

DOI: 10.9732/P.0034-7191.2018V116P277

---

## Autonomia universitária e seus reflexos na escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

*University autonomy and its reflexes in the choice of the leaders of the Federal Institutions of Higher Education*

*Fabrcio Macedo Motta<sup>1</sup>*

**Resumo:** O artigo possui como tema central a análise das regras para escolha dos reitores das instituições federais de ensino superior à luz do princípio constitucional da autonomia universitária. Uma abordagem histórica analítica da autonomia universitária é feita com o intuito de se precisar os contornos e dimensões da autonomia. À luz das premissas iniciais, é feita a análise das regras da Lei nº 5.540/68 em cotejo com o art.207 da Constituição da República.

**Palavras chave:** Autonomia; Universidade; Reitores; Escolha.

- 
- 1 Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFG. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP UFG). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA. Procurador do Ministério Público de Contas (MPC TCM/GO).

**Abstract:** The article has as its central theme the analysis of the rules for choosing the rectors from federal institutions of higher education in Brasil, in view of the constitutional principle of university autonomy. An analytical historical approach to university autonomy is made in order to define the contours and dimensions of autonomy. After initial premises, the analysis of the rules of Law No. 5.540 / 68 is made in comparison with article 207 of the Constitution of the Republic.

**Keywords:** Autonomy; University; Rectors; Choice.

## 1 Introdução

A história da universidade é a história da congregação de esforços, estudos e sonhos para livre difusão do conhecimento. Fruto memorável da Idade Média, o surgimento da Universidade não poderia deixar de ter as influências da realeza e da Igreja, instituições que dominavam o cenário político e cultural da época. Na disputa por poder e influência, nobreza e igreja buscaram desde o início imiscuir-se na nascente vida universitária, nas relações entre mestres e estudantes e entre estes e a comunidade. Ao trazer a *Authentica Habita*, de Frederico Barba Roxa, de 1158, e a bula de Gregório IX intitulada *Parens scientiarum universitas*, de 1231, como exemplos da busca de influência desses poderes na organização da universidade medieval, Terezinha Oliveira anota as circunstâncias importantes para entender o nascimento das universidades:

Em primeiro lugar, seu aspecto citadino: as universidades se caracterizam como centros urbanos de saberes, diferentemente das escolas monacais, por exemplo. Sob este aspecto, saliente-se que o renascimento comercial, a divisão do trabalho entre o campo e as comunas, a organização do trabalho citadino sob a forma de corporação de ofício e o surgimento de ordens religiosas men-

dicantes (dominicanos e franciscanos) essencialmente cidadinas, tudo isso faz com que a vida medieva se processe cada vez no ambiente das cidades. Em segundo lugar, o papel social que os homens de saberes passam a desempenhar no seio da comunidade, ora a serviço do papa, ora a serviço do príncipe. A proximidade com o poder propiciava aos intelectuais uma inserção política e cultural significativa na sociedade, pois, em geral, legislavam a favor ou contra as autoridades, questionavam ou assimilavam os antigos conhecimentos sagrados ou filosóficos. Tudo isso dava certa autonomia às universidades com relação à comunidade local, permitindo-lhes uma liberdade de atuação cultural, científica e política que foi fundamental para o desenvolvimento do pensamento. Assim, verificam-se nesse período mudanças significativas no espírito social. Se até então a Igreja, portanto, a religião, indicava o caminho intelectual, com o surgimento das universidades e de um novo intelectual modifica-se esse caminhar, colocando na ordem do dia a importância dos saberes científicos<sup>2</sup>.

Essa circunstância histórica suporta a convicção de que os conceitos de *universidade* e *autonomia* têm se aproximado de tal forma a ponto de parecerem indissociáveis. Com efeito, lidar com *conhecimento* pressupõe trabalhar com o pensamento, realidade inapreensível e, por essa razão, livre por natureza. O conhecimento depende de uma mente livre para receber, amadurecer e produzir livremente pensamentos. Boaventura de Sousa Santos recorre a Karl Jaspers para traçar a relação ente conhecimento e universidade e, em consequência, identificar a missão daquela: *por concessão da sociedade e do Estado, cultivar a mais lúcida consciência de si própria*.

“Os seus membros congregam-se nela com o único objectivo de procurar, incondicionalmente, a verdade e apenas por amor à verdade. Daqui decorreriam, por ordem crescente de importância,

---

2 OLIVEIRA, Terezinha. Origem e memória das universidades medievais a preservação de uma instituição educacional. *Varia hist.*, Belo Horizonte, v. 23, n. 37, p. 113-129, jun. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-87752007000100007&lng=pt&nr m=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752007000100007&lng=pt&nr m=iso)>. acessos em 25 jan. 2018.

os três grandes objectivos da universidade: porque a verdade só é acessível a quem a procura sistematicamente, a investigação é o principal objectivo da universidade; porque o âmbito da verdade é muito maior que o da ciência, a universidade deve ser um centro de cultura, disponível para a educação do homem no seu todo; finalmente, porque a verdade deve ser transmitida, a universidade ensina e mesmo o ensino de aptidões profissionais deve ser orientado para a formação integral. No seu conjunto, estes objectivos – cada um deles inseparável dos restantes – constituiriam a ideia perene da universidade, uma ideia porque vinculada à unidade do conhecimento”<sup>3</sup>.

As primeiras experiências do que viria a ser conhecido como Universidade costumam ser reconhecidas no final do século XI e início do século XII, em Bologna e Paris<sup>4</sup>. Enquanto a criação da Universidade de Paris foi fruto da congregação de professores em modelo assemelhado às corporações, em Bologna tudo começou com a reunião de alunos de gramática, retórica e lógica. A lógica é simples, assim como sua ligação com a liberdade:

*Le lezioni duali, precettore-studente, comportano un notevole spreco di risorse umane, economiche e organizzative. Si riconsideri allora l'equazione. Il rapporto tra i due termini non deve essere più simmetrico: rimane unico il precettore; s'allarga invece la platea dei discenti. Inoltre, non sono più questi a recarsi a casa del precettore, ma siano gli stideni ad incontrarsi in un dato luogo n cui vengono impartite le lezioni, di una o più discipline. Nasce così, anno Domini 1088, lo Studium do Bologna:*

- 3 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2012, p.188
- 4 Ao anotar que o surgimento da Universidade representa a realização mais importante da Idade Média, Glete de Alcântara aponta dúvidas sobre a identificação da primeira Universidade. Segundo a autora, a despeito da importância dos studis de Bolonha e Paris, a universidade mais antiga pode ter sido a de Salerno, grande centro de estudos médicos no século IX ou X. p.10 (ALCANTARA, Glete de. UNIVERSIDADES MEDIEVAIS. **Rev. esc. enferm. USP**, São Paulo, v.9, n.1, p.9-19, abr. 1975. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-62341975000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62341975000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 25 fev. 2018.)

*libera e laica organizzazione di discenti che si reuniscono in collegi per l'aiuto reciproco fra compagni della stessa nazionalità [...] sono loro, gli studenti, i reggenti e i destinatari ultimi del servizio: significativo che nei primi anni di vita di questa istituzione il " Rettore" sai uno studente, scelto dai suoi pari*<sup>5</sup>.

Naquele período medieval, percebe-se que a universidade nasce com característica corporativa, tendo sua base principal constituída por corporações de professores ou estudantes. A despeito de as circunstâncias da época acarretarem a necessidade de reconhecimento por parte da realeza ou da Igreja<sup>6</sup>, a instituição *nasce autônoma*<sup>7</sup>. A autonomia, como dito, é imanente a uma instituição que se funda na livre circulação

- 
- 5 DECARO, Carmela di. L'Università italiana fra "Costituzione culturale" e Spazio europeo. In: *Diritto Pubblico Comparato ed. Europeo*. 2009-TTT. Torino: G. Giappichelli Editori, 2009, p.677. Id. P. 680. "I primi studiosi di cui si ha documentazione sono Pepone e Irnerio, quest'ultimo definito dai posteri "lucerna iuris". Con la consulenza di quattro doctores ritenuti suoi allievi, Federico I promulga nel 1158 la *Costitutio Habita* con cui l'Università diventa, per legge, un luogo in cui la ricerca si sviluppa indipendentemente da ogni altro potere". Disponível em: <<http://www.unibo.it/Portale/Ateneo/La+nostra+storia/default.htm>>. Acesso em 25 fev. 2018.
- 6 Eunice Durham anota que a universidade era instituição verdadeiramente internacional, congregando professores e estudantes de diferentes nações, e que por isso precisava de um status especial face às autoridades locais: "[...] oferecendo formação para um público internacional, era necessário que os diplomas tivessem também validade correspondente. Apenas a igreja, a única autoridade verdadeiramente universal no mundo medieval, fornecia esse tipo de diploma: *ius ubique docendi*". DURHAM, E. R.. A autonomia universitária extensão e limites. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2005 (Documento de Trabalho).
- 7 "Foi o corporativismo que distinguiu as universidades medievais de todos os regimes educacionais até então utilizados e garantiu-lhes sobrevivência enquanto instituição. No longo processo de institucionalização das universidades, o que esteve em jogo foi a elaboração social do princípio de que o saber e a difusão de conhecimentos eram um tipo de trabalho específico cujo exercício – tanto quanto o dos demais ofícios – exigia organização própria e certa independência em relação aos interesses da Igreja e do Estado". (RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora da USP, 1994, p.35).

de pensamentos e na transmissão de conhecimento, além de ser essencial para a posterior evolução das ciências e de seus métodos investigativos.

As Universidades não têm, como tarefa sua, transmitir qualquer ponto de vista ou opinião que seja quer 'hostil ao Estado' quer 'favorável ao Estado'. Elas não são instituições destinadas à inculcação de valores morais absolutos ou fundamentais. Elas examinam os fatos, suas condições, leis e inter-relações; examinam os conceitos, seus pressupostos lógicos e seu verdadeiro significado. Elas não ensinam e não podem ensinar o que deveria acontecer - uma vez que isso é matéria de valores e crenças fundamentais, de pontos de vista essenciais, que não podem ser 'demonstrados' como uma proposição científica. Não há dúvida de que as universidades podem ensinar seus estudantes a respeito desses pontos de vista essenciais, podem estudar suas origens psicológicas, podem examinar seu conteúdo intelectual e seus postulados gerais mais últimos; podem examinar não aquilo que neles é demonstrável, mas aquilo que se crê - mas estariam indo além das fronteiras da ciência e da erudição se devessem fornecer não apenas conhecimento e compreensão, mas também crenças e 'ideais'. A que ideais o indivíduo deve servir - 'diante de que deuses deve curvar-se' -, disto elas esperam que ele cuide sob sua própria responsabilidade e, em última instância, de acordo com sua própria consciência. As universidades podem aguçar a capacidade do estudante para compreender as condições reais de suas próprias ações; podem transmitir-lhe a capacidade de pensar com clareza e de 'saber o que quer'<sup>8</sup>.

Não é difícil reconhecer que a expansão e evolução da universidade fazem parte da dinâmica de evolução das ciências, da sociedade e do Estado. Este artigo, contudo, não centra o foco de investigação na universidade sob o prisma histórico-temporal<sup>9</sup>, optando pelo corte metodológico para

8 WEBER, Max. *Sobre a Universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica*. Trad. Lúlio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1989, p.69-70.

9 Cabe ter presente a advertência de Franklin Leopoldo e Silva: "Quando nos voltamos para a história da universidade, para o seu passado, o objetivo é

contemplar a análise dogmática da autonomia da universidade pública brasileira por meio da investigação dos princípios e regras que conferem o contorno jurídico da instituição.

## 2 Autonomia: dimensão organizativa de entidades autônomas

A análise da origem da palavra autonomia (derivada dos radicais gregos *auto* e *nomos*) permite interpretá-la como a possibilidade de editar regras próprias; de dirigir-se de acordo com as próprias regras. Na lição de Nina Ranieri:

O valor intrínseco do vocábulo enquanto conceito jurídico, porém, tem conteúdo mais amplo que o sugerido pela etimologia, ou mesmo pela dialética aristotélica, em virtude de sua elaboração histórica. A ideia autonômica é essencialmente política na origem. Sua concepção remonta aos séculos XI e XII, período de renovação da estrutura política na Europa Ocidental, cuja principal característica foi a delegação do poder até então concentrado nas mãos da realeza imperial, detentora de grandes domínios políticos. Nesse continente a decadência dos Sacros-Impérios (prolongamentos diretos do *imperium romanorum*, representados em sua última

---

sempre a compreensão do presente. [...] no entanto, não há nada mais comum do que confundir, nas análises que se fazem da universidade, processo histórico e natureza dada, transitoriedade do tempo e natureza essencial da instituição. Isso não significa propriamente ignorar a relatividade histórica da universidade tal como a temos; todos provavelmente concordariam que ela é um produto histórico. Mas o que se deixa de relativizar é o percurso histórico que levou a um determinado perfil assumido pela instituição. Esse, principalmente nos tempos atuais, é visto em suas linhas gerais como inevitável, natural e necessário. E assim, esbarramos na contradição existente entre a consideração de um processo histórico contingente e o advento de instituições e de organizações que necessariamente devem ser como são. E isso muitas vezes leva a confundir a ideia de universidade vigente com a ideia própria de universidade'. SILVA, Franklin Leopoldo e. Universidade: a ideia e a história. Estud. av. [online]. 2006, vol.20, n.56, pp. 191-202. ISSN 0103-4014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000100013>>.

versão eficiente pelo Império de Carlos Magno) provoca em seus territórios a progressiva fragmentação da autoridade pública e, via de consequência, a instauração de núcleos isolados de poder. A soberania divide-se; e a autoridade, que formalmente continua real, de fato passa a feudal e patrimonial. Diante das inúmeras ilhas de autonomia com que se deparam, e com as quais se veem compelidos a conviver para conservar a sociedade cristã unida, a Igreja e o agonizante Sacro-Império Germânico – que à época compreendia os territórios da Alemanha, Itália e Provença – reconhecem aos senhores feudais dessas regiões o poder de autonormação<sup>10</sup>.

Autonomia, em Direito Público, é um conceito polisêmico localizado no domínio da distribuição territorial e funcional do poder, e, portanto, relacionada com as definições específicas sobre a forma jurídica e política do Estado. No direito italiano, cuja influência no estudo desse tema específico é visível na doutrina brasileira, o conceito de autonomia possui maior importância no tocante aos entes públicos territoriais locais, cuja denominação própria é “autonomia locale”, ligando-se principalmente às competências das regiões. A autonomia universitária, contudo, está situada em contexto diferente: trata-se *autonomia organizzativa*, assim reconhecida como o poder de se organizar, mediante a edição de normas próprias:

*la natura di enti indipendenti vale anche a distinguere l'autonomia universitaria da quella attribuita agli enti locali e alle regioni, ai quali è riconosciuta autonomia politica, da intendersi come capacità di autodefinizione dei propri fini istituzionali in quanto enti esponenziali di collettività territoriali locali. Questo elemento non sussiste invece per le università. [...] Il legislatore statale ha pertanto escluso che il processo di decentramento che ha riguardato l'apparato centrale e le autonomie territoriali potesse coinvolgere anche le università, confermando la concezione secondo la quale l'assetto dell'autonomia universitaria si fonda su una base normativa di rango costituzionale che connota tali enti alla*

10 RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora da USP, 1994, p.15.

*stessa stregua delle autonomie territoriali, quanto alla rispettiva idoneità ad essere considerati soggetti esponenziali di interessi autonomamente tutelati*<sup>11</sup>.

Uma amostra da importância e das várias faces do conceito de autonomia organizativa pode ser encontrado na doutrina italiana, notadamente em Santi Romano e Guido Zanobini, dentre outros. Nesse sentido, Santi Romano destaca a autonomia das partes específicas do estado para com as outras em um relacionamento especial em um mesmo sistema jurídico. Em consonância com sua doutrina institucionalista, Santi Romano reconhece a autonomia quando um ordenamento pode ser considerado, ao mesmo tempo, dependente e independente de outro, sendo a graduação da autonomia variável em função da distância que separa o ordenamento autônomo do ordenamento superior que lhe originou. Zanobini, em lição muito acolhida no direito brasileiro, coloca sob relevo o aspecto funcional da autonomia ao entendê-la como o direito de algumas instituições legalmente constituídas para criar um direito próprio, reconhecido como tal pelo Estado e incorporado ao seu próprio ordenamento. Trata-se de uma limitação que o ordenamento impõe-se com o intuito de proteger interesses determinados. Em síntese, na lição de Zanobini a *autonomia é eminentemente instrumental*, tendo como objetivo proteger e satisfazer da melhor forma os interesses em razão dos quais foi concedida pelo ordenamento. Esse é, enfim, o sentido inicial da “autonomia universitária”:

*Al riguardo va puntualizzato che normalmente nella espressione «autonomia universitaria» si tende a ricomprendere sia aspetti propri dell'attività di insegnamento, sia aspetti propri dell'organizzazione amministrativa delle università; e ciò non giova alla chiarezza dei concetti. La libertà di*

11 FINOCCHI, Renato. Le università. In: CASSESE, SABINO. Trattato di Diritto Amministrativo, tomo secondo. Milano:Giuffrè, 2003, p.1362

*insegnamento, di ricerca scientifica ed artistica e di comunicazione dei relativi risultati nulla ha a che vedere con il concetto di autonomia, che costituisce una formula organizzatoria: al più si potrà discutere e valutare se una maggiore o minore ampiezza di questa, se una strutturazione di un certo procedimento amministrativo in una guisa determinante, se l'attribuzione di un potere di deliberazione ad un organo anziché ad un altro, se la maggiore o la minore rappresentatività di un collegio, possano o meno incidere sulla libertà stessa, ma non certo considerare detta libertà di insegnamento come contenuto dell'autonomia universitaria. Una cosa è una formula organizzatoria dell'amministrazione pubblica da disciplinarsi con apposite norme organizzative, altra cosa una espressione di un diritto di libertà costituzionalmente garantito. Un corretto uso, quindi, del concetto di autonomia in funzione dell'ordinamento universitario, concerne solo gli aspetti amministrativi di esso, inteso come scuola e non come istruzione<sup>12</sup>.*

### 3 Autonomia universitária na Constituição da República de 1988

Em razão da relevância de suas atribuições, sucintamente referidas na introdução deste artigo, as universidades foram tratadas com especial distinção pelo Constituinte. Nesse sentido, de acordo com a Constituição Federal, 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 (art.207).

Os órgãos ou entidades dotados de *autonomia* pela Constituição são aqueles que necessitam, para o exercício adequado de suas funções, de normas jurídicas específicas tocantes à sua organização e ao seu funcionamento. Tais normas estruturarão a garantia dos direitos de seus titulares

---

12 Università degli studi [XLV, 1992];di Barettoni Arleri Alberto, Matarazzo Fabio

ou membros, disciplinarão a formação e eficácia jurídica da sua vontade e também sua organização voltada à eficiência no exercício das atribuições respectivas. A Constituição reconhece esse espaço normativo, de forma explícita ou implícita, com a previsão da elaboração de normas próprias<sup>13</sup>.

A autonomia é eminentemente *instrumental*: as instituições aquinhoadas com espaço normativo próprio pela Constituição da República possuem relevantes atribuições cujo desempenho depende justamente do correto manejo desse espaço, sem interferências que não encontrem fundamento direto na mesma Constituição. Desta forma, na lição de Nina Ranieri, a autonomia da universidade existe

[...] em razão do serviço específico que deve prestar – ensino, pesquisa e extensão – que a universidade tem autonomia; e, que em função do mesmo, o uso da autonomia deve ser eficiente e adequado às referências socioculturais, econômicas e políticas próprias da sociedade na qual a instituição se insere. Por essas razões, a autonomia universitária é relativa<sup>14</sup>.

O pressuposto inicial é que não existe qualquer entidade soberana que não seja o próprio Estado, e que por essa razão toda e qualquer parcela de autonomia possui natureza instrumental, sendo vocacionada *mediatamente* a alcançar os objetivos da República e imediatamente a possibilitar o correto exercício de competências constitucionais. Desta forma, os *contornos da autonomia* e seus respectivos *limites* devem ser buscados sistematicamente no próprio texto constitucional.

Inicialmente, a competência das Universidades de formação de quadros profissionais de nível superior deve ser exercida com fundamento na indissociabilidade entre ensino,

---

13 MOTTA, Fabrício. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

14 RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora da USP, 1994, p.34.

pesquisa e extensão (art.207). O exercício cogente e integrado desses três pilares do ensino superior<sup>15</sup> correlaciona-se diretamente com uma das dimensões da autonomia universitária: a *autonomia didático-científica*.

Dentre as dimensões constitucionais da autonomia, a autonomia didático-científica avulta em importância devido à sua ligação com a função e com as atribuições das Universidades. Com efeito, nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, em breves palavras a autonomia didático-científica consiste na *liberdade de ensinar, como ensinar e o que ensinar*: cabe à Universidade plena liberdade para definir qual conhecimento é relevante e como deve ser transmitido<sup>16</sup>. Mais uma vez, é necessária atenção às demais normas constitucionais para a correta compreensão do grau de autonomia. No que diz respeito ao *ensino*, por exemplo, a universidade está institucionalmente vocacionada a prestá-lo visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art.205). Dentre os valores que devem guiar o ensino público univer-

---

15 Confira-se, a esse propósito: SLEUTJES, Maria Helena Silva Costa. Refletindo sobre os três pilares de sustentação das universidades: ensino-pesquisa-extensão. *Revista de Administração Pública*, v.33, n.3, p.99-111, maio/jun.1999.

16 “Etimologicamente, ‘didática’ significa a técnica de ensino, os meios, mecanismos e objetivos empregados na transmissão e construção do saber. Sendo esta a atividade-fim por excelência das Universidades, seria inconcebível a autonomia universitária que não a privilegiasse. A autonomia didática também é elemento da própria liberdade de manifestação do pensamento (art.5º, IV), densificado na Constituição Educacional através da liberdade de aprender e ensinar (art.206, II). A autonomia didática confere à universidade a possibilidade de, mediante suas próprias normas, criar, modificar extinguir cursos e os órgãos encarregados de ministra-los; definir currículos; o número de vagas, os critérios de admissão e avaliação de estudantes, etc” ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A autonomia universitária no estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.85.

sitário, destacamos a igualdade de condições para o acesso e permanência, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, dentre outros (art.206).

As demais dimensões da autonomia universitária - *administrativa* e de *gestão financeira e patrimonial* - possuem inegável função instrumental, ou seja, servem à autonomia didático-científica, que também pode ser enxergada como *valor* reconhecido pela Constituição por intermédio da proteção à livre manifestação do pensamento (art.5º, IV) e da liberdade de aprender e ensinar (art.206, II).

A *autonomia administrativa* envolve a capacidade própria de organização de estruturas, métodos e procedimentos para o desempenho das respectivas atividades. Pode-se reconhecer na organização estrutural uma função garantista instrumental no que toca às proteções definidas precipuamente na disciplina de cada uma das atividades, pois é nessa disciplina que são definidos os conteúdos dos atos que podem ser adotados, seus efeitos e garantias. É também possível reconhecer à organização uma *função garantista própria* ligada à predeterminação das condições de futuro desenvolvimento da atividade. No caso, a garantia do cidadão está na atribuição de uma função a um ente ou órgão dotado das características necessárias para sua adequada realização. Ao mesmo tempo, autonomia administrativa significa liberdade de meios de agir para perseguir os próprios fins. Atributo conexo à autonomia administrativa é o autogoverno, a faculdade reconhecida a uma coletividade de administrar-se por meio de seus próprios componentes.

Finalmente, a *autonomia de gestão financeira e patrimonial* envolve a competência própria para a obtenção, gestão e

aplicação de recursos, além da administração do respectivo patrimônio.

### 3.1 Autonomia universitária e controle administrativo

Todas as dimensões da autonomia, como já foi dito, devem ser analisadas e interpretadas sistematicamente. Não se tratando de soberania, mas sim de grau de liberdade para atuação voltada ao alcance de determinados objetivos e realização de valores, a autonomia encontrará restrições no próprio texto constitucional. Desta forma, a *autonomia administrativa* encontrará limites nas *formas de organização subjetiva* presentes no texto constitucional, o qual também impõe preceitos específicos sobre o regime jurídico da entidade e dos servidores públicos atuantes na Universidade. A necessidade de autonomia das Universidades impõe sua organização por intermédio de estrutura subjetiva com *personalidade jurídica própria*, que obrigatoriamente integrará a Administração Indireta. Sendo assim, as Universidades sujeitam-se às normas constitucionais comuns a todas as entidades<sup>17</sup> (autarquias, fundações, empresas públicas e

---

17 O Supremo Tribunal Federal entendeu que não ofende a autonomia administrativa e financeira das universidades lei federal instituidora do Sistema de Pessoal Civil da Administração Direta (Sipec), com abrangência sobre a administração direta, as autarquias - incluídas as de regime especial - e as fundações públicas, mas que não exclui do seu contexto as universidades públicas federais, bem assim confere aos órgãos integrantes do mesmo sistema competência privativa para os assuntos relativos ao pessoal civil dos órgãos e entidades do Poder Executivo e subordina a administração pessoal dos entes públicos federais a um órgão central do Ministério da Administração e Reforma do Estado, sem excetuar as universidades. No mesmo julgado, o STF deixou escrito que a Constituição não criou uma nova autonomia universitária ao dar-lhe status constitucional, pois tal autonomia deve realizar-se dentro do regime das leis:

sociedades de economia mista), independentemente de seu regime jurídico:

- a) sujeição aos princípios expressos no artigo 37, caput, da Constituição – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e aos demais princípios aplicáveis ao Estado explícitos ou implícitos na Carta;
- b) criação por lei específica, em se tratando de entidades com personalidade de direito público, ou autorizada por lei específica, em se tratando de entidades com personalidade de direito privado (art.37, XIX);
- c) sujeição à fiscalização e controle do Congresso Nacional (art. 49, X) e ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas (art.70 e 71)
- d) sujeição ao sistema integrado de controle interno (art. 74);
- e) necessidade de realização prévia e concurso público para investidura em cargo ou emprego público, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II)
- f) no tocante à remuneração dos servidores públicos, destacam-se as seguintes regras: vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para (art. 37, XII); os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores (art.37, XIV); irredutibilidade remuneratória, nos termos do art. 37, XV; vedação à acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de

---

“O princípio da autonomia das universidades (CF, art. 207) não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como às que tratam do controle e da fiscalização. Pedido cautelar indeferido quanto aos arts. 1º e 6º do Decreto nº 2.028/96. 5. Ação direta conhecida, em parte, e deferido o pedido cautelar também em parte para suspender a eficácia da expressão “judiciais ou” contida no par. único do art. 3º do Decreto nº 2.028/96” DI 1599 MC, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1998, DJ 18-05-2001.

- horários, nas situações autorizadas pelo art. 37, XVI; restrições e requisitos para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título (art.169, §1º);
- g) realização de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, com regime específico a ser definido para as empresas estatais que exploram atividade econômica (art.173, §1º, II)
  - h) sujeição aos limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno estabelecidos pelo Senado (art. 52, VII) e obediência à lei complementar que tratará sobre dívida interna e externa (art.163, II);
  - i) inclusão, na lei orçamentária anual, do orçamento fiscal das entidades da administração indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e do orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art.165, §5º, I e II);
  - j) sujeição a limitação de despesa com pessoal ativo e inativo (art.169, regulamentado pela Lei Complementar nº 101/00);
  - k) proibição de determinados vínculos com Deputados e Senadores (art.54, I e II).

Autonomia não implica imunidade a controle. Ao contrário, o controle é imposto em decorrência da necessidade de se preservar o interesse público<sup>18</sup> que deve nortear a atuação

18 A esse respeito do conceito de interesse público asseveram com acerto Emerson Gabardo e Maurício Rezende: “O conteúdo jurídico do interesse público não é definido por critério de exclusão, subsidiariedade ou de residualidade. Independentemente da capacidade dos indivíduos perseguirem ou não dado interesse, ele será público se estiver em consonância com a ética constitucional e com os princípios que regem um Estado Social e Democrático de Direito; A natureza ética do interesse público se fundamenta apenas inicialmente, como ponto de partida, na dignidade da pessoa humana. O conteúdo do interesse público, portanto, não se restringe aos ditames inerentes aos direitos fundamentais, mas é compreendido a partir de todo o ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição da República de 1988 - que impõe um modelo de Estado social ao Brasil pautado pelo objetivo geral da felicidade do povo - ou seja, o máximo possível de

das instituições dotadas de autonomia. Em se tratando de entidades descentralizadas, como as Universidades, a existência de mecanismos de controle diversos dos verificados nos órgãos da Administração centralizada é um dos objetivos que justificam a criação de pessoas diferentes. Na lição de Geraldo Ataliba,

“Os entraves, ônus e grilhões que peiam o aparelho centralizado do poder público não existem por capricho ou arbítrio irracional. Pelo contrário, são imposições necessárias, conseqüentes a feição monolítica e estrutura rígida. São conseqüência de sua conformação unitária e organização vertical. São decorrência lógica e necessária do princípio da hierarquia que a informa, como condição de comando único e orientação monolítica. Ora, esta descentralização seria inútil, se importasse em só provocar a fragmentação do organismo estatal. Mas, nasceu exatamente para permitir a criação de organismos independentes para exercerem ‘administração pública’, livres e desembaraçados das peias e amarras que – com o crescimento do aparelho estatal – já se faziam sufocantes e insuportáveis, mormente no que dizia respeito a certos serviços que, por sua natureza, haviam de exigir: decisão pronta, ação rápida, especialização de funções, estabilidade de orientação, etc. Esse o pressuposto histórico, a exigência racional, a razão determinante do aparecimento da autarquia<sup>19</sup>.

A doutrina cuida da tutela administrativa como meio de assegurar que a atuação das entidades da Administração Indireta direcione-se ao cumprimento dos fins que justificaram sua criação e que foram determinados pela lei. Controle ou tutela administrativa é a *atividade exercida pelo Estado, por intermédio dos órgãos encartados em sua Administração Direta, incidente sobre entidade da Administração Indireta, disciplinada*

---

bem-estar.(GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 267-318, 2017).

19 ATALIBA, Geraldo. Contrôles das autarquias. *Revista de direito público*, 1/70, jul/set 1967

*pela lei e sujeita a regime de direito público, com o objetivo de controlar e fiscalizar sua atuação no tocante à consecução das finalidades públicas que justificaram sua criação.*

Ao lembrar que o controle do poder central sobre entidades descentralizadas surgiu na França, Odete Medauar identifica suas finalidades gerais:

Necessidade de assegurar a execução dos serviços especializados de modo compatível com os fins e valores que norteiam cada centro de poder; necessidade de adequar a tecnicidade do órgão às diretrizes políticas respectivas; harmonização a fins predefinidos, caracterizada pela coordenação, por formas não identificadas à hierarquia, do âmbito político para o âmbito dos órgãos administrativos. O controle aparece, então, não somente como faculdade dos órgãos centrais da União, dos Estados e dos Municípios, mas também como dever correlato às responsabilidades de cada esfera na realização do interesse geral<sup>20</sup>.

Essa a razão da necessidade de *regimes específicos* de controle ao lado da existência de *regimes gerais*, contendo instrumentos aplicáveis à generalidade das situações. Os controles imaginados para incidirem sobre as pessoas de direito público não devem ser os mesmos que incidem sobre as pessoas de direito privado, por exemplo; os controles incidentes sobre as Universidades não necessitam ser os mesmos incidentes sobre a generalidade das autarquias.

A descentralização é condicionada pelo princípio da legalidade. Trata-se, particularmente, da necessidade de lei para criar ou autorizar que se crie pessoa jurídica e se lhe atribua competência para desempenhar atividades originalmente afeitas ao ente político. Em consequência, as características, instrumentos e limites da tutela devem ser previstos em lei, não sendo extraíveis implicitamente da relação jurídica entre os entes envolvidos. A tutela administrativa é excepcional,

---

20 MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.65.

como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello: excepciona a liberdade das descentralizações, autorizando ingerência sobre uma atividade que, em princípio, é desempenhada com autonomia<sup>21</sup>. Enquanto a relação de hierarquia admite a existência de uma subordinação geral, contemplando a utilização de instrumentos mais amplos implícitos na relação jurídica, a tutela é dependente de expressa autorização e delineamento pelo legislador<sup>22</sup>. Essas razões inspiram a doutrina a assentar, com acerto, que a relação de tutela administrativa não se presume.

Os instrumentos jurídicos de controle à disposição do ente central são variados e devem ser previstos pela lei e de acordo com as finalidades de cada entidade. O controle financeiro, por exemplo, é realizado por meio da aprovação dos orçamentos e da programação financeira das entidades, nos termos previstos na Lei nº 4.320/54 e no Decreto-Lei nº 200/67. Em atenção ao princípio da unidade, os orçamentos encontram-se vinculados ao orçamento do ente político. São também instrumentos que envolvem o controle financeiro o recebimento sistemático de relatórios diversos relativos à execução do orçamento-programa e da programação financeira e a aprovação de contas, relatórios e balanços. Todos esses instrumentos encontram-se previstos nos incisos do parágrafo único do artigo 26 do Decreto-Lei nº 200/67, compondo competências da supervisão ministerial.

---

21 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Modalidades de descentralização administrativa e seu controle. *Revista de Direito Público*, 4/51, jun/1968.

22 “No que toca à autoridade descentralizada, pelo contrário, a liberdade é a regra, e o controle a exceção; um texto tem de estabelecer o seu princípio, designar a autoridade que o exerce em nome do Estado, fixar a sua extensão (legalidade ou oportunidade), e os seus processos. Fora ou para além das prescrições legais, a tutela acaba e a liberdade retoma o seu domínio; donde a fórmula clássica: ‘não há tutela sem texto, não há tutela para além dos textos’”. (RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981, p.361).

A competência para nomear os administradores da entidade também costuma ser utilizada como instrumento de tutela. Com essa modalidade, objetiva-se atribuir ao ente central a possibilidade de colocar nas posições-chave da entidade tutelada agentes de sua confiança, com o perfil e formação adequados à missão da entidade (Dec-Lei nº 200, art.26, parágrafo único, “a” e “b’).

Em conclusão parcial, o fundamento constitucional acarreta a necessidade de buscar, na própria Constituição, os contornos, restrições e características de cada uma das dimensões da autonomia universitária. Autonomia não significa imunidade ao controle; ao contrário, impõe sujeição a controle adequado ao desempenho da competência constitucional de cada entidade. O controle exercido pela Administração Central – Poder Executivo – sobre as Universidades Públicas está obrigado à utilização de instrumentos colhidos no texto constitucional, que respeitem as diversas dimensões de autonomia estabelecidas no art.207 da Constituição.

#### **4 A disciplina legislativa da escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino superior**

A Lei nº 5.540/68 disciplina a escolha e nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades federais, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias. O artigo 16 do diploma referido, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 9.192/95, prevê:

“Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades, e de Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias e de estabelecimentos isolados de ensino superior obedecerá ao seguinte: I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título

de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal;

II - os colegiados a que se refere o inciso anterior, constituídos de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observarão o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição;

III - em caso de consulta prévia à comunidade universitária, nos termos estabelecidos pelo colegiado máximo da instituição, prevalecerão a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias;

IV - os Diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores;

V - o Diretor e o Vice-Diretor de estabelecimento isolado de ensino superior mantido pela União, qualquer que seja sua natureza jurídica, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista tríplex preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III;

VI - nos casos em que a instituição ou a unidade não contar com docentes, nos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, em número suficiente para comporem as listas tríplexes, estas serão completadas com docentes de outras unidades ou instituição;

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

VIII - nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino.

Parágrafo único. No caso de instituição federal de ensino superior, será de quatro anos o mandato dos dirigentes a que se refere este artigo, sendo permitida uma única recondução ao mesmo cargo, observado nos demais casos o que dispuserem os respectivos estatutos ou regimentos, aprovados na forma da legislação vigente, ou conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino”.

Percebe-se que a escolha do Reitor é atribuída ao Presidente da República como *ato discricionário*, condicionado à

escolha dentre os integrantes da lista tríplice organizada pelo colegiado máximo da Universidade. A lei estabelece *regra para a composição do colegiado* que elabora a lista tríplice: deve ser constituído de representantes dos diversos segmentos da comunidade universitária e da sociedade, observando o mínimo de *setenta por cento* de membros do corpo docente no total de sua composição (art.16, II).

No que toca ao procedimento para elaboração da lista tríplice pelo colegiado máximo da Universidade, a lei *faculta* a consulta prévia à comunidade universitária, atribuindo ao referido colegiado a competência para estabelecer as respectivas normas. É dizer: a consulta à comunidade universitária é facultativa, fruto de decisão discricionária do órgão máximo. Contudo, nota-se a presença de dois *aspectos vinculados*: a votação uninominal e o peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação à das demais categorias (art.16, inciso III).

A discricionariedade não pode ser encarada em termos binários e excludentes (existe ou não existe), mas deve ser enxergada como uma competência que é concedida pelo ordenamento - como um todo - em diversos graus de vinculação ao próprio ordenamento. Somente analisando-se, em conjunto, as peculiaridades do caso concreto e o ordenamento jurídico, será possível verificar qual o grau de discricionariedade foi conferido à Administração.

No caso, *há competência discricionária para decidir entre consultar ou não consultar a comunidade universitária*; a decisão de consultar a comunidade universitária traz consigo o reconhecimento de competência discricionária para estabelecer as normas procedimentais - infralegais - para disciplinar a respectiva consulta, à exceção dos aspectos citados. Em conclusão, *dois aspectos do procedimento foram vinculados pela lei e estão fora da competência discricionária do órgão máximo caso decida consultar a comunidade*: a votação uninominal e o peso

de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação às demais categorias.

As demais regras procedimentais relativas à consulta da comunidade universitária devem ser estabelecidas pelo órgão colegiado máximo da Universidade, obviamente respeitando a hierarquia e a sistematicidade do ordenamento. Dentre as normas que se encontram no campo de livre disposição do conselho destacam-se as referentes à interpretação da expressão “comunidade universitária” e o peso para a manifestação dos seus membros, desde que seja respeitado o peso mínimo de setenta por cento para os docentes. Há livre disposição sobre o peso que não foi expressamente disciplinado pela lei (trinta por cento). No campo das conjecturas, por exemplo, não haveria qualquer ilegalidade no estabelecimento do peso total (cem por cento) para a manifestação dos professores.

Também remanesce ao órgão colegiado máximo a competência para estabelecer os efeitos da consulta prévia à comunidade universitária: por sua própria decisão, pode o órgão máximo vincular-se cogentemente à decisão da comunidade, acatando-a (*consulta vinculante*) ou simplesmente tomá-la como elemento informativo para sua própria decisão (*consulta facultativa*). Em todos os casos, trata-se de autovinculação por meio da expedição de atos normativos – o órgão se vincula ao cumprimento de regras estabelecidas pelo próprio.

O Decreto nº 1916/96, que regulamenta a Lei nº 9.192/95, como não poderia deixar de ser, não traz inovações ao ordenamento. Ao estabelecer normas para a fiel e equânime execução da lei, o diploma citado especifica a condição de elegibilidade subjetiva (art.1º, §1º) e o procedimento para elaboração da lista tríplice:

“Art. 1º O Reitor e o Vice-Reitor de universidade mantida pela

União, qualquer que seja a sua forma de constituição, serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre os indicados em listas tríplexes elaboradas pelo colegiado máximo da instituição, ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim.

§ 1º Somente poderão compor as listas tríplexes docentes integrantes da Carreira de Magistério Superior, ocupantes dos cargos de Professor Titular ou de Professor Associado 4, ou que sejam portadores do título de doutor, neste caso independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado. (Redação dada pelo Decreto nº 6.264, de 2007)

§ 2º A votação será uninominal, devendo as listas ser compostas com os três primeiros nomes mais votados em escrutínio único, onde cada eleitor vota em apenas um nome para cada cargo a ser preenchido.

§ 3º O colégio eleitoral que organizar as listas tríplexes observará o mínimo de setenta por cento de participação de membros do corpo docente em sua composição.

§ 4º O colegiado máximo da instituição poderá regulamentar processo de consulta à comunidade universitária, precedendo a elaboração das listas tríplexes, caso em que prevalecerão a votação definida no § 2º e o peso de setenta por cento dos votos para a manifestação do corpo docente no total dos votos da comunidade.

§ 5º O Diretor e o Vice-Diretor de unidade universitária serão nomeados pelo Reitor, observados, para a escolha no âmbito da unidade, os mesmos procedimentos e critérios prescritos neste artigo.

§ 6º Nas Universidades que, em decorrência da estruturação das carreiras de que trata a Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006, não possuem professores ocupantes do nível Professor Associado 4, será admitida para compor a lista tríplex os integrantes da carreira do Magistério Superior que estejam no mais alto nível da Classe de Professor Associado, no momento da escolha pelo colegiado. (Incluído pelo Decreto nº 6.264, de 2007)

Este é o regime jurídico estabelecido pela legislação federal pertinente – lei federal e decreto, a ela subordinado, que coadjuva sua execução.

## 5 Constitucionalidade do regime de escolha dos reitores estabelecido pela Lei nº 5.540/68

Visto o regime jurídico de escolha dos Reitores pelo Chefe do Executivo, cabe indagar se esse instrumento de acompanhamento e controle pelo Presidente da República afronta o art.207 da Constituição Federal. Em outras palavras, convém perquirir a respeito da constitucionalidade das regras comentadas diante da autonomia administrativa reconhecida pela Constituição às Universidades.

A *autonomia administrativa* é instrumental, como foi dito, por ser instrumento de garantia da *autonomia didático-científica*. Desta forma, deve ser considerada como inconstitucional qualquer ingerência na administração das Universidades que permita, ainda que indiretamente, interferência em sua liberdade essencial para as atividades de ensino, pesquisa e extensão. A solução imposta pela regra legal, entretanto, não apresenta esse problema.

Inicialmente, como asseverado, a condição da Universidade de entidade da Administração Pública indireta – como sói acontecer – a impele a um regime jurídico constitucionalmente delineado em razão de sua pertinência à Administração, ainda que com relativa autonomia em razão de sua personalidade jurídica própria. A tutela das entidades da Administração Indireta é corolário da unidade da Administração Pública para efeito de planejamento, execução e controle de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito a aspectos financeiros e orçamentários. Certamente os instrumentos de controle devem ser adequados à estatura constitucional de cada entidade e à sua respectiva missão institucional, não havendo cabimento em pregar soluções uníssonas.

A escolha do Reitor em lista tríplice não desnatura a autonomia administrativa das Universidades não somente em razão da necessária participação do órgão colegiado máximo no procedimento, mas sobretudo porque cabe à própria Universidade estabelecer, mediante norma própria, a composição e as competências do órgão colegiado além das atribuições do Reitor. Essa solução foi expressamente reconhecida pela Lei nº 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art.54 e seguintes)<sup>23</sup>.

Por essas razões, os estatutos e regimentos são formalizados mediante resolução aprovada pelo conselho universitário e satisfazem o princípio da legalidade, pois seu conteúdo material é predeterminado constitucionalmente. Os atos normativos - resoluções - das universidades, dentro do seu estreito limite de incidência, equiparam-se às leis formais. Isso acarreta a prevalência das normas da universidade sobre normas exógenas de igual valor, no que respeita a seu peculiar interesse, como expressamente determinou a Constituição.

A propósito, convém relembrar que a Constituição prevê, por exemplo, a participação do Executivo na escolha do chefe do Ministério Público, instituição dotada de autonomia e independência funcional, função essencial à justiça e ao Estado Democrático de Direito. A despeito da previsão constitucional expressa, as garantias institucionais e a existência de mandato afastam o argumento de mitigação da autonomia do Ministério Público em decorrência da participação do Executivo.

O Supremo Tribunal Federal possui precedentes interessantes que trilham entendimento semelhante. Provavelmente na primeira apreciação do assunto após a promulga-

---

23 Em sendo constitucional a lei são ilegais iniciativas que impliquem, por exemplo, em votação paritária entre as categorias que compõem a comunidade universitária (docentes, discentes e funcionários).

ção da Constituição de 1988, na ADI 51 foi questionada a constitucionalidade de norma universitária que estabelecia, contrariamente a leis federais, a eleição do Reitor em procedimentos internos, sem a participação do Presidente da República. Em seu voto, o Relator, Min. Paulo Brossard, traz à colação a lição de Joseph Odara para afirmar que a autonomia universitária contempla operacionalmente os seguintes direitos: “a) capacidade de nomear pessoal docente e administrativo independentemente dos poderes que não pertençam à entidade universitária; b) direito de selecionar os estudantes; c) livre formulação de planos de estudo e de pesquisa; d) poder de dispor de suas verbas, que entretanto provém, na maioria dos casos, do orçamento nacional”. Colhem-se ainda no voto do Ministro Relator os seguintes excertos: “por mais larga que seja a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, ela não significa independência em relação à Administração Pública, soberania em relação ao Estado [...] a autonomia, é de evidência solar, não coloca a Universidade em posição superior à lei. Fora assim e a Universidade não seria autônoma, seria soberana. E no território nacional haveria manchas nas quais a lei não incidiria, porque afastada pela autonomia”<sup>24</sup>.

Na ADI 578, em que se questionava a constitucionalidade de norma estadual que estabelecia a eleição para diretores de unidades públicas de ensino, houve julgamento pela in-

---

24 ADI 51, Relator(a): Min. PAULO BROSSARD, Julgamento: 25/10/1989, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 17-09-1993 PP-18926. Ementa: “UNIVERSIDADE FEDERAL. AUTONOMIA (ART. 207, C.F.). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº. 02/88 DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA U.F.R.J. QUE DISPÕE SOBRE ELEIÇÃO DO REITOR E VICE-REITOR. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO INCISO X E CAPUT DO ART. 48 E INCISO XXV DO ART. 84, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”.

constitucionalidade sob o argumento de que “É competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública”<sup>25</sup>. Nesse julgamento, destaca-se o voto vencido do Min. Marco Aurélio afirmando o entendimento de que a gestão democrática do ensino deve ser estabelecida na forma da lei (CF, art.206, VI), e que, portanto, a norma legal poderia estabelecer procedimentos de escolha que não significam contrariedade às competências do Executivo delineadas na Constituição.

## 6 Conclusão

A participação do Executivo no processo de escolha dos reitores das instituições federais de ensino superior deve ser interpretada como interferência na escolha do *gestor de um orçamento público*, agente que será responsável por uma entidade da Administração Pública indireta, *longa manus* do Estado na consecução de seus misteres constitucionais. A participação no procedimento complexo de escolha do gestor não significa, por si só, interferência na autonomia didático pedagógica da instituição. Nesse particular, há de se reafirmar a competência normativa atribuída pela Constituição às universidades para editarem regras contidas no campo de sua autonomia didático-científica.

## Referências bibliográficas

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

25 STF, ADI 578, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Julgamento: 03/03/1999, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 18-05-2001 PP-00429.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DECARO, Carmela di. *L'Università italiana fra "Costituzione culturale" e Spazio europeo*. In: *Diritto Pubblico Comparato ed. Europeo*. 2009-TTT. Torino: G. Giappichelli Editori, 2009, p.677-Id. P. 680. Disponível em: <<http://www.unibo.it/Portale/Ateneo/La+nostra+storia/default.htm>>. Acesso em 25 fev. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Modalidades de descentralização administrativa e seu controle*. *Revista de Direito Público*, 4/51, jun/1968.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. *O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro*. *REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS*, v. 115, p. 267-318, 2017.

DURHAM, E. R.. *A autonomia universitária extensão e limites*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2005 (Documento de Trabalho).

MOTTA, Fabrício. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

SILVA, Franklin Leopoldo e. *Universidade: a ideia e a história*. *Estud. av.* [online]. 2006, vol.20, n.56, pp. 191-202. ISSN 0103-4014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000100013>>.

ATALIBA, Geraldo. *Controle das autarquias*. *Revista de direito público*, 1/70, jul/set 1967.

ALCANTARA, Glete de. *UNIVERSIDADES MEDIEVAIS*. *Rev. esc. enferm. USP*, São Paulo, v.9, n.1, abr. 1975. Dis-

ponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-62341975000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62341975000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 25 fev. 2018.

RIVERO, Jean. Direito Administrativo. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

SLEUTJES, Maria Helena Silva Costa. Refletindo sobre os três pilares de sustentação das universidades: ensino-pesquisa-extensão. Revista de Administração Pública, v.33, n.3, p.99-111, maio/jun.1999.

WEBER, Max. Sobre a Universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica. Trad. Lúlio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1989.

RANIERI, Nina. Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora da USP, 1994.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FINOCCHI, Renato. Le università. In: CASSESE, SABINO. Trattato di Diritto Amministrativo, tomo secondo. Milano:Giuffrè, 2003.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ASSIS, Alline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 541-584, 2017.

OLIVEIRA, Terezinha. Origem e memória das universidades medievais a preservação de uma instituição educacional. Varia hist., Belo Horizonte, v. 23, n. 37, jun. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_)

arttext&pid=S0104-87752007000100007&lng=pt&nrm=iso>.  
Acesso em 25 jan. 2018.

---

*Recebido em 07/05/2018*

*Aprovado em 07/05/2018*

**Fabício Macedo Motta**

*Email: [fabriciomotta@gmail.com](mailto:fabriciomotta@gmail.com)*

