

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM MODELO DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL EM CONSTRUÇÃO

UNIVERSITY AUTONOMY IN THE 1988 CONSTITUTION: BUILDING A MODEL OF INSTITUTIONAL AUTONOMY

Carolina Machado Cyrillo da Silva¹
Luiz Fernando Castilhos Silveira²

RESUMO

Abordou-se o tema da autonomia universitária e o seu *status* de norma constitucional. Questionou-se a hierarquia e os limites da autonomia universitária, os seus componentes e as suas relações com a liberdade acadêmica, e os direitos fundamentais por ela protegidos. Buscou-se abordar as razões pelas quais a autonomia universitária foi alçada à hierarquia de norma constitucional; a evolução da interpretação do Supremo Tribunal Federal a respeito da autonomia universitária, até o julgamento da ADPF 548; o papel das universidades como instituições de garantias, enquanto instituições de resguardo do Estado democrático; e a possibilidade de restrição da autonomia universitária por norma infraconstitucional. A pesquisa foi bibliográfica e documental com natureza aplicada, objetivo explicativo e abordagem qualitativa. Concluiu-se que: a autonomia universitária possui *status* constitucional expressa, por opção deliberada da assembleia nacional constituinte quando da elaboração da Constituição de 1988; a autonomia universitária tem relação com, mas não está limitada à liberdade acadêmica, sendo mais ampla que esta e incluindo a autonomia de gestão institucional; a autonomia universitária é meio para a defesa de direitos fundamentais do cidadão e da sociedade, não só no que diz respeito ao ensinar e aprender, ou à produção, custódia e disseminação do conhecimento, mas também no que toca à liberdade de pensamento e expressão e, com eles, à defesa do Estado democrático; a limitação da autonomia universitária não pode ocorrer por meio de ato normativo infraconstitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia Universitária; Liberdade Acadêmica; Direito Constitucional; Instituições de Garantia; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT This article is about university autonomy and its status as a constitutional norm. It questions the hierarchy and the limits of university autonomy, its components and its relations to academic freedom, and the fundamental rights it protects. It addresses the reasons why university autonomy was heightened into a constitutional norm; the evolution of the Supreme Court's interpretation of university autonomy up to the ruling in ADPF 548; the role of universities as institutions of guarantee insofar as institutions in defense of a democratic state; and the possibility of restricting university autonomy through infra-constitutional legislation. The applied research was bibliographic and documentary, explanatory in its objectives and with a qualitative approach. It concluded that: university autonomy has explicit constitutional status due to a deliberate decision taken by the constitutional assembly during the drafting of the 1988 constitution; university autonomy is related to, but not limited to, academic freedom, being broader than the latter and including institutional management autonomy; university autonomy is a means to the end of defending citizen's and society's fundamental rights, not only concerning teaching and learning, or the enhancement, preservation and distribution of knowledge, but also regarding freedom of thought and freedom of expression and, through them, the defense of a democratic rule of law; the limitation of university autonomy cannot occur through infra-constitutional reform.

KEYWORDS: University Autonomy; Academic Freedom; Constitutional Law; Institutions of Guarantee; Fundamental Rights.

¹ Advogada, Professora de direito constitucional e administrativo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, coordenadora do núcleo interamericano de direitos humanos NIDH/UFRJ, docente de elementos de direito constitucional da Universidade de Buenos Aires – UBA. Mestre em Direito pela UFSC.

² Advogado, Professor da Universidade de Caxias do Sul - UCS, coordenador da Especialização em Direito Civil e Processo Civil do Campus da Região das Hortênsias UCS. Mestre em Direito pela UNISINOS.

INTRODUÇÃO

A alçada da autonomia universitária à hierarquia constitucional é uma novidade trazida pela Constituição Federal de 1988, em especial nos seus artigos 206 e 207. Significa que a preocupação jurídica de proteção da autonomia das universidades, públicas e privadas, recebeu nas normas jurídicas um tratamento de outro patamar, ou relevância, em relação a preocupação jurídica de proteger as instituições universitárias na ordem jurídica anterior. Essa inovação constitucional é de extrema relevância para as práticas de adequação jurídica e de gestão desse setor, em especial na universidade pública, sobretudo as federais.

Entretanto, passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, a exata compreensão e alcance do que é a autonomia universitária e a sua relevância jurídica para proteção de direitos fundamentais ainda não são perfeitamente entendidos. Em especial quando se está diante da aplicação dessas regras constitucionais às universidades públicas, que, além de universidades, também recebem tratamento jurídico de regime de direito administrativo e, por esse motivo, compõem a chamada administração pública indireta, atraindo para elas também as regras do regime de direito administrativo, como aquelas constantes dos artigos 37 e seguintes da Constituição Federal.

Se não há uma sólida compreensão teórica a respeito do alcance da autonomia universitária constitucionalmente prevista, tampouco há um amadurecimento da compreensão de seu alcance e significado para as práticas de gestão, ensino, pesquisa e extensão pelas universidades. Por exemplo, em meio às comemorações dos 30 anos da Constituição Federal, nas eleições gerais de outubro de 2018, juízes eleitorais proferiram inúmeras decisões judiciais determinando a busca e apreensão do que seriam materiais de campanha eleitoral em universidades. Proibiram que fossem ministradas aulas com temática eleitoral, aí incluídas as discussões sobre fascismo, como ocorreu na UFF e UERJ, ou sobre a temática da democracia e ditadura, como ocorreu na Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Impuseram a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas universidades federais ou estaduais, baseadas na argumentação de que as universidades funcionam em bens públicos e, por isso, é vedada a veiculação de propaganda eleitoral em suas dependências, por funcionarem em bens públicos, na forma da lei n. 9.504/97³.

³ Sobre a repercussão das decisões e atos da justiça eleitoral consulte-se <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-clima-de-apreensao-universidades-publicas-do-rio-mantem-cartazes-de-protesto-23189504>> e <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/10/corpo-e-encontrado-em-carro-em-frente-a-faculdade-de-direito-da-ufrj-cjnqdlbua08n501rx0874la1t.html>>. Acessos em 04 de agosto de 2020.

Essas decisões judiciais reascenderam as discussões, no poder judiciário, sobre o tema da autonomia universitária, principalmente após o deferimento, unânime, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de liminar que impediu buscas e apreensões, proibiu o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres, bem como, impôs a abstenção de promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada, garantindo a continuidade da atividade universitária. A decisão foi tomada com fundamento nos preceitos fundamentais da Constituição de 1988, em especial os direitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º, incisos IV, IX e XVI), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206, incisos II e III) e à autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207) previstos na Constituição⁴.

Concomitantemente a isso, o então candidato Jair Bolsonaro, antes de ser eleito, levantava como bandeira de campanha política eleitoral o discurso de intervenção nas universidades, sob o argumento que deveria haver uma intervenção nas estruturas a fim de garantir opções de gestão não vinculadas a partidos de esquerda⁵. Vitorioso no pleito eleitoral, assumiu a presidência da república e, com isso, a chefia da Administração Pública federal, na forma do artigo 84, inciso II. Como presidente, vem tentando implementar sua agenda eleitoral relativa à vontade de intervenção nas universidades federais. As primeiras ações foram as edições de duas medidas provisórias (MP), as de n. 914/2019 e n. 979/2020, que tinham como objetivo modificar a forma e rito de organização de eleições e designações dos dirigentes das instituições federais de ensino. A medida n. 914/2019 perdeu sua eficácia⁶, e a medida provisória n. 979/20 acabou sendo revogada pela MP n. 981/2020, depois que o Presidente do Senado, em ato político, devolveu a MP 979/2020, sob a justificativa da manifesta inconstitucionalidade da mesma (CYRILLO e SILVEIRA, 2020a). Atualmente, para implementar a agenda da campanha eleitoral, vem utilizando do artigo 1º da Lei 9.192/1995, que estabelece que o reitor e o vice-reitor das universidades serão nomeados pelo presidente da República, a partir de listas tríplexes elaboradas pelos colegiados máximos das universidades federais. Com essas

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=748549179&tipo=TP&descricao=%2F548>>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

⁵ Sobre o discurso de campanha <https://exame.com/brasil/equipe-de-bolsonaro-planeja-escolher-reitores-das-universidades-federais/>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

⁶ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/02/perde-eficacia-mp-que-mudava-eleicao-de-reitores-de-universidades-federais>

medidas, vem escolhendo, sistematicamente, reitores que não estão na primeira colocação das listas triples indicadas pelas comunidades universitárias.

Ainda no âmbito da Administração Pública, a Controladoria-Geral da União (CGU) puniu dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), um deles o ex-reitor e coordenador da pesquisa nacional EpiCovid, Pedro Hallal, por “proferir manifestação desrespeitosa e de desprezo direcionada ao presidente da República” e que isso teria sido feito “durante transmissão ao vivo de Live nos canais oficiais do Youtube e do Facebook da instituição”. Pelo termo de ajustamento de conduta (TAC) firmado pelo ex-reitor e professor com a CGU ele deverá ficar dois anos sem repetir as críticas ao presidente (PARAGUASSU, 2021).

Com essas ações, ficou evidente que existe por parte do poder executivo uma equivocada compreensão de que as universidades federais são simples componentes da administração pública indireta, que devem seguir uma agenda baseada na opção política do governo de ocasião, desconsiderando que a constituição federal de 1988 deu nova roupagem a essas instituições, ao lhe garantirem uma ampla autonomia.

Assim, o objetivo do presente estudo é demonstrar que a compreensão de autonomia universitária desenhada pela Constituição Federal de 1988 se encontra, passados mais de 30 anos, ainda em construção, em especial quando se está diante da autonomia universitária das universidades federais. Existe um desafio, sobretudo na gestão universitária, de fortalecer as práticas de autonomia. Existe um desafio de compreensão de que essa autonomia pode ser reivindicada inclusive contra o chefe máximo da administração pública, justamente pela exata definição de que a autonomia universitária é uma garantia constitucional dos direitos fundamentais protegidos pelas universidades, oponíveis inclusive contra o Presidente.

Para tanto, serão apresentados argumentos de ordem normativa, de ordem científica e de modelo administrativo de construção dessa autonomia universitária, ainda em construção, na forma da Constituição Federal de 1988. A pesquisa será bibliográfica e documental, com natureza aplicada, objetivo explicativo e abordagem qualitativa. A partir de documentos da assembleia nacional constituinte, de textos normativos e de pesquisa na literatura, nacional e internacional, sobre autonomia universitária. Serão investigados e apresentados o alcance da autonomia universitária, o seu papel e importância na sociedade, e o seu status de norma de hierarquia constitucional, para comprovar a hipótese inicial de que a questão da correta compreensão do conceito de autonomia universitária, como garantia de direitos fundamentais, na forma da Constituição de 1988, ainda encontra-se em construção, sobretudo nas universidades federais, e que a correta utilização desse

preceito constitucional serve de resistência ao ataque dos poderes contra a universidade, garantindo a esta uma ampla autonomia no que diz respeito às práticas de gestão, ensino, pesquisa e extensão.

2. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, A RESPEITO DO ART. 207

A autonomia universitária vem desenhada na arquitetura constitucional de 1988 a partir de uma cadeia normativa inaugurada pelo art. 207, mas também composta pelas normas previstas nos artigos atinentes aos direitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º, incisos IV, IX e XVI), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206, incisos II e III), à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação (art. 220, caput).⁷ O objetivo constitucional encontrava-se bastante claro na perspectiva da Assembleia Nacional Constituinte, que era defender as universidades da intervenção dos governos em relação às suas questões internas, definindo a concepção integral da autonomia universitária, entendida como autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e, ainda, a obediência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como forma de atribuir às universidades o papel de garantidoras desses direitos fundamentais a elas aderentes.

Sendo assim, é importante ressaltar que a autonomia universitária está relacionada com, mas não se limita à, liberdade de cátedra (ou liberdade acadêmica). Mesmo a liberdade de cátedra não é apenas uma liberdade de ensinar e aprender, mas também a de investigar, produzir e divulgar o saber. O impacto dessa autonomia na sociedade, portanto, em muito extrapola o ambiente universitário, e tem um alcance muito mais amplo do que somente ao ensino e aprendizagem.

Já a autonomia da instituição universitária, pública e privada, é uma autonomia institucional que visa à proteção do espaço institucional adequado à liberdade acadêmica. A autonomia universitária envolve (mas não está limitada a) liberdades institucionais que vão, de escolhas referentes ao *design* curricular ou cooperação interinstitucional, à gestão financeira e estratégica próprias das instituições. É uma autonomia de governança – a qual inclui, por suposto, independência com responsabilidade/*accountability* (IWINSKA; MATEI, 2014).

⁷ Horácio Rodrigues (2006) identifica três momentos distintos da autonomia universitária: “(a) como princípio pedagógico – flexibilidade -, constante do artigo 206, incisos II e III; (b) como princípio organizativo – liberdade de oferecimento pela iniciativa privada -, presente no artigo 209; e (c) como princípio administrativo – autonomia universitária -, na forma do artigo 207”, sem fazer uma relação destes com a importância da pesquisa e da extensão no papel das universidades.

A construção das regras constitucionais sobre autonomia universitária passa por uma compreensão do aspecto político envolvido no movimento feito pela sociedade civil organizada que, de forma contundente, apresentou razões nas reuniões da subcomissão da Educação, da Cultura e dos Esportes, presidida pelo deputado federal Hermes Zaneti (PMDB-RS), no que se refere à educação superior, e à própria concepção da diretriz que a Constituição daria ao tema. O nascedouro do artigo 207 e o entendimento da educação superior como uma questão universitária surgiram no contexto das audiências públicas e com o recebimento das propostas dos grupos mobilizados em torno, principalmente, do setor público (como ANDES, Fasubra, UNE, UBES etc., cf. BRASIL, 1987, *passim*)⁸.

Em um primeiro momento, havia na proposta encaminhada pela subcomissão a possibilidade de a autonomia universitária receber limites possíveis por meio de lei que a regulamentasse. Entretanto, era visível a preocupação esboçada quanto à regulamentação ordinária da autonomia universitária, justamente porque o contexto da transição política, nesse particular, era de reação contra algumas medidas governamentais de tentativa de controle da atividade universitária, em especial o decreto-lei n. 477, de 1969, que atribuía ao Ministério da educação o poder de desligar ou suspender alunos. Também havia interesse por parte do ensino privado em decorrência da reforma universitária de 1968, que remodelou e padronizou as universidades públicas federais e abriu campo para a expansão do setor privado de educação universitária (MARTINS, 2009, p. 21).

Assim, depois de longos debates e de uma imensa quantidade de emendas e aportes, prevaleceu na constituinte a tese da autonomia universitária plena, isso é, sem regulamentação por lei ordinária (RANIERI, 2018, p.949). Em outras palavras, atribuiu-se às universidades um poder autônomo, autoconcedido pelo poder constituinte, que impossibilitaria restrição dessa autonomia por lei infraconstitucional.

Portanto, a dicção constitucional sobre a autonomia universitária nos moldes propostos é de atribuir às universidades um poder autônomo, restringível exclusivamente por norma de mesma hierarquia constitucional, que permitisse às universidades concretizarem os princípios gerais da educação, em especial a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; e gestão

⁸ O conteúdo das audiências públicas e a discussão da subcomissão de educação. Da cultura e dos esportes pode ser conferido no portal específico do senado federal destinado aos anais da assembleia nacional constituinte e está disponível em http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub_Educacao_cultura_e_esporte.pdf

democrática do ensino público. A autonomia universitária de matriz constitucional não distingue entre universidades públicas ou privadas, garantindo a todo o setor o gozo dessa prerrogativa.

Assim, o caput do art. 207 da Constituição Federal, com redação definitiva e originária que estabelece que 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, é daquelas normas de eficácia plena, na consagrada classificação de José Afonso da Silva (1969, p. 96), ou seja, não tem seu conteúdo normativo limitado ou concretizado por norma de natureza infraconstitucional, como no caso das normas de eficácia contida ou limitada, que precisam do complemento normativo infraconstitucional para saber o limite seu alcance. Portanto, a autonomia universitária será exercida nos termos da Constituição Federal e não nos termos da lei (FERRAZ, 1999, p. 123).

Daí existe um problema de natureza conceitual em relação à autonomia universitária: foi uma opção deliberada do constituinte a de estabelecer a autonomia sem a limitação por lei. Entretanto, o conceito tradicional da autonomia, para o direito público, implica na concepção de que autonomia não é soberania, ou seja, mesmo os entes autônomos se sujeitam às regras base do ente soberano que lhe criou e concedeu autonomia. Em outras palavras, autonomia é um poder derivado atribuído por um ente soberano a um outro ente não soberano, mas autônomo. Assim, nos casos de entes autônomos, é imperioso verificar o limite da autonomia concedida, ou seja, até que ponto o ente autônomo pode exercer a sua esfera de poder (CYRILLO e SILVEIRA, 2020a).

Parece que a Constituição Federal de 1988, em especial no caput art. 207, concedeu às universidades públicas e privadas uma considerável parcela de autonomia, ou autodeterminação, de permitir que apenas elas mesmas façam as suas próprias regulamentações em matéria administrativa, didática, pedagógica e científica, respeitando os limites constitucionais estabelecidos, jamais podendo haver limitação dessa autonomia por mera lei infraconstitucional, dado que o tema foi debatido e deliberado na assembleia nacional constituinte de forma bastante contundente e com as duas opções de limites para a autonomia, prevalecendo a tese da autonomia sem limitação (ou a plena autonomia universitária).

Isto é, a autonomia deverá ser exercida sem a ingerência de poderes estranhos à universidade ou subordinação hierárquica a outros entes políticos ou administrativos. Consiste, pois, na autonomia de meios para que a universidade possa cumprir sua autonomia de fins constitucionalmente estabelecidos (FERRAZ, 1999, p. 132).

O fim constitucionalmente estabelecido para a universidade é o de ser garantia da concreção dos direitos fundamentais a ela correlatos, em especial o direito à educação, ao saber, ao desenvolvimento científico, de forma progressiva, daí a razão pela qual é imperioso que a universidade seja autônoma, na forma como desenhou-se institucionalmente na Constituição Federal de 1988.

3. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA: UM DESAFIO

A Constituição, na norma do art. 207, não fez diferenciação da autonomia universitária em razão do regime aplicável às instituições de ensino. Assim, a ampla autonomia concedida pelo poder constituinte se deu de forma indistinta entre as universidades regidas pelo regime de direito privado e pelo regime de direito público.

Em interessante estudo sobre o impacto da ampla autonomia universitária estabelecida pela Constituição de 1988, Nina Beatriz Stocco Ranieri (2013) destaca que a autonomia universitária, no que diz respeito à questão administrativa e de gestão, possui graus empíricos de efetividade diversos de acordo com o regime jurídico da universidade. Se, de um lado, as universidades privadas gozam de ampla autonomia para sua gestão e administração, inclusive tendo a norma da autonomia propiciado uma verdadeira expansão massiva do ensino privado, sobretudo na década de 90, as universidades públicas perdem (ou tem inefetiva) a prerrogativa de serem autônomas, conforme o ente federativo que as mantém.

A autora, em seu estudo, explica que em relação as universidades públicas, aquelas mantidas pela União (ou universidades Federais) são as que, passados mais de 30 anos da constituição, todavia não possuem efetivada a ampla autonomia constitucionalmente garantida.

De fato, o tratamento dado ao tema, principalmente nos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e na tradicional doutrina do direito administrativo, parece incorporar de forma forte a ideia de que, em razão do regime de direito público das universidades federais, elas devem se sujeitar a um maior controle público, ou sujeição a lei. O paradigma desse pensamento no STF é a ADI 51 de 1989 (BRASIL, 1989), que interpretou a autonomia universitária como sujeição das universidades às leis, de forma geral, sem especificar a hierarquia normativa de quais leis se estava diante, usando como argumento geral de que “autonomia não significa soberania”, não levando em conta o alcance de uma elevação a hierarquia normativa constitucional da autonomia universitária.

Na ADI 51 de 1989, a controvérsia era em torno de uma resolução da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que disciplinava as suas eleições internas para reitoria. Na ocasião, o

procurador geral da república pediu a declaração de inconstitucionalidade da norma interna da UFRJ, discorrendo que a instituição, por ser uma autarquia federal, deve se sujeitar às leis de pessoal e de investidura de cargos da Administração Pública Federal.

A ADI 51 foi relatada pelo então ministro Paulo Brossard, que interpretou a autonomia universitária do artigo 207 da CF como uma “não novidade” trazida pela CF 88, sendo que deveria a norma constitucional ser harmonizada com a lei de 1968, a qual fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior⁹. Para o relator, não deveria se supor que a autonomia universitária do artigo 207 da CF de 1988, de que passavam a gozar as universidades a partir de então, as colocava acima da lei. Entendeu que a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão não colocava a UFRJ em outro lugar, diferente de qualquer outra autarquia que compunha a administração pública federal, devendo receber o mesmo *status* jurídico que qualquer outra instituição componente da administração pública federal indireta.

Assim, interpretaram que o conceito de autonomia universitária para o STF, no que diz respeito às universidades federais, é que as mesmas, por serem parte da Administração Pública indireta, têm sua autonomia restringida pelas leis infraconstitucionais e pelas normas constitucionais que disciplinam o regime de direito público.

As universidades federais, em razão da organização administrativa do Estado brasileiro, consolidada, em um primeiro momento, pelo decreto n. 200/67 e, posteriormente, pela lei 5540/68 (revogada pela lei 9394/96), compõem a chamada administração pública indireta e são conceituadas na doutrina do direito administrativo como sendo “autarquias em regime especial” (NOHARA, 2013, p. 557). Isso significa dizer que gozam de certas peculiaridades, como o mandato de seu dirigente ser insuscetível de demissão pelo chefe do poder executivo, na forma da súmula 47 do STF, de 1963 (MEDAUAR, 2012, p. 87), a possibilidade de organização interna da progressão funcional de seus servidores e normas estatutárias e regimentais próprias para disciplina de procedimentos internos (FERRAZ, 1999)¹⁰.

Por certo é que a LDB (lei n. 9394/96), no seu art. 54, dispõe que as universidades mantidas pelo poder público gozarão de estatuto jurídico especial, daí a razão pela qual tanto a doutrina como a jurisprudência seguem se inclinando para manter hígida a percepção doutrinária pretérita de que as

⁹ A referência é a lei n. 5540 de 1968, que fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior. A referida lei foi revogada pela lei n. 9394 de 1996 (LDB), que instituiu a as diretrizes e bases da educação nacional.

¹⁰ Existe uma grande discussão sobre a natureza jurídica e a força normativa dos regimentos universitários. A esse respeito, consulte-se (FERRAZ, 1999).

universidades públicas, e sobretudo as universidades federais, são autarquias especiais, pelas características supramencionadas.

Estabelecer essa natureza de autarquia às universidades federais é dizer que elas estarão sujeitas, nas relações civis, tributárias e trabalhistas, ao chamado regime de direito público, o que implica a indisponibilidade do interesse público e a sujeição aos mecanismos de controles típicos da Administração Pública nas suas atividades administrativas e de gestão¹¹. Portanto, é evidente que todos os mecanismos de controle de contas, probidade administrativa e judicial, práticas de *accountability*, governo aberto e *compliance* público, princípios constitucionais administrativos, típicos e aplicáveis aos entes da Administração Pública indireta, se aplicam às universidades federais. Ou seja, todas as normas de hierarquia constitucional em matéria de regime administrativo se aplicam as universidades públicas federais, como as normas dos artigos 37 a 41, as normas relativas ao orçamento da administração do artigo 165 e a sujeição do controle pelo Tribunal de Contas (artigo 71), ou das demais instituições como o Ministério Público (artigo 127).

Entretanto, o que entra em jogo na autonomia universitária não é essa sujeição de controle típico das instituições mantidas sob o regime de direito público, mas, sim, em qual medida o fato de as universidades federais comporem a Administração Pública compromete a autonomia universitária constitucional plena, com o discurso de controle administrativo legitimado na supremacia do interesse público.

Ou seja, há que se perquirir se o discurso de controle administrativo não é um subterfúgio governamental para controlar a autonomia universitária, em evidente comprometimento dos fins da universidade como centros científicos de saber e instituições da garantia de direitos fundamentais como à educação e ao desenvolvimento.¹² Além disso, há que se constatar se, e em que medida, o controle governamental compromete, também, a gestão democrática das instituições de ensino. Por esse motivo a gestão administrativa e a correta compreensão do que significa essa característica, numa instituição universitária, é o grande desafio que as universidades, sobretudo as federais, ainda precisam enfrentar, passados mais de 30 anos da elevação a hierarquia constitucional da norma que garante a autonomia universitária.

Resta a consideração a respeito do porquê da necessidade de as universidades gozarem desse alto grau de autonomia, independentemente de seu regime público ou privado. A razão para isso é tríplice: 1) porque são instituições responsáveis pela produção, custódia e disseminação do

¹¹ Sobre o regime de direito público: (PIETRO, 2006, p. 64); (JUSTEN FILHO, 2005, p. 48); (MELLO, 2005, p. 55).

¹² Há evidências que indicam uma correlação positiva (apontando-a como um dos mais importantes fatores) entre o grau de autonomia acadêmica e a performance de uma instituição (WESTERHEIJDEN *et. al.*, 2010, p. 91 *et passim*).

conhecimento na sociedade; 2) porque sem autonomia e liberdade, sobretudo no que diz respeito a questionar e a enfrentar as inafastáveis influências ideológicas e políticas, não há verdadeiro conhecimento ou ciência; 3) porque, em razão dessa necessidade de autonomia e liberdade imposta pela epistemologia, as universidades são espaços privilegiados de fomento e proteção às liberdades de pensamento e de expressão, bases fundamentais de um Estado democrático de direito.

4. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA COMO GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

No direito constitucional, sobretudo naquele de matriz sul-americana e garantista¹³, fruto de uma luta de transição entre ditaduras e democracias, aparecem novas funções constitucionais destinadas a algumas instituições de Estado. Essas instituições ganham protagonismo normativo constitucional, com o objetivo de serem garantias de direitos fundamentais, reconquistados nas novas democracias constitucionais. Essas instituições ganham proteção constitucional, inclusive, em relação aos poderes públicos (executivo, legislativo, judiciário), justamente para que seja possível atribuir a elas a concretude dos direitos fundamentais, independentemente das políticas governamentais, dando-lhes autonomia (CYRILLO e SILVEIRA, 2020a).

E, por este motivo, as universidades foram dotadas de autonomia pelo constituinte, para funcionarem como verdadeiras instituições de garantia de direitos fundamentais¹⁴. É indispensável frisar que os titulares dos direitos fundamentais albergados pela autonomia universitária não são as universidades; tampouco são os seus administradores, docentes e funcionários, públicos ou privados. Incompleta, se não incorreta, inclusive a noção de que os seus titulares são, única e talvez até principalmente, os estudantes dessas instituições. Tem-se, no Brasil, o mau hábito de ver a universidade como um local apenas de *ensino* quando, até por força constitucional, estão alicerçadas nos pilares do ensino, pesquisa e extensão. Desde a sua concepção e várias vezes ao longo da história, as universidades foram centros de produção, custódia e disseminação do conhecimento humano e das liberdades (CYRILLO e SILVEIRA, 2020a).

Essa liberdade acadêmica não é, apenas, uma “liberdade individual”, embora inclua diversas liberdades individuais. Ela é, também, uma liberdade institucional. Essa é uma dimensão fundamental

¹³ Também na Argentina com a reforma Constitucional de 1994 houve a alçada da elevação do status de hierarquia constitucional da Autonomia Universitária para as Universidades Nacionais, prática que já existia no país desde 1918, porém sem norma constitucional garantidora (MARTINEZ, 2019).

¹⁴ A expressão instituições de garantias de direitos fundamentais é usada por Luigi Ferrajoli para explicar o papel constitucional que algumas instituições receberam sobretudo no que o autor chama de constitucionalismo de terceira geração, identificado como aquele direito constitucional produzido, sobretudo, nos processos de redemocratização da América Latina no final do século XX. (FERRAJOLI, 2018, p. 26).

para o desenvolvimento científico de uma comunidade, visto que a ciência não é um projeto individual, mas de colaboração coletiva. A Universidade é a instituição, historicamente e por excelência, na qual essa pesquisa pode (e deve) acontecer de maneira desinteressada de pressões externas em busca do conhecimento, tais como o objetivo do lucro ou as amarras de ideologias religiosas ou políticas de ocasião. Por esse motivo, essa liberdade acadêmica precisa de uma garantia específica, que na Constituição Federal de 1988 é a autonomia universitária, na forma do seu artigo 207. (CYRILLO e SILVEIRA, 2021a).

Por sua vez, a liberdade protegida pela autonomia universitária de forma mais específica é a liberdade acadêmica, que tem em uma de suas faces a liberdade do cientista, do pesquisador, do professor. Na outra face, a liberdade de crítica por parte da comunidade científica e acadêmica, aí incluídos necessariamente os alunos (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2019). A autonomia universitária tem outro benefício no que concerne às liberdades, que é o de auxiliar na garantia da pluralidade, tão necessária e indispensável na existência, tanto da democracia, quanto do progresso científico. Para Popper (2004, p. 71), o mais amplamente reconhecido dos obstáculos ideológicos ao progresso na ciência “é a intolerância ideológica ou religiosa, usualmente combinada com dogmatismo e falta de imaginação.” O autor alerta para o perigo das “modas intelectuais”, verdadeiras ideologias entrenchadas no âmbito científico (2004, p. 77). Uma das armas contra esse encastelamento de posições ideológicas, travestidas de embasamento científico, é justamente a pluralidade de posicionamentos entre as diversas instituições de pesquisa.

Isso porque, se houver um controle centralizado (ou governamental), não haverá antídoto contra a possibilidade de fundamentalismo pseudocientífico. O fundamentalismo se combate com liberdade de investigação, com a possibilidade de se questionarem, até o fim, os pressupostos mesmos de uma determinada área do conhecimento ou teoria – até mesmo nos casos mais radicais, em que esse questionamento leve à autodestruição.¹⁵

É preciso, desde logo, se afastar a defesa de uma “ditadura da verdade”. É tentador que se defenda a imposição do ensino de um determinado ponto de vista, desde que esse ponto de vista seja verdadeiro. Tal imposição teria o papel de impedir o professor de procurar ensinar falsidades ou mentiras aos seus alunos. Ocorre que essa tentação é enganosa, pela – errônea – suposição de que o

¹⁵ Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins “A liberdade de ensino possibilita e garante um desenvolvimento amplo da ciência e da pesquisa no país. Essa liberdade, frisamos, visa a exterminar qualquer tipo de autoritarismo e de manipulação que a educação possa sofrer. A liberdade de ensino pressupõe, antes de tudo, a ideia de que os professores podem trabalhar segundo suas convicções, não estando obrigados a ensinar o que os outros impõem” (BASTOS e MARTINS, 1998, p 435).

ensino pode ser neutro, ou de que alguém pode deter uma verdade inquestionável. É preciso se atentar ao abismo existente entre teorias amplamente aceitas e pontos de vista sobre os quais não se permitem questionamentos; as teorias são amplamente aceitas justamente porque, quando questionadas, suportam e vencem as mais pesadas críticas com base em argumentos e evidências convincentes.

De fato, o ato de se desejar impor uma determinada e única visão para o ensino é, por si mesmo, ilegítimo. Como bem afirmou Bertrand Russel (2013, p. 109):

O argumento fundamental para a liberdade de opinião é a dúvida de todas as nossas crenças. Se tivéssemos certeza de que conhecemos a verdade, haveria algo para recomendar seu ensino. Mas nesse caso o ensinamento não implicaria autoridade, visto sua racionalidade inerente. [...] Quando o Estado intervém para assegurar o ensino de alguma doutrina, ele age desse modo porque não há uma evidência conclusiva em favor dessa doutrina. O resultado é que o ensinamento não é verdadeiro, mesmo que possa ser verdade.

Tampouco se pode cair no extremo oposto, especialmente tendo em vista que, evidentemente, professores, teorias e mesmo instituições são falíveis. Há aqui justamente uma conexão interessante entre a liberdade de cátedra e a liberdade científica, ambas fomentadas pela autonomia administrativa das universidades. Porque a liberdade dos professores de poderem “trabalhar segundo suas convicções” não deve ser entendida como uma liberdade para que possam trabalhar com base em opiniões pessoais desprovidas de qualquer justificção ou embasamento científico, nem que o conhecimento e a justificção não possam ser postos a prova, por outras razões, também embasadas cientificamente.

Como já argumentado, a autonomia universitária não é apenas a garantia de uma liberdade individual (como o são a liberdade de pensamento e de expressão); é, principalmente, uma garantia de liberdade institucional. A complementaridade dos pilares do ensino e pesquisa da universidade não está apenas no fato do desenvolvimento científico da sociedade e do país, ou se poderiam ter – como se tem – instituições unicamente de pesquisa e instituições unicamente de ensino. O sentido da fusão do ensino e da pesquisa em uma única instituição é imbuído pela noção de que a convicção do professor ao ensinar há de ser uma convicção *científica* (CYRILLO e SILVEIRA, 2021a).

A autonomia universitária, no âmbito tanto administrativo quanto científico, trabalha em prol da possibilidade (para não falar em grande probabilidade) de que as diferentes instituições do país assumam posições doutrinárias as mais diversas, com isso mantendo umas às outras em xeque no que diz respeito à cientificidade dos resultados das pesquisas. A pasteurização dessa pluralidade leva ao fundamentalismo, que é a morte da ciência¹⁶. O pensamento científico é, por definição, aquele que

¹⁶ Do voto do Ministro Celso de Melo na ADPF 548 “A Universidade, desse modo, desde que respeitado o direito de reunião, passa a ser o espaço, por excelência, do debate, da persuasão racional, do discurso argumentativo, da transmissão

advém de um questionamento que impulsiona uma investigação, e que está sempre sujeito à revisão ante a evidências encontradas ou apresentadas. É, pois, o oposto do fundamentalismo (CYRILLO e SILVEIRA, 2021a).

Nesses termos, percebe-se que a autonomia universitária não é unicamente uma proteção aos professores e professoras universitários, aos estudantes, ou mesmo à sociedade no que diz respeito ao conhecimento. É uma proteção à própria existência do Estado democrático de direito, o que justifica a sua alçada elevada à hierarquia constitucional, como ocorreu na Constituição Federal de 1988. A autonomia universitária não é uma questão de regulamentação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas, sim, uma questão de fundamento do próprio Estado democrático e, portanto, uma garantia fundamental cuja coletividade é a titular. Portanto, a concepção constitucional autonomia universitária é aquela que deve ser exercida nos termos da Constituição Federal e não nos termos da lei, já que a autonomia universitária nada mais é do que a garantia constitucional de direitos fundamentais que estão no cerne da própria Constituição.

A autonomia universitária é uma verdadeira garantia dos direitos fundamentais, base estrutural do Estado democrático de direito.

5. DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE SER TOLHIDA A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA POR NORMA INFRACONSTITUCIONAL

Estabelecida a importância fundamental da autonomia universitária no Estado democrático de direito, e a sua hierarquia constitucional expressa e deliberada na Constituição brasileira de 1988,

de ideias, da veiculação de opiniões, enfim, o local ocupado pelos alunos, pelos professores e pelo povo converte-se naquele espaço mágico em que as liberdades fluem e florescem sem indevidas restrições governamentais. “Viva a morte, abaixo a inteligência”, lançado, em 12/10/1936, por um General falangista adepto incondicional de Francisco Franco, em aberto desafio ao grande poeta e Reitor da Universidade de Salamanca, Dom Miguel de Unamuno, que, hostilizado pelos inúmeros franquistas ali presentes, respondeu, com altivez e dignidade, no que seria seu último discurso, à provocação atrevida e insensata do General fascista que o desafiara, dizendo: “Agora mesmo ouvi um grito necrófilo e insensato, ‘Viva a morte’. Eu devo dizer-lhes que considero repulsivo esse esdrúxulo paradoxo (...). Estamos no templo da sabedoria e da inteligência. E, nele, eu sou o seu sumo sacerdote. São vocês que profanam esses espaços sagrados [são os espaços da Universidade]. Vocês vão vencer porque têm mais que o necessário de força bruta. Mas vocês não convencerão. Pois, para convencer, é preciso persuadir. E, para persuadir, vocês necessitarão o que não têm: razão e justiça na luta”. Com essa resposta, o grande filósofo e poeta espanhol Miguel de Unamuno, em sua alta condição de Reitor de uma das mais antigas Universidades europeias, celebrou a liturgia do triunfo do Bem sobre o mal, da inteligência sobre a irracionalidade, da civilização sobre a barbárie e do pensamento livre e crítico sobre a intolerância e a tirania que regimes despóticos costumam impor sobre a mente humana. Esse corajoso discurso, na realidade, representou a defesa da própria autonomia universitária em plena Guerra Civil espanhola e significou – como assinala Severiano Delgado Cruz (“Arqueologia de um Mito: o ato de 12 de outubro de 1936 na palavra do Parainfo da Universidade de Salamanca”) – “a alta expressão simbólica da vitória da inteligência sobre a morte, dos valores republicanos e democráticos sobre o militarismo fascista”. (BRASIL, 2020).

resta clara a ilegitimidade dos avanços do poder executivo federal contra a autonomia das universidades pela via que tem, sistematicamente, adotado.

No sistema hierarquizado de normas dos sistemas jurídicos estatais jaz no centro, como ensina Raúl Gustavo Ferreyra (2011, p. 35), a regra constitucional. Por sua vez, a supremacia da Constituição é o postulado no qual se assenta o próprio direito constitucional contemporâneo, oriundo da experiência americana (BARROSO, 2009a, p. 84).

Assim a Constituição goza de superioridade jurídica em relação as demais normas do sistema jurídico, e, por consequência, nenhuma norma ou ato jurídico pode subsistir validamente no sistema se for incompatível com a mesma.

Para Germán Bidart Campos (2008, p. 23) dizer que a Constituição goza de supremacia significa dizer duas coisas possíveis, a saber: a) que a Constituição material é a base ou fundamento que dá efetividade e funcionalidade à ordem jurídico-político de um Estado; ou, b) que a Constituição no sentido formal por estar revestida de superlegalidade e supremacia impõe como dever-ser que todo o mundo jurídico inferior a ela seja congruente e compatível. A prova dessa superioridade pode ser encontrada na existência de mecanismos de controle da constitucionalidade das demais regras do sistema através do que se conhece como jurisdição constitucional (KELSEN, 1988, p. 109). Nas palavras de Barroso (2009b, p. 372):

Do ponto de vista jurídico, o principal traço distintivo da Constituição é a sua supremacia, sua posição hierárquica superior à das demais normas do sistema. As leis, atos normativos e atos jurídicos em geral não poderão existir validamente se incompatíveis com alguma norma constitucional. A Constituição regula tanto o modo de produção das demais normas jurídicas como também delimita o conteúdo que possam ter. Como consequência, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo poderá ter caráter formal ou material.

Assim sendo, há que se tomar o devido cuidado com a tradicional interpretação de autarquia especial do tradicional direito administrativo, para conceituar a natureza jurídica das universidades públicas, sob pena de se admitir uma leitura cruzada da norma constitucional do art. 207, com os olhos da ordem jurídica anterior a Constituição de 1988, a qual previa um controle autoritário das universidades, marca inexorável do governo ditatorial.

Em outras palavras, o limite normativo de restrição pelo regime de direito administrativo da autonomia universitária é aquele dado pelas normas de hierarquia constitucional, sendo intervenção indevida na autonomia administrativa e de gestão apenas aquelas que não decorrem de norma constitucional, como são as leis ordinárias (DE ARAGÃO, 2020, p. 7). Nesse sentido, aquelas normas de hierarquia infraconstitucional, como as leis ordinárias e as medidas provisórias, são meios incompatíveis com a ordem constitucional de 1988 para restrição da autonomia universitária.

Nesses termos, são claramente inconstitucionais as investidas do executivo federal no sentido de limitar a autonomia universitária por meio de normas infraconstitucionais, em especial as tentadas pelas medidas provisórias 914/19 e 974/20. Ambas as medidas visavam a interferir na gestão das universidades. A MP 914/19 estabelecia regras sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II, com impacto principalmente com relação aos institutos, os quais passariam a ter que encaminhar lisa tríplice ao Presidente da República. Já a MP 974/20 dispunha sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da pandemia da covid-19 – em evidente aproveitamento político da emergência sanitária (CYRILLO e SILVEIRA, 2020a).

Ainda que tivessem sido convertidas em lei, tais normas não seriam válidas, eis que violadoras da Constituição. A opção de alçar a autonomia universitária à hierarquia constitucional tem implicação para o futuro, pois significa que apenas normas de natureza, ou hierarquia, constitucional podem limitar a autonomia que foi concedida pelo poder constituinte que é soberano, de forma plena e sem limitação. Eventual modificação da autonomia universitária, portanto, só será legítima e for efetuada por meio de Emenda Constitucional, discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, conforme o artigo 60 da CF 88. Deixando aqui em aberto a necessidade de se perquirir, ainda, o fato de ser a autonomia universitária uma garantia, e portanto, estaria enquadrada nos limites materiais a reforma constitucional.

Resta pendente de discussão, sobretudo pelos meios jurídicos adequados, se o artigo 16 da lei 5540/68, com a redação dada pela lei 9.192/95, são compatíveis com a nova realidade dada pela Constituição de 1988 de estabelecer hierarquia constitucional plena a autonomia universitária. Essa regra regulamenta, através de norma infraconstitucional geral, não emanada pelas estruturas administrativas das próprias universidades, a forma de escolha dos reitores das universidades federais. A regra infraconstitucional em questão disciplina a forma de escolha dos gestores das instituições federais de ensino, atribuindo a decisão final dessa escolha ao Presidente da República. Ao que tudo indica, pelo acima argumentado, é que essas regras não são compatíveis com a autonomia universitária constitucional, razão de estabelecerem restrição administrativa às universidades federais, não compatível com as normas de hierarquia constitucional.

Parece que é necessário que se corrija a inconsistência dessas normas infraconstitucionais que confundem a nomeação (ato administrativo formal) com a escolha (deliberação sobre conveniência e oportunidade sobre quem deve conduzir a universidade), sendo que a segunda não pode ser atribuída àqueles que não estão na estrutura interna da universidade. E, se for assim, tem-se que discutir, pelos

meios jurídicos adequados, o questionamento da compatibilidade constitucional dessas regras infraconstitucionais, pois graças a elas o grau de autonomia das universidades federais é bastante limitado em comparação com as universidades privadas, inclusive aquelas que se remuneram de subsídios públicos ou renúncias fiscais.

6. CASOS ATUAIS SOBRE O IMPACTO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA ENQUANTO GARANTIA CONSTITUCIONAL NAS PRÁTICAS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Em relação às medidas judiciais tomadas pelos juízes eleitorais na eleição geral de 2018, a Procuradora Geral da República ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a ADPF 548, para ver declarada inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei n. 9.504/1997 (lei das eleições) que conduzisse à prática de atos judiciais ou administrativos pelos quais se possibilitasse o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, dos debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, ou a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários, de modo a garantir as liberdades acadêmicas e a autonomia universitária. A ADPF 548 foi julgada procedente pelos Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em maio de 2020, confirmando a liminar anteriormente concedida.

No que diz respeito ao processo de nomeação dos Reitores das universidades federais, existem duas demandas atualmente em tramitação perante do Supremo Tribunal Federal: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6565, por meio da qual o Partido Verde questiona a compatibilidade das listas tríplices e o respeito a autonomia universitária; e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 759, por meio da qual o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil solicita que seja determinado que o presidente somente nomeie como Reitor o primeiro nome da lista enviada pelas Universidades Federais e demais Instituições Federais de Ensino Superior, em respeito à consulta feita às respectivas comunidades acadêmicas, bem como a anulação dos atos de nomeação já realizados que não obedeceram a escolha da comunidade universitária. As duas ações ainda não tiveram julgamento de mérito perante o STF.

Por sua vez, em relação ao termo ajustamento de conduta (TAC) firmado pelo ex-reitor e professor da UFPEL com a CGU e a interpretação de que os professores das universidades possam

sofrer qualquer tipo de punição administrativa por manifestação de opinião direcionada ao Governo Federal ou ao Presidente da República, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ingressou com a ADPF 800, requerendo que seja dada interpretação conforme ao art. 117, V, da Lei n. 8.112/1990, para assegurar a liberdade acadêmica e de expressão. O feito também aguarda julgamento.

Os fatos acima desafiam a discussão sobre o retrocesso dos direitos de liberdade, sobretudo da liberdade acadêmica, bem como sobre a necessidade de conceituar e de trabalhar com a categoria da autonomia universitária como uma forma de atribuir à universidade a categoria de instituição de garantia de direitos fundamentais.¹⁷ A compreensão do potencial da contribuição da liberdade acadêmica aliada à autonomia universitária para com a sociedade, inclusive e talvez sobretudo no que diz respeito à salvaguarda dos valores de uma democracia, é fundamental para compreender, tanto a alçada da autonomia universitária a garantia constitucional fundamental, quanto o seu papel instrumental na resistência aos recentes ataques autoritários contra a democracia, os direitos e as instituições democráticas brasileiras¹⁸.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia universitária é tema de amplos debates, não apenas no Brasil, mas no mundo. Debatem-se a sua importância, papel na sociedade, e a sua extensão, especialmente considerando aqueles casos em que há a aplicação de recursos públicos na educação. Buscam-se também quais seriam os elementos da autonomia universitária no que diz respeito à gestão institucional, para além da liberdade acadêmica (e liberdades de pensamento e de expressão associadas).

No Brasil, a autonomia universitária está prevista expressamente nos artigos 206 e 207 da Constituição de 1988. Ainda assim, surgem dúvidas a respeito de seu *status* constitucional, do limite de aplicação e restrição de tais normas constitucionais, e da possibilidade de regulamentação infraconstitucional – especialmente no que diz respeito às instituições públicas, sujeitas às normas gerais da administração pública e do regime de direito administrativo.

Apresentou-se neste artigo a autonomia universitária como um preceito normativo constitucional, não apenas por previsão constitucional explícita, mas por deliberação expressa do poder constituinte originário. Tais deliberações vieram em resposta expressa às medidas de controle da atividade universitária por meio de medidas governamentais autoritárias nas décadas da ditadura,

¹⁷ Para uma análise pormenorizada de cada um dos referidos casos, sobretudo de sua fundamentação jurídica e possíveis consequências e desdobramentos, vide CYRILLO e SILVEIRA, 2021b.

¹⁸ Ainda sobre os ataques governamentais de Bolsonaro às instituições científicas João Vitor Cardoso analisa como o populismo de direita objetiva a destruição do estado administrativo e suas instituições (CARDOSO, 2020).

e culminou com a decisão constitucional por uma autonomia universitária plena – ou seja, sem possibilidade de restrição, dessa autonomia, por lei ordinária ou por outra forma de lei infraconstitucional.

Procurou-se investigar se há, de fato, justificativa para essa postura do ponto de vista jurídico. Concluiu-se que sim, tendo em vista que a autonomia universitária é meio indispensável para a proteção de direitos e garantias fundamentais da sociedade, os quais incluem e extrapolam os direitos de ensinar e aprender, o direito ao conhecimento e ao desenvolvimento científico, ou as liberdades e garantias à liberdade de pensamento e expressão.

À universidade livre e autônoma, como *locus* privilegiado de exercício desses direitos na sociedade, foi atribuído o papel de verdadeira instituição de garantias do Estado democrático de direito. Assim, a universidade exerce um papel importante de promotora do pluralismo político e ideológico em prol do conhecimento e, como tal, age como um espaço social de proteção contra os avanços de ideais autoritários.

No que diz respeito ao objetivo de demonstrar que, passados mais de 30 anos da promulgação da constituição, o conceito de autonomia universitária ainda está em construção, detectou-se e apresentou-se uma evolução na interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no que diz respeito à autonomia universitária e ao alcance das normas constitucionais que a preveem. Nos anos que imediatamente seguiram à promulgação da Constituição de 1988, viu-se no STF a interpretação de que as universidades públicas não teriam tratamento diferenciado em relação às demais autarquias integrantes da administração pública, sujeitando-se os limites da autonomia universitária à legislação infraconstitucional. Já recentemente, no julgamento da citada ADPF 548, o STF compreendeu a liberdade acadêmica como um direito indissociável de diversos direitos e garantias fundamentais, reconhecendo o seu *status* verdadeiramente constitucional.

Perguntou-se especificamente sobre a possibilidade de interferência governamental na gestão administrativa das universidades públicas por meio de atos normativos infraconstitucionais, especialmente em virtude das recentes e constantes investidas do poder executivo federal no âmbito da gestão acadêmica, sobretudo com a intenção de apontar e controlar os seus gestores. Concluiu-se pela impossibilidade (isto é, pela ilegitimidade) de tal limitação da autonomia universitária, seja por meio de Medidas Provisórias ou mesmo Leis Ordinárias, seja por meio de outros atos normativos infraconstitucionais.

Restaram em aberto as questões referentes à constitucionalidade de a decisão final da escolha dos gestores das instituições federais de ensino caber ao Presidente da República, em interpretação

do artigo 16 da lei 5.540/58, com a redação dada pela lei 9.192/95. Parece haver uma inconsistência nessas normas infraconstitucionais, que confundem a nomeação (ato administrativo formal) com a escolha (deliberação sobre conveniência e oportunidade sobre quem deve conduzir a universidade), sendo que a segunda não pode ser atribuída àqueles que não estão na estrutura interna da universidade. Essas são questões que serão objeto de futuro desenvolvimento da presente pesquisa e de medidas compreensão dessa autonomia universitária plena, ainda em construção.

Como próximos passos da presente pesquisa, elaborou-se no primeiro semestre de 2021 uma atividade de integração entre pesquisa e extensão para produção de estudo clínico¹⁹ feito em conjunto entre o Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, em parceria com a Universidade de Caxias do Sul, campus Hortênsias, através da Clínica Interamericana de Direitos Humanos, sobre a autonomia universitária. O intuito é o de pesquisar e produzir subsídios técnicos para o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 759 (ADPF 759), que versa sobre a compatibilidade da sistemática das listas tríplices para escolha, pelo Presidente da República, dos reitores das universidades federais e o art. 207 da Constituição Federal. Trata-se de possibilidade de atuação real dos discentes na produção do memorial que será entregue como contribuição de *amicus curiae* na ação constitucional proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADPF 759) que tramita perante o Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se discute a compatibilidade da lei que estabelece a sistemática de escolha de reitores pelo Presidente através de lista tríplice e a autonomia universitária estabelecida na Constituição Federal, ação que tem julgamento previsto para junho de 2021.

Tanto os resultados da do estudo clínico quanto o julgamento das ações pendentes na Corte Suprema apresentarão subsídios importantes, tanto teóricos, quanto referentes aos desdobramentos práticos e consequências da compreensão da autonomia universitária como garantia fundamental constitucional. Esses resultados serão apresentados em publicação científica subsequente, tão logo concluídas as atividades da clínica.

¹⁹ O estudo clínico em direito consiste, basicamente, na proposta de solução de um conflito jurídico real, a partir da representação de causas sob a supervisão dos professores, de modo a produzir a proposição de uma solução real com efetiva possibilidade de intervenção por parte dos alunos (ACCA e SCABIN, 2009).

REFERÊNCIAS

ACCA, Thiago S.; SCABIN, Flavia. Clínica de direito. In: GHIRARDI, José Garcez (coord.). *Métodos de ensino em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2009. P 1-22.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009a.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 2009b.

BIDART CAMPOS, Gérman J. *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, 2008

BRANDÃO, Rodrigo. *Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Senado Federal. *Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões)*, 1987. Disponível em

<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8a_Sub_Educacao_cultura_e_esporte.pdf>. Acesso em 26 de setembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 51 de 1989*. Distrito Federal. Relator: Ministro Paulo Brossard. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>>, Acesso em 05 de agosto de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548*. Distrito Federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=748549179&tipo=TP&descricao=%2F548>>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

CARDOSO, João Vitor. The Collision between Bolsonaro and the Sovereignty of Science: *The Courts Step In*, *Int'l J. Const. L. Blog*, Apr. 9, 2020, disponível em

<http://www.iconnectblog.com/2020/04/the-collision-between-bolsonaro-and-the-sovereignty-of-science-the-courts-step-in/>. Acesso 30 mar. 2021.

CYRILLO, Carolina. Limites Formais, Materiais e Circunstanciais das Emendas Constitucionais, in. SGANZERLA, Rogério (org.). *Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

CYRILLO, Carolina; SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos. A autonomia universitária na CF 88: em momento constitucionais.[1]. *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 20, nº 1425, 22 de junho de 2020a. <<https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/428-artigos-jun-2020/8134-a-autonomia-universitaria-na-cf-88-em-momentoconstitucionais-1>>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

CYRILLO, Carolina; SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos. (no prelo) ADPF 548: Autonomia universitária como garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito. In RIZK FILHO, José Carlos et al. (org). *Decisões Notórias das Cortes Supremas e Constitucionais*. Vitória: OAB/ES, 2021a, no prelo.

CYRILLO, Carolina; SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos. A universidade como instituição de garantia das liberdades no Estado Democrático de Direito: autonomia universitária como instrumento de resiliência. In BUSTAMANTE, Thomas e MELLO, Patricia Perrone Campos (Orgs.). *Retrocesso Democrático e resiliência: a disputa pela constituição de 1988*. São Paulo: Bosch, 2021b, no prelo.

DE ARAGÃO, A. S. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 32, n. 01, p. 5-28, 30 abr. 2020

FERRAJOLI, Luigi. Para um Ministério Público como instituição de garantia. *Revista do Ministério Público*. 153: janeiro a março de 2018.

FERRAZ, Ana Candida Cunha. Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1988. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 215: 117-142, jan./mar. 1999, p. 123.

FERREYRA, Raúl Gustavo. Fundamentos Básicos de Direito Constitucional, *Anuário Superior de Justiça*. Vol I. Santo Amaro: Leud, 2011.

IWINSKA, Julia; MATEI, Liviu. *University Autonomy: a practical handbook*. Budapest: Central European University, 2014. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/331345204_University_Autonomy-A_Practical_Handbook>. Acessado em 27 de setembro de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Saraiva. São Paulo, 2005.

KELSEN, Hans. La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional) in *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Editorial Debate, Madrid 1988.

MARTINÉZ, Leandro A. La autonomía de las Universidades Nacionales en el Sistema Constitucional argentino. Análisis de las competencias y la jerarquía de las normas en materia de educación superior. *Derechos En Acción*, 12(12), 309, 2009. <https://doi.org/10.24215/25251678e309>

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino privado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: RT, 2012. P. 87.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 557.

PARAGUASSU, Lisandra. Governo pune professores de universidade federal por críticas a Bolsonaro. *Reuters*, 3 de março de 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-professores-bolsonaro-idBRKCN2AV1MN-OBRDN>. Acesso em maio de 2021.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006.

POPPER, Karl. *Lógica das Ciências Sociais*. Tradução: Estêvão de Rezende Martins. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: imprensa oficial, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. *Educ. Soc. vol.39 no.145*. Campinas Oct./Dec. 2018.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Controle público da educação e liberdade de ensinar na Constituição Federal de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga. (Coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J.J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006..

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; MAROCCO, Andréa de Almeida Leite. Liberdade de cátedra e a Constituição Federal de 1988: alcance e limites da autonomia docentes. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*. Fortaleza: Premium, 2014. v. 2..

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; OLIVEIRA, Amanda Muniz. A Liberdade Acadêmica no Direito Brasileiro: fundamentos e abrangência. In: *Revista Opinião Jurídica*. Fortaleza, ano 17, n. 25, p.158-176, maio/ago. 2019.

RUSSEL, Bertrand. *Ensaio Céticos*. Tradução de Marisa Motta. Porto Alegre: L&PM, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: RT, 1969.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999.

WESTERHEIJDEN, d. F.; DE BOER, h. F.; JONGBLOED, b. W. A.; ENDERS, j., CREMONINI, l.; FILE, j. M.; ... DE WEERT, e. . *Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform*. Volume 1: Executive Summary main report. Enschede / Kassel: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), 2010. Disponível em <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e5eba507-3f2c-4639-bb87-6aa75a0ef1f6/language-en>>. Acesso em 27 de setembro de 2020.