prevêm meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. São de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade”.

O mesmo autor conceitua as normas de eficácia limitada, como

“aquelas que não produzem, com a simples entrada em vigor da Constituição, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu sobre a matéria normatividade para isso bastante, deixando tal tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado”.

Vistos e devidamente analisados todos esses conceitos, não há dificuldade em se perceber que a norma incrustada no art. 207 da Constituição Federal é de eficácia plena. A uma, porque não se vislumbra no bojo do enunciado nenhuma indicação que vise limitá-la ou restringi-la. A duas, porque o constituinte regulou inteiramente o assunto, nada deixando ao legislador ordinário completar.

A matéria está acabada, íntegra. A norma está dotada dos elementos necessários à sua executoriedade.

Ainda que alguma dúvida houvesse no tocante à sua posição, o ensinamento do já citado JOSÉ AFONSO DA SILVA (ob. cit., p. 76) poria a questão definitivamente às claras:

“A orientação doutrinária moderna é no sentido de reconhecer a eficácia plena e aplicabilidade imediata à maioria das normas constitucionais, mesmo a grande parte daquelas de caráter sócio-ideológicas, as quais, até bem recentemente, não passavam de princípios programáticos. Torna-se cada vez mais concreta a outorga dos direitos e garantias sociais da Constituição.”

III — *Interpretação do art. 207*

Demonstrado, pois, se achar caracterizada a norma inserida no art. 207 como de eficácia plena, em absoluto vigor, portanto, cabe-nos agora buscar o melhor caminho para a compreensão do seu enunciado.

Para tão árdua tarefa, temos de nos recorrer dos princípios informadores da hermenêutica jurídica, que, no dizer de PAULA BATISTA “é o sistema de regras para a interpretação das leis” (in *Hermenêutica Jurídica*, Saraiva, ed. histórica, p. 3).

Vamos então tentar encontrar a melhor interpretação para o texto do dispositivo constitucional enfocado, e o primeiro problema a se resolver, de logo, é decidir se se vai dar mais peso, isto é, se se vai buscar no texto a vontade da lei ou a de quem a fez, o legislador.

A hermenêutica moderna nos indica, consoante doutrina do Mestre português MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE (in *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*, Armênio Amado, Editor, Sucessor, Coimbra — 1979, p. 16) que

“A interpretação procura a *voluntas legis*, não a *voluntas legislatoris*; ... e procura a vontade atual da lei, não a sua vontade no momento da aplicação: não se trata, pois, de uma vontade do passado, mas de uma vontade sempre presente enquanto a lei não cessa de vigorar. É dizer que a lei, uma vez formada, se destaca do legislador, ganhando consistência autônoma; e, mais do que isso, torna-se entidade viva, que não apenas corpo inanimado, ou mero fato histórico fechado e concluído.”

No mesmo sentido, temos as palavras do grande FRANCESCO FERRARA, insigne professor da Universidade de Pisa:

“A finalidade da interpretação é determinar o sentido objetivo da lei, a *vis ac potestas legis*. A lei é expressão da vontade do Estado, e tal vontade persiste de modo autônomo, destacada do complexo dos pensamentos e das tendências que animaram as pessoas que contribuíram para sua emanção.

O intérprete deve apurar o conteúdo da vontade que alcançou expressão em forma constitucional, e não já as volições alhu-

res manifestadas ou que não chegaram a sair do campo intencional. Pois que a lei não é o que o legislador quis ou quis exprimir, mas tão-somente aquilo que ele exprimiu em forma de lei." (In *Interpretação e Aplicação das Leis*, Armênio Amado — Editor, Sucessor, Coimbra — 1978, p. 134.)

Aprendemos, assim, que não devemos perder tempo em procurar saber o que quis efetivamente o legislador constituinte, quando editou o teor do art. 207. Devemos, isto sim, tentar traduzir o que quer realmente dizer o enunciado do dispositivo.

Aparentemente, não há dificuldade maior em se entender o significado do conteúdo do art. 207 da Carta Constitucional. Indica precisamente que os entes universitários sejam constituídos sob forma autárquica ou fundacional, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Do ponto de vista didático-científico, são autônomas, isto é, têm liberdade para reger seus programas de ensino, suas áreas de pesquisa e a conduta didática a ser observada por seus agentes.

Do ponto de vista administrativo, têm liberdade para praticar todos os atos de natureza administrativa, envolvendo, portanto, assuntos relativos à sua própria organização e funcionamento, e ainda ao seu pessoal, ao seu material etc.

No que se refere ao lado financeiro e patrimonial, a liberdade diz respeito apenas à gerência de suas finanças e de seu patrimônio.

Para os simplistas, está aí tudo dito e devidamente esclarecido. A autonomia está posta em tons por demais claros e deve apenas ser exercitada.

A questão, no entanto, afigura-se bem mais complexa.

Em primeiro lugar, a interpretação de uma norma não pode ser levada a efeito pura e simplesmente analisando-se o sentido literal das palavras. A hermenêutica indica regras e métodos que não podem ser olvidados pelo intérprete, no seu trabalho de identificar o real conteúdo da lei.

É imperioso que nos socorramos, por exemplo, dos métodos sistemático e teleológico, quando examinamos dispositivos do texto constitucional. O primeiro consiste "em considerar o preceito jurídico interpretando como parte do sistema normativo mais amplo que o envolve" (LUÍS FERNANDO COELHO, in *Lógica Jurídica e Interpretação das Leis*, Forense, p. 80). O segundo, ainda de acordo com o mesmo mestre, indica que "O critério para o julgamento das leis não é a verdade, mas um critério relativo, estabelecido em razão dos fins visados pelo direito em cada caso concreto".

Tem-se, portanto, que a interpretação de uma norma deve ser efetivada, olhando-se para dentro do sistema onde ela está posta e, ao mesmo tempo, buscando-se sua real finalidade no mundo jurídico.

Grande relevância na hermenêutica jurídica tem a questão da interpretação extensiva e da restritiva. O emprego de uma ou de outra forma gerará efeitos diferenciados no texto interpretando. Segundo OTHON SIDOU (in *O Direito Legal, história, interpretação, retroatividade e elaboração das leis*, Forense, p. 121):

“Diz-se, então, que o efeito interpretativo é amplo (melhor que extensivo) ou é estrito (melhor que restrito), conforme o texto suporte a admissão de princípios não taxativamente expressos, ou, ao contrário, repila a admissão de princípios supostamente incluídos, porém, em todo caso, inacomodáveis à espécie concreta com que se manipule.”

Para se delimitar a abrangência da autonomia inserida no art. 207 da Constituição Federal, é necessário, antes de mais nada, que se defina logo se o dispositivo comporta uma interpretação extensiva ou restritiva. Antes disso, nada se pode fazer.

E CARLOS MAXIMILIANO, em sua obra clássica (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Forense, 9.^a ed., p. 313), melhor do que ninguém, ensina quando tais formas devem ser empregadas:

“Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que fornecem algumas profissões, classes ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias da propriedade.”

Dessume-se, portanto, da doutrina do mestre, que a interpretação extensiva deve ser observada, quando se examinam regras normais, de caráter geral, reservando-se a restritiva para os comandos que contemplam situações excepcionais.

De tudo o que foi visto até aqui, podemos concluir afirmando como verdadeiras as seguintes premissas:

1 — *Preponderância da vontade da lei — Interpretação teleológica*

Quando se interpreta uma norma, deve-se atentar para o fim indicado pelo seu conteúdo, considerando-se secundários os motivos que levaram o legislador a editá-la. Procura-se a vontade da lei e não a do legislador.

2 — *Interpretação sistemática*

O texto do art. 207 não pode ser analisado isoladamente, mas obrigatoriamente como uma unidade dentro do sistema constitucional.

3 — *Natureza do art. 207 — Exceção ou regra geral?*

É necessário se identificar se o teor do art. 207 tem ou não natureza excepcional, em relação ao sistema constitucional.

Passemos, agora, a comentar estas premissas.

1 — *Preponderância da vontade da lei — Interpretação teleológica*

O art. 207, como já observado, confere autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades.

O texto, visto isoladamente, confere uma autonomia sem freios, sem limites, sem fronteiras.

O que pretende, na verdade, a Constituição com tamanha outorga de poderes a estes entes da Administração Pública?

Pretende equipará-los aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que também são autônomos (art. 18, CF)? Ou transformá-los em outro poder do Estado, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário (art. 2.º, CF)?

Evidentemente, que nem uma coisa nem outra.

Primeiro, porque a autonomia universitária é apenas didático-científica e administrativa, mas não financeira, nem patrimonial, posto que nestas áreas a autonomia diz respeito tão-somente à gestão, ou seja, à liberdade para gerir as finanças e o patrimônio, sem poder algum de disposição.

Depois, porque têm autonomia, mas não independência, vinculando-se hierarquicamente aos poderes executivos, seja o da União, sejam os dos Estados ou os dos Municípios.

Se há uma subordinação hierárquica, e realmente há, pois não são independentes, tem-se que aceitar que a autonomia conferida, v.g., a administrativa, que tem dado azo a maiores discussões, é apenas relativa.

Quer a norma constitucional que as universidades tenham liberdade para a prática dos atos administrativos necessários à sua própria vida, ao seu desenvolvimento, sem ingerência de poderes estranhos, algumas vezes, nocivos ao ambiente científico que, supõe-se, nelas deve reinar.

BISCARETTI DI RUFFIA (in *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1.ª ed., p. 477), comentando a Constituição italiana, refere-se ao problema da autonomia dos órgãos da administração descentralizada, revelando uma idéia que, ao nosso pensar, conjuga-se perfeitamente com o querer expresso na Constituição brasileira. Primeiro, aborda a autonomia unicamente como produto do acatamento do princípio da descentralização administrativa ou burocrática e não como uma questão filosófica. Depois, quando a ela se reporta, usa a expressão “certa autonomia”, indicando claramente não ser ela absoluta e inalcançável.

A leitura do texto torna o assunto definitivamente aclarado:

“En relación con la organización y funcionamiento de los órganos locales de la Administración estatal la Constitución (artículo 5) ha acogido el principio de la descentralización administrativa, o burocrática, confiando a la periferia, *con cierta autonomía de deliberación*, el cuidado de los intereses públicos e órganos competentes en el ámbito de circunscripciones territoriales específicas” (grifos acrescidos).

Essa autonomia, embora entendida como relativa, não deve ser tida como diminuta. Sua dimensão é medida pela necessidade que têm de editar os atos de que necessitam para sua organização. E isso, por si só, significa que a área de abrangência da autonomia é significativa.

2 — *Interpretação sistemática*

Dispõe o art. 207 sobre a autonomia das universidades. É evidente que o texto se refere às universidades instituídas ou mantidas pelo poder público. Todas estas se acham organizadas ou sob a forma de autarquia, ou sob a forma fundacional.

São autarquias ou fundações públicas. São, portanto, entes componentes da Administração Pública, a teor do disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Logo, o art. 207 tem de ser interpretado com as vistas voltadas para todo o Capítulo VII do Título III, que trata exatamente da Administração Pública. O mesmo se diga em relação à Seção II do Capítulo II do Título IV, onde estão elencadas as atribuições do Presidente da República.

Temos, assim, que o dispositivo em análise tem vinculações estreitíssimas com as regras das partes mencionadas, em razão do que sua compreensão não pode ser obtida sem uma visão ampla do sistema constitucional. Sua interpretação deve ser sistemática.

3 — *Natureza do art. 207 — Exceção ou regra geral?*

Em princípio, lendo-se o teor do art. 207, tem-se a nítida impressão de tratar-se de um comando geral. E em relação à educação acreditamos mesmo que o seja.

No entanto, quando percebemos que os entes universitários públicos se constituem sob a forma de autarquias ou de fundações públicas, passamos a vislumbrar naquele regramento um forte conteúdo de excepcionalidade.

Por quê?

Porque a Carta Constitucional, no capítulo atinente à Administração Pública, refere-se genericamente à administração indireta e à fundacional, sem descer a detalhes sobre os entes autárquicos, por exemplo, nem sobre as fundações públicas.

Deixou tal tarefa ao legislador ordinário, como, aliás, já fazia a Constituição anterior. Será, portanto, o Congresso Nacional quem disporá sobre a organização de todas essas entidades.

Isto revela que somente as autarquias e fundações universitárias têm a autonomia constitucional garantida, não podendo o legislador afrontá-la de forma nenhuma.

Nesse particular, já dissemos, o comando do art. 207 representa uma exceção à regra geral, ou seja, tem um teor que confere às autarquias e fundações públicas universitárias, e somente a elas, autonomia administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial.

Nenhuma outra autarquia ou fundação pública tem essa garantia constitucional. Uma escola técnica ou um centro de estudos superiores, por exemplo, mesmo que constituídos sob forma de autarquia ou de fundação pública, não têm a autonomia constitucional.

Podem até tê-la, mas será somente legal, nunca constitucional. Se legal, a qualquer tempo, uma lei ordinária pode suprimi-la, o que jamais ocorrerá com as universidades.

Justificamos, assim, o caráter excepcional do art. 207.

Trata-se de uma exceção e como tal deve ser interpretado restritivamente, segundo a autorizada recomendação do saudoso CARLOS MAXIMILIANO.

IV — *Limites jurídicos da autonomia*

Como já tivemos oportunidade de frisar, o regramento constitucional relativo à autonomia das universidades parece, à primeira vista, querer expressar uma autonomia, principalmente administrativa e didático-científica, ampla e sem freios.

Contudo, não é assim que se deve entender.

Com efeito, é a própria Carta Constitucional quem impõe rédeas à amplitude desse *plus* concedido às instituições universitárias públicas.

Isso se percebe exatamente no momento em que se analisa o art. 207, em combinação com as disposições constitucionais que tratam da Administração Pública e da competência do Presidente da República.

De princípio, impõe-se salientar que, sendo as universidades públicas entes da Administração Pública, estão obrigatoriamente submissas aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, assim como às prescrições dos incisos I a XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Portanto, nada pode o administrador universitário empreender, se não houver permissibilidade legal; nada pode articular com o objetivo de pro-

mover sua própria imagem; ainda que amparado em lei, não pode praticar atos contrários à moralidade pública; e, por fim, deve dar publicidade a todos os atos administrativos que editar.

Em segundo lugar, não é permitido se olvidar que as universidades públicas, compondo a Administração Pública, são unidades do Poder Executivo. E esse Poder é exercido pelo Presidente da República, com o auxílio direto dos Ministros de Estado, a teor do que estatui o art. 76 da Constituição.

Nunca é demais lembrar que o Presidente da República, no Brasil, exerce, além da chefia do Estado, a chefia do Governo, e, como tal, consoante lição de MAURICE DUVERGER (in *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, 5.ª ed. espanhola, p. 557),

“... dirige la política general y asegura la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración.”

Logo, não é plausível se pensar num órgão da Administração Pública, do Poder Executivo, portanto, que fuja integralmente à autoridade do seu dirigente maior, no caso, o Presidente da República.

DEMÓFILO DE BUEN, em sua obra clássica (*Introducción al Estudio del Derecho Civil*, Editorial Porrúa, S.A., 2.ª edición, p. 389), nos transmite algumas regras gerais de interpretação de leis, que se adequam como uma luva, ao que ora se afirma:

“Es una de esas reglas, antes ya aludida, la de que quien está autorizado para el fin lo está para los medios necesarios para alcanzarlo.

El que tiene derecho a lo más, lo tiene para lo menos (*argumentum a maiori ad minus*).”

Depreendemos, pois, das lições acima que o Presidente da República, estando responsável pela condução do Poder Executivo, está *ipso facto* investido da autoridade para empregar todos os meios necessários ao alcance dos objetivos da Administração Pública federal, não podendo norma alguma impor-lhe qualquer obstáculo. De igual forma, se está investido da função de condutor maior dessa Administração, temos de pressupor que dispõe de poder de comando para exercer o controle e a supervisão sobre todos os órgãos que a integram, sendo inaceitável que qualquer deles escape-lhe dessa supervisão e desse controle.

Isto, aliás, está dito de modo direto e irrefutável na própria Carta Constitucional, quando, no seu art. 84, disciplina sua competência privativa:

“Art. 84 — Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

II — exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

VI — dispor sobre a organização e o funcionamento da administração, na forma da lei;

XXV — prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.”

Creemos que pouca coisa resta a dizer sobre o assunto. A clareza meridiana do texto do art. 84 expunge qualquer sombra de dúvida a respeito do poder que tem o Presidente da República de dirigir, com o auxílio de seus Ministros, toda a Administração Pública federal, na qual estão inseridas as universidades públicas, sejam fundacionais ou autárquicas.

Até mesmo os atos de provimento e de extinção de todos os cargos públicos, portanto, dos cargos das universidades públicas, são da competência privativa do Presidente da República.

É a vontade do texto claro da lei, contra a qual nada se pode argumentar.

O Ministro da Educação é outra autoridade a quem a Constituição confere poder de orientar, coordenar e supervisionar as atividades das universidades públicas. Esse poder origina-se, implicitamente, do teor do inciso II do artigo 84, retrotranscrito, e, explicitamente, do inciso I do parágrafo único do art. 87, *in verbis*:

“Art. 87 —

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

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

Podemos ainda acrescentar outros limites à autonomia das universidades públicas. Criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas federais, por exemplo, são matérias disciplinadas somente por lei federal, como também o são a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública federal. É o que prescrevem os incisos X e XI do art. 48 da Constituição.

Não podem, por isso, as universidades nada inovar nesse particular, haja vista a obediência que devem ao princípio da legalidade.

A rigor, a autonomia universitária principia a ter limites no próprio texto do art. 207. Na verdade, no momento em que o dispositivo confere

autonomia administrativa e didático-científica, mas no tocante ao patrimônio e às finanças, diz que ela se prende apenas à gestão, está, já aí, suprimindo parte dessa autonomia. É como se estivesse dando com uma mão e retirando com outra, pois não se concebe autonomia administrativa despida de poder de disposição sobre patrimônio, como também não é concreta uma autonomia administrativa, sem que acompanhada da financeira. Nesse sentido, temos o exemplo clássico do Poder Judiciário, esfacelado em seu desempenho, exatamente porque, embora autônomo e independente, tinha suas finanças controladas pelo Executivo.

V — Hipóteses exemplificativas de atos de autonomia

Diante de tantas limitações e restrições, pode-se até mesmo indagar se a autonomia das universidades não representa um puro exercício de ilusionismo.

Respondemos que não. Dissemos, em passagem anterior, que a autonomia, embora entendida como relativa, não deve ser tida como diminuta.

O mestre HELY LOPES MEIRELLES, até aqui, foi quem melhor definiu autonomia administrativa dos entes educacionais:

“... é o poder de organizarem seus próprios serviços, fazê-los funcionar, inclusive convocar, nos termos da lei, pessoal habilitado” (Parecer de 14-2-89).

Ao nosso ver, no conceito do grande administrativista brasileiro, está a real dimensão da autonomia administrativa das universidades públicas.

Está dito que podem organizar seus próprios serviços e fazê-los funcionar convenientemente. Em outras palavras, têm autonomia para editar os atos administrativos necessários à sua organização, como, por exemplo, seus estatutos, regimentos, resoluções etc. Podem até convocar pessoal habilitado para a execução de suas atividades, evidentemente que obedecendo aos comandos constitucionais e legais existentes, especialmente no que respeita à necessidade de observância de concursos públicos, assim como de criação prévia de cargos por disposição legal etc.

Em resumo, são autônomas para gerirem suas próprias vidas.

Vejamos agora hipóteses concretas de atos decorrentes da autonomia:

a) *Contratação de pessoal*

Entendemos que as universidades têm o poder de convocar o pessoal habilitado para execução de suas atividades, sem que estejam obrigadas a pedir permissão ao Ministério da Educação.

Bastante que estejam os cargos e/ou empregos instituídos por lei e que haja previsão orçamentária para suportar as despesas decorrentes. Não tendo autonomia financeira, mas apenas de gestão financeira, não podem contrair despesas sem que garantidos os recursos para suportá-las.

Não devem, evidentemente, descurar na observância dos processos seletivos, jamais podendo fugir da obrigatoriedade do concurso público de provas ou de provas e títulos, e sempre de provas e títulos quando se tratar da seleção de docentes (art. 208, V, CF).

b) *Criação de novos cursos*

A edição de ato do Poder Executivo, determinando às universidades a suspensão de criação de novos cursos superiores de graduação e o aumento das vagas nos já existentes, gerou grandes polêmicas e acirrados debates no seio do ambiente universitário.

E a origem dessas discussões, como não poderia deixar de ser, foi a autonomia universitária do art. 207.

Poderia o Presidente da República editar um ato de tal natureza? Não estaria com ele, afrontando a autonomia administrativa e didático-científica da Constituição?

Vozes abalizadas se ergueram de um lado e de outro.

O eminente Ministro CLÓVIS RAMALHETE, em erudito parecer, posicionou-se frontalmente contrário à edição do ato, ao argumento de que

“... o decreto em causa ofende o art. 207 da Constituição, ao lesar duas das feições da autonomia das universidades, agora resguardadas pela Constituição até contra o legislador ordinário, que se dirá contra decreto executivo”.

“A autonomia universitária estende-se, como visto no art. 207 da Constituição, às questões didático-científicas e às administrativas, além de às financeiras e patrimoniais. Ora, o decreto sob exame lesou a autonomia nos seus aspectos didático-científico e administrativo. Quando proíbe a criação de novos cursos superiores de graduação, e veda o aumento de vagas naqueles já instituídos, tal decreto fere a autonomia universitária nestas duas áreas. — É manifesto”.

Permissa venia, ousamos discordar do insigne jurista.

Não discutiremos aqui o aspecto da invasão de poderes, com a usurpação da competência exclusiva do Congresso Nacional, para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional, tão bem enfocado no aludido parecer.

Restringir-nos-emos apenas à alegada ofensa ao art. 207, que, pessoalmente, não vislumbramos.

Ora, como já registrado, ao Presidente da República compete exercer a direção superior da administração federal.

Conferindo-lhe esse poder, a Carta Constitucional assegurou-lhe a autoridade necessária para adotar todas as medidas que julgar convenientes à consecução dos objetivos de seu Governo. Como querer, pois, que entes públicos vinculados à própria administração, da qual ele é o dirigente maior, possam contrariar as linhas gerais emanadas do Governo? Parece-nos de todo impossível.

A se agasalhar esta tese, estar-se-ia pondo em risco o princípio da autonomia do próprio Poder Executivo, que tem um chefe, que é o condutor das diretrizes da Administração Pública. Ao nosso ver, não é possível que se criem no corpo da Administração Pública entes dotados de autonomia absoluta, pois esta somente é compatível com os poderes do Estado. A não ser que se pretenda diluir o poder central, criando-se vários focos de poderes autônomos, esfacelando o primeiro e impondo a ingovernabilidade no País.

Não é esta a determinação da Constituição.

c) *Dispensa de servidores universitários não estáveis por determinação de medida provisória ou de lei*

Quando o Governo Federal pretendeu dispensar os servidores da Administração Pública federal não protegidos pela estabilidade, editou a Medida Provisória n.º 33.

De imediato, afloraram reações as mais diversas no âmbito das universidades. Mais uma vez, a autonomia constitucional do art. 207 foi invocada para a proteção dos atingidos. Sustentou-se que, tendo as universidades autonomia administrativa, não poderiam sofrer ingerência, nesse campo, de qualquer espécie, ainda mesmo que vindo do Congresso Nacional. Em outras palavras, nem mesmo uma lei federal regularmente editada poderia ditar comandos dirigidos a servidores universitários.

O Prof. HELY LOPES MEIRELLES, com sua reconhecida autoridade, foi convocado a pronunciar-se sobre o assunto.

O acatado mestre desenvolveu com o brilhantismo que lhe é peculiar, a tese do controle meramente finalístico, segundo o qual não há subordinação hierárquica de uma autarquia para com a entidade estatal a que pertence, havendo mera vinculação, em razão do que esta pode exercer apenas um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico.

A base de sua teoria está posta nos termos seguintes:

“Arrematando: sendo a autarquia serviço público descentralizado, personalizado e autônomo, não se acha integrada na estrutura orgânica do Executivo, nem hierarquicamente a qualquer chefia, mas tão-somente *vinculada* à Administração direta, compondo, separadamente, a Administração indireta do Estado

com outras entidades autônomas (empresas públicas e sociedades de economia mista). Por esse motivo não se sujeita ao controle diverso, finalístico, atenuado, normalmente de legalidade e excepcionalmente de mérito, visando unicamente mantê-las dentro de suas finalidades institucionais.”

“A Medida Provisória n.º 33 afronta a autonomia universitária, principalmente quanto ao princípio insculpido no art. 207 da Constituição da República, de 5-10-88.”

“Autonomia universitária entende-se como a faculdade que o ente tem de administrar-se por suas próprias normas (estatuto e regimentos) didático-científicas, administrativas e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, parâmetros traçados pelo art. 207 da Constituição da República, recém-promulgada, que dilata a abrangência do art. 3.º da Lei n.º 5.540/68.”

A primeira parte da tese sustentada pelo emérito doutrinador é aceitável, até porque perfilha o entendimento de que inexiste a chamada autonomia absoluta, estando sempre presente uma vinculação sujeitando o ente autônomo, ainda que não hierarquicamente.

No entanto, não temos como acompanhá-lo na conclusão.

Com efeito, não vislumbramos como admissível a imunidade dos servidores universitários aos efeitos de uma medida provisória, que, em última análise, tem o mesmo potencial de uma norma legal.

Essa compreensão nos advém da leitura do inciso X do art. 48 da Constituição Federal, já transcrito, segundo o qual compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas.

A clareza solar do texto não justifica maiores comentários, ensejando-nos pensar que o mestre incorreu em lamentável equívoco.

d) *O problema da escolha de reitores*

Desde a promulgação da nova Carta Magna, tem vindo a lume com freqüência a questão da forma como deve se processar a escolha dos reitores das universidades públicas.

A autonomia do art. 207, evidentemente, tem sido lembrada para justificar o entendimento de que o processo de escolha dos dirigentes universitários deve ter início e fim dentro da própria comunidade universitária.

Se se tem autonomia administrativa, tem-se conseqüentemente o direito de escolher seus próprios dirigentes, pois do contrário não há falar em autonomia.

Expressam-se assim os defensores dessa corrente.

Contudo, há objeções irrefutáveis a essa posição.

O já tantas vezes invocado art. 48 da Constituição reserva à lei, dentre outros, o papel de reger as questões relativas à organização administrativa, à criação, à extinção e à transformação de cargos, empregos e funções públicas e, finalmente, à criação, à estruturação e às atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública.

Ora, se é a lei quem organiza a Administração Pública, quem cria, estrutura e define as atribuições dos órgãos públicos, quem cria, transforma e extingue funções públicas, também cabe à lei o papel de definir a forma da investidura nessas funções.

Assim, não se pode acoirar de ferir a autonomia universitária uma norma legal, cujo conteúdo disciplina a forma de investidura em funções públicas. Tal atribuição, como visto, cabe ao Congresso Nacional. Não é possível se enxergar diferentemente.

As nomeações de dirigentes universitários estão reguladas por leis anteriores à nova Constituição, mas que com ela não colidem. São constitucionais e, por isto, estão em pleno vigor. Devem ser obedecidas, portanto.

O *DOU* de 17-5-89, à p. 7.608, contém despacho exarado pelo Ex.^{mo} Sr. Ministro da Educação, sobre problema de escolha de dirigentes universitários, que entendemos inatacável.

Vale a pena ver o primeiro parágrafo do referido despacho:

“A escolha e nomeação de reitores e vice-reitores de universidades oficiais há de seguir, rigorosamente, o que determina o art. 16 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, com a redação dada pela Lei n.º 6.420, de 3 de junho de 1977, revogado pela Lei n.º 7.177, de 19 de dezembro de 1983.”

Como conclusão de nossa modesta exposição, deixamos transcrita, para reflexão, parte do artigo de autoria do Prof. JOSÉ GOLDEMBERG, publicado no *Jornal do Brasil*, edição de 18-5-89, abordando a questão da escolha de reitores.

É certo que o autor não é jurista, mas suas qualidades são tantas que suas impressões não podem deixar de ser consideradas.

Aqui está o trecho de seu artigo:

“Tudo isso está sendo feito em nome da autonomia universitária. Sucede que a luta pela autonomia universitária, que levou à sua definição clara no art. 207 da Constituição, não teve a finalidade de transformar as universidades em repúblicas autônomas e sim garantir a elas condições de exercer bem suas atividades, sem ingerência indevida do Executivo. Seria abastardar a autonomia recém-conquistada, usá-la para perpetuar autoridades nos seus postos, como aconteceu no passado.”