

HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CONSTITUTIONAL HISTORY OF THE UNIVERSITY AUTONOMY PRINCIPLE AT THE BRAZILIAN SUPREME FEDERAL COURT

Mariana Barbosa Cirne

Universidade de Brasília – UnB – (Brasília, DF, Brasil)

Cristiano Paixão

Universidade de Brasília – UnB – (Brasília, DF, Brasil)

Recebimento: 30 abr. 2018

Aceitação: 27 set. 2018

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

CIRNE, Mariana Barbosa; PAIXÃO, Cristiano. História constitucional do princípio da autonomia universitária no Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 3, p. 105-133, set./dez. 2018. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59215>>. Acesso em: 22 dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63i3.59215>.

RESUMO

O objeto deste artigo é analisar os discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária previsto no artigo 207 da Constituição de 1988. Por meio da análise dos discursos, e dos silêncios, de determinadas decisões plenárias do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, desenvolveu-se pesquisa jurisprudencial para investigar o sentido conferido ao princípio da autonomia universitária em seu papel constitucional. O estudo da história constitucional desses quase trinta anos de vigência do princípio da autonomia universitária possibilitou identificar algumas concepções extraídas dos discursos do Supremo Tribunal Federal. Pelas falas e referências das decisões, constatou-se o uso do conceito de soberania para evitar o aprofundamento nas discussões sobre a autonomia universitária. Percebeu-se também nesta pesquisa que o Supremo Tribunal Federal evita os desafios impostos ao sujeito constitucional, ao negar a normatividade e a natureza constitucional do princípio.

PALAVRAS-CHAVE

Princípio da autonomia universitária. Constituição. História. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The object of this article is to analyze the Brazilian Supreme Federal Court's discourses on the principle of university autonomy, enshrined in article 217 of the 1988 constitution. Through the analysis of the speeches and the silences of certain plenary decisions of the Supreme Federal Court on the subject, a jurisprudential research was developed to investigate the sense given to the university autonomy principle in its constitutional role. The study of the constitutional history of these almost thirty years of validity of the university autonomy principle made it possible to identify some ideas

extracted from the speeches of the Supreme Federal Court. By the statements and references of the decisions, the use of the concept of sovereignty to avoid the deepening in the discussions on the university autonomy was verified. It was also noted that the Supreme Court denies the challenges posed to the constitutional community, by negating the binding force of that principle and hence its own constitutional nature.

KEYWORDS

University autonomy principle. Constitution. History. Brazilian Supreme Federal Court.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende analisar os discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o princípio da autonomia universitária previsto no artigo 207 da Constituição de 1988. Por meio da análise dos discursos, e dos silêncios, das decisões plenárias do Supremo Tribunal Federal sobre o tema desenvolveu-se pesquisa jurisprudencial para investigar o sentido conferido ao princípio da autonomia universitária em seu papel constitucional.

A pergunta que desafia a presente pesquisa pode ser assim sintetizada: *quais elementos são passíveis de identificação nos discursos do plenário do STF sobre o princípio da autonomia universitária?*

Para tentar respondê-la, propõe-se neste artigo o percurso de três partes.

Na primeira, será explicada a opção de estudar determinadas decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal. Apesar de reconhecer que os acórdãos do STF não são a única forma de conferir um significado ao dispositivo constitucional, parte-se da ideia de que os discursos do STF podem ser um material de estudo bastante produtivo para uma pesquisa na área do Direito.

Na segunda parte serão exploradas as decisões plenárias do STF sobre o tema autonomia universitária. Como corte metodológico, a pesquisa se restringe aos acórdãos proferidos pelo plenário do Supremo Tribunal Federal de outubro de 1988 a dezembro de 2011. Tal escolha derivou da necessidade de eleger decisões sem escolher aquelas que levariam o pesquisador a determinada conclusão (MIRACY; DIAS, 2006). Além disso, a eleição recaiu sobre as decisões do plenário porque estas são as que contêm alguns debates, e silêncios, para além da leitura dos votos.

As decisões eleitas foram esmiuçadas de forma quantitativa e qualitativa. Na primeira perspectiva, foi apontado o número de decisões favoráveis, foram indicadas as configurações de quórum e foram mencionadas as partes autoras ou recorrentes. Na fase seguinte, foi dado destaque às falas, aos silêncios e às referências dos ministros do STF. Peculiaridades dos casos concretos, que são viáveis pelo manuseio dos autos de tais processos, também foram elementos de estudo.

Na fase qualitativa, a pergunta que desafiou a pesquisa foi a seguinte: *O princípio da autonomia universitária não é constitucional?*

O estudo da história constitucional desses quase trinta anos de vigência do princípio da autonomia universitária possibilitou visualizar algumas concepções extraídas dos discursos do Supremo Tribunal Federal. Pelas falas e referências das decisões, foi possível identificar o uso do conceito de soberania para evitar o aprofundamento nas discussões sobre a autonomia universitária. Percebeu-se também, nesta pesquisa, que o Supremo Tribunal Federal busca evitar os desafios impostos ao sujeito constitucional, o que parece ser feito ao se negar a normatividade, a natureza constitucional do princípio. Sem mais demora, passa-se à abordagem do tema.

1 POR QUE ESTUDAR O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?

Para responder à indagação “O que fazem os tribunais?”, Celso Campilongo (2011, p. 21) reconstrói o papel da separação dos poderes, com ênfase no Poder Judiciário, para revisitar nesse caminho os arranjos do Estado Liberal, Social e Democrático de Direito¹. Em tal empreitada, o Judiciário recebe inicialmente um cunho neutro e imune às influências políticas, econômicas ou de qualquer natureza, no contexto liberal. Assim, “[...] o Judiciário foi identificado como uma organização burocrática e fechada a pressões de seu ambiente externo” (CAMPILONGO, 2011, p. 27). De modo diverso, no caso do Estado Social a função do Judiciário passa a ser “[...] fiscalizar o respeito aos direitos sociais e impelir o Estado a uma atuação compensatória e distributiva” (CAMPILONGO, 2011, p. 28).

No transcurso de tais mudanças de paradigma surgem reflexos sobre a tarefa desenvolvida pelo juiz. Se sob a perspectiva liberal a decisão era a subsunção do fato à norma, sendo o juiz obrigado a decidir, quando ocorre a mudança de enfoque parece possível perceber que “[...] o Judiciário é um inevitável intérprete, criador e construtor do direito” (CAMPILONGO, 2011, p. 35). A decisão não se resume mais à subsunção e passa a conter um elemento criativo, construtor² do Direito. E nessa construção do direito o papel do juiz, e em especial dos tribunais, chama bastante atenção.

Ocorre que novas mudanças surgem – a explosão de litigiosidade do XX e a maior complexidade do ordenamento jurídico (CAMPILONGO, 2011, p. 40) – para dar ao Judiciário, então,

¹ Para uma abordagem sob a perspectiva da relação entre o público e o privado, ver PAIXÃO, 2003; CARVALHO NETTO, 1999.

² Nesse sentido, ver o caso *Roe v. Wade*, em que a Suprema Corte Americana reconheceu o direito ao aborto, como interessante exemplo de ato de construção judicial, com significativo e inquestionável impacto sobre o sujeito constitucional. Cf. ROSENFELD, 2003, p. 44-46.

as seguintes características: a) ele não pode deixar de decidir; e b) diversamente dos outros poderes (Executivo e Legislativo), não tem suas decisões controladas por nenhuma outra instância, exceto a lei (CAMPILONGO, 2011, p. 41). E são precisamente essas características que fazem a pesquisa sobre o Poder Judiciário particularmente interessante.

Ao alcançar a ideia de Estado de Direito, a divisão de poderes parece perder seu sentido para dar vez ao possível controle jurisdicional da atuação do Legislativo e do Executivo (CAMPILONGO, 2011, p. 42). Com mais essa mudança, ocorreu uma transformação irreversível no Judiciário, que passa a se entender num contexto de um ordenamento não mais coerente e passível de arbítrio por quem decide. Para avaliar as possibilidades desse novo Judiciário, Campilongo propõe quatro possíveis modelos de juiz: a) o executor; b) o delegado; c) o guardião e d) o político³. Utilizando-se de tais distinções, o autor trabalha a relação entre o político e o jurídico.

Para o objeto desta pesquisa, na relação entre os sistemas político e jurídico aparecem a constituição e os tribunais como essenciais para permitir o “*acoplamento estrutural*”⁴ entre os sistemas (CAMPILONGO, 2011, p. 61). Isso acontece porque a constituição incorpora um extenso elenco de direitos fundamentais que precisam ser levados em conta no momento da decisão jurídica. É nesse catálogo de direitos, no caso brasileiro, que se encontra o princípio da autonomia universitária.

Mais especificamente, a função desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal está diretamente relacionada com dois elementos centrais da noção moderna de constituição: a supremacia constitucional e o controle de constitucionalidade (PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008, p. 170). O segundo elemento aparece como central para esta investigação, pois não se faz possível apreender um quadro adequado sobre a identidade constitucional de um país – no caso o Brasil – sem se observar a cadeia de interpretações e elaborações das decisões do Supremo Tribunal Federal (ROSENFELD, 2003, p. 19).

O ponto de partida desta pesquisa, como já estava anunciado na introdução, são os acórdãos e, portanto, os discursos do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária (artigo 207).

³ Para maior detalhamento sobre o tema: CAMPILONGO, 2011, p. 46-57.

⁴ Uma interessante proposta de leitura dos direitos fundamentais é sugerida por Giancarlo Corsi em seu texto *Sociologia Jurídica* (2001). Partindo de premissas do trabalho de Niklas Luhmann, em *A Constituição como aquisição evolutiva do direito* (1996), Corsi pretende explicar a constituição como acoplamento estrutural entre os subsistemas do direito e da política e, por meio da teoria dos sistemas, defende que seria viável ver a constituição como a abertura para um futuro incerto. Sobre o tema, ver também PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008; CAMPILONGO, 2011.

Para que se fizesse um corte metodológico das decisões a serem analisadas, a pesquisa preferiu se restringir aos julgamentos do plenário. Mesmo tendo consciência da infinidade de decisões monocráticas ou de turmas⁵ sobre o tema, e da riqueza de tal material, o pesquisador precisa fazer escolhas no intuito de alcançar um melhor resultado de pesquisa (GUSTIN; DIAS, 2006). Sabe-se, também, que existem discussões interessantíssimas em audiências públicas⁶ sobre a matéria, mas a sua inserção no campo de investigação tornaria o objeto amplo demais.

Além da escolha das decisões do plenário, os recursos e ações eleitos foram apenas aqueles em que ao menos um⁷ de seus fundamentos fosse a ofensa ao artigo 207 da Constituição Federal de 1988⁸. Para tanto, não se fizeram distinções entre as pretensões de universidades públicas ou privadas. Ao não efetuar tal seleção, todas as ações e os recursos sobre a matéria foram incluídos, independentemente de quem era o proponente ou o demandado.

Da mesma forma, não se elegeu uma subespécie do princípio da autonomia universitária (didático-científica/administrativa/financeira-patrimonial), pois melhor do que fazer tais distinções⁹ (se é que são possíveis, pois parecem facetas de um mesmo e necessário objeto) parece ser mapear quais temas, de maneira global¹⁰, ensejaram apreciação no plenário do STF, com fulcro na violação ao artigo 207 da Constituição.

Outra importante escolha é o lapso temporal no qual se estende a investigação. Como se busca analisar um princípio inserto na Constituição de 1988, o período eleito foi de cinco de outubro

⁵ O STF entendeu que as violações ao artigo 207 da CF seriam reflexas, repetindo que “autonomia não significa soberania”. São alguns exemplos: triangulação na transferência entre universidades não congêneres – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AgR no RE nº 362074/RN; proibição de dois cursos concomitantes – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AgR no RE nº 553065/MG; e desqualificação de matéria indicada como pré-requisito – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AI nº 724.404/BA.

⁶ Um bom exemplo é a audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADPF nº 186 e do RE nº 597.285/RS, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, sobre políticas de ação afirmativa para reserva de vagas no ensino superior. Durante três dias, 38 especialistas de diversas entidades da sociedade civil e representantes dos três poderes debateram a utilização de critérios raciais para a reserva de vagas nas universidades públicas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 597.285/RS, ADI nº 186/DF).

⁷ Registre-se que no julgamento do MC na ADI nº 578-2/RS, sobre a competência para a eleição de diretores de escolas municipais, a petição inicial do Estado do Rio Grande Sul não formulava nenhuma pretensão de ofensa ao artigo 207 da Constituição.

⁸ O julgamento do Recurso Extraordinário nº 110.419-8/SP, interposto pela Universidade de São Paulo – USP, que trata sobre gratificação por prestação de serviço noturno, apesar de concluído em 08.04.1989, foi excluído desta pesquisa por não discutir o artigo 207 da Constituição de 1988.

⁹ Essa escolha metodológica justifica-se também na escolha de não fazer uma linha de corte entre as três autonomias, e não repetir a metodologia (sem que isso seja uma rejeição de tais decisões por outros autores) aplicada por RANIERI, 1994, p. 105-137 e por LINHARES, 2005.

¹⁰ A respeito das benesses dessa perspectiva, Edgar Morin (2002, p. 17) ensina que: “A supremacia de um conhecimento fragmentado segundo as disciplinas torna muitas vezes incapaz de operar o vínculo entre as partes e a totalidade e deve dar lugar a um modo de conhecimento capaz de apreender objetos nos seus contextos, nas suas complexidades, nos seus conjuntos.

de 1988, por ser a data da promulgação da Constituição (BRASIL, 1988), a 31 de dezembro de 2011. Apesar de se pretender uma aproximação do presente¹¹, foi necessário manter certa distância.

A identificação das decisões, dentro dos critérios definidos pelo corte metodológico, foi realizada no sítio do Supremo Tribunal Federal (URL: <http://www.stf.jus.br>). No mesmo local foram extraídas as atas e o inteiro teor dos acórdãos da pesquisa. Além disso, no intuito de minimizar possíveis erros na seleção das decisões, foi solicitada ao setor de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a indicação das decisões sobre o tema no período eleito, para conferir as informações do sítio na internet. Contudo, isso certamente não evita que possíveis equívocos ou omissões permaneçam neste trabalho.

Apesar das delimitações metodológicas, convém esclarecer uma importante premissa deste trabalho: o problema da tradução desse material (DERRIDA, 2001, p. 118). O ponto para o qual se está tentando chamar atenção são as possíveis dificuldades de uma tradução de tais decisões.

O arquivo reserva sempre um problema de tradução. Singularidade insubstituível de um documento a interpretar, a repetir, a reproduzir, cada vez em sua unicidade original, pois um arquivo deve ser idiomático, e ao mesmo tempo ofertada e furtada à tradução, aberta e subtraída à iteração e à reprodutibilidade técnica (DERRIDA, 2001, p. 118).

Derrida busca advertir quanto aos problemas da falibilidade das traduções. Alguns desafios da tradução – e/ou interpretação das decisões – estão entre as preocupações dessa pesquisa, sabendo-se que tanto os resultados quantitativos, como os qualitativos, podem – e certamente irão – padecer dessa falibilidade.

Feitas tais delimitações, foram formulados dois quadros-síntese.

O primeiro deles conta com a identificação: a) dos recursos ou ações que se pautam na ofensa ao artigo 207 da Constituição, b) do assunto específico tratado nos julgamentos e c) da respectiva data do julgamento em plenário.

Em um segundo quadro, as seguintes informações foram esquematizadas: a) quem são os(as) autores(as) ou recorrentes; b) se a ofensa ao artigo 207 da Constituição foi reconhecida; c) o quórum das decisões.

Esclarecidas tais premissas, tem-se o seguinte quadro de decisões a serem analisadas:

¹¹ Sobre as condições para a escrita da história do presente, ver RIOUX, 1999.

Quadro 1. Identificação.

NÚMERO DO RECURSO/AÇÃO	ASSUNTO	DATA DO JULGAMENTO
MC na ADI nº 51-9/RJ	Cautelar para suspender Res. nº 02/88 (eleição e posse do reitor e vice-reitor)	24.05.1989
ADI nº 51-9/RJ	Eleição e posse do reitor e vice-reitor pela universidade	25.10.1989
AGR no MS nº 21.074-5/DF	Criação de novos cursos superiores	26.04.1990
MC na ADI nº 1511-7/DF	Avaliação periódica – PROVÃO	16.10.1996
MC na ADI nº 938-9/BA	Cautelar sobre irredutibilidade de vencimentos	23.09.1993
ADI nº 938-9/BA	Regime de dedicação Exclusiva	11.11.1996
RMS nº 22.111-2/DF	Fechamento de curso universitário de odontologia por falta de autorização	14.11.1996
MC na ADI nº 1599-1/UF	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC	26.02.1998
MC na ADI nº 2367-5/SP	Implementação de <i>campi</i> universitário	05.04.2001
MS nº 22.412-6/GO	Autorização de curso superior	01.02.2002
ADI nº 2.806-5/RS	Adequação aos dias de guarda das diferentes religiões	23.04.2003
ADI nº 3.324-7/DF	A transferência de alunos entre universidades privadas e públicas	16.12.2004
RE nº 500.171-7/GO	A cobrança de taxa de matrícula	13.08.2008

Desse quadro preliminar dos acórdãos a serem analisados, que decorreram de julgamentos em plenário, já se podem alcançar algumas conclusões interessantes. A primeira dela é a pequena quantidade de acórdãos encontrados. Vinte e três anos de Constituição representaram 13 decisões plenárias sobre o princípio da autonomia universitária. O segundo fator digno de nota é a formulação de três demandas e, portanto, de três acórdãos, que envolvem questões remuneratórias de servidores.

Apesar de as decisões apresentarem, a princípio, uma multiplicidade de tema, outro relevante fator passível de nota é a existência de três acórdãos sobre autorização de cursos superiores¹². Esse elemento parece importante porque pode demonstrar certo indício de protagonismo das instituições de ensino superior particulares nos julgamentos sobre a autonomia universitária.

¹² Sobre a efetivação do artigo 209 da Constituição (“O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I- cumprimento das normas gerais da educação nacional; II- autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”) e o crivo do Judiciário sobre o tema, ver BUCCI, 2008.

Conforme já anunciado, foi essencial também verificar quem são os(as) autores(as)/recorrentes, e em quantas oportunidades o pleito que se pautava na autonomia universitária obteve êxito, e sob que quórum, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2. Resultados.

NÚMERO DO(A) RECURSO/AÇÃO	AUTOR(A)/ RECORRENTE	PROVIMENTO DA OFENSA AO ART. 207 DA CF	QUORUM
MC na ADI nº 51-9/RJ	Procurador-Geral da República	Não	Cautelar deferida à unanimidade.
ADI nº 51-9/RJ	Procurador-Geral da República	Não	Conhecida por maioria (vencido Ministro Celso de Mello) e provida à unanimidade.
AGR no MS nº 21.074-5/DF	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB	Não	Agravo Regimental improvido à unanimidade.
MC na ADI nº 1511-7/DF	Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT	Não	Liminar indeferida por maioria (vencidos Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Sepúlveda Pertence). Ministro Francisco Rezek estava ausente.
MC na ADI nº 938-9/BA	Procurador-Geral da República	Não	Cautela deferida, por unanimidade.
ADI nº 938-9/BA	Procurador-Geral da República	Não	Provimento unânime, por violação ao artigo 37, X, da Constituição.
RMS nº 22.111-2/DF	Universidade Braz Cubas – UBC	Não	Negado provimento ao recurso e rejeitada a arguição de inconstitucionalidade dos Decretos nº 359/91 e 98.377/89.
MC na ADI nº 1599-1/UF	Federação das Associações e Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – FASUBRA-Sindical, o	Não ¹³	Não conhecimento da ação, por unanimidade, ante a ilegitimidade ativa da FASUBRA-Sindical e da ANDIFES. Deferida em parte a

Continua...

¹³ Apesar de a petição inicial da MC na ADI nº 1.599-1/UF fundar todas as pretensões nas ofensas ao artigo 207 da Constituição Federal, o deferimento da cautelar para suspender a eficácia das expressões “judiciais ou”, do artigo 4º, do Decreto nº 2.028/96, deu-se por ofensa ao princípio da razoabilidade e ao artigo 165, § 5, da CF (previsão orçamentária). Tanto é assim que o relator, ministro Maurício Corrêa, utilizou-se da seguinte fundamentação para deferir a cautelar: “4.2 Entretanto parece exagero exigir que o pagamento de despesas decorrentes de decisões judiciais ou administrativas devam ser submetidos a pareceres prévios dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento (art. 4º)” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MC na ADI nº 1.599-1/UF, p. 23). Note-se que a suspensão vale para toda a Administração Pública e não só para as universidades. Prova disso foi o adendo do ministro Sepúlveda Pertence: “Sr. Presidente, vejo aqui um problema

	Sindicato Nacional dos Docentes nas Instituições de Ensino Superior – ANDIFES e o Partido dos Trabalhadores – PT		cautelar para suspender os efeitos da expressão “judiciais ou”, do § único, do art. 3º, do Decreto nº 2.028/96. Outras medidas indeferidas à unanimidade (art. 1º, do Decreto nº 2.28/96) e por maioria (art. 17, e seu § único, da Lei nº 7.923/89 e art. 6º, do Decreto nº 2.028/96).
MC na ADI nº 2367-5/SP	Governador do Estado de São Paulo	Sim	Deferida a medida cautelar, por unanimidade, para suspender a Lei nº 10.545/00, do Estado de São Paulo.
MS nº 22.412-6/GO	Instituto Educacional Anapolino	Não	Indeferida a segurança por unanimidade.
ADI nº 2.806-5/RS	Governador do Estado do Rio Grande do Sul	Sim	Por unanimidade foi declarada inconstitucional a Lei nº 11.830/2002, do Estado do Rio Grande do Sul.
ADI nº 3.324-7/DF	Procurador-Geral da República	Sim	Julgada procedente a ação, em parte, por unanimidade, sem redução de texto do artigo 1º, da Lei nº 9.536/97, para assentar a inconstitucionalidade do particular para pública.
RE nº 500.171-7/GO	Universidade Federal de Goiás – UFG	Não	Não provido por maioria (vencidos os ministros Cármen Lúcia, Eros Grau, Celso de Mello e Gilmar Mendes).

Desse quadro também se podem retirar alguns indicativos bastante importantes para esta pesquisa.

O primeiro deles é a escassez de decisões analisadas pelo plenário em que o(a) autor(a) ou recorrente seja uma universidade. Somente em dois casos, dentre o universo de 13 decisões plenárias, as universidades¹⁴ (Universidade Braz Cubas e Universidade Federal de Goiás) se apresentam na posição de autoras, impetrantes ou recorrentes. Neste universo, só uma é do sistema universitário federal: a Universidade Federal de Goiás (UFG). A pergunta relevante diante dessa revelação seria:

muito mais amplo do que o da autonomia da universidade: está-se regulando a execução de decisões judiciais contra a Fazenda Pública e submetendo a eficácia de qualquer decisão, independente da sua natureza e do seu regime de cumprimento, à exigência de uma dotação orçamentária específica (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MC na ADI nº 1.599-1/UF, p. 32).

¹⁴ Note-se que, nos termos do Decreto nº 5.773/2006, o Instituto Anapolino não poderia ser considerado universidade, apesar de sua pretensão se fundar no artigo 207.

as universidades não apresentam pretensões perante o Supremo Tribunal Federal pautadas na ofensa ao artigo 207? Esse número seria ainda mais reduzido caso se tratasse de universidades federais?

Algumas impressões importantes podem surgir do Setor de Distribuição de processos do STF. Ora, se só em 2010 foram distribuídos 41.014 e julgados 103.869 processos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011), nenhum desses tratava dos interesses das universidades? Os números da Procuradoria Geral Federal (PGF) demonstram que só no período entre janeiro de 2008 a dezembro de 2010 foram interpostos 1.398¹⁵ recursos envolvendo as universidades federais, mas nenhum deles conseguiu êxito no plenário. Como já apontado, apenas 2 dois conseguiram trânsito no pleno do STF, nesses 22 anos de vivência do princípio constitucional. Caso se faça um recorte limitado às universidades federais, o número encontrado será de apenas um recurso admitido e julgado pelo plenário.

Outro ponto que merece destaque é a grande quantidade de medidas cautelares: cinco, representando, portanto, quase metade das decisões em pleno sobre o tema. Caso se faça uma apuração apenas das tutelas de urgência, incluindo-se então os mandados de segurança, que são três, alcança-se o número global de oito decisões plenárias, ou seja, mais da metade dos acórdãos. Isso parece demonstrar que as questões referentes à autonomia universitária, em sua maioria, só albergam trânsito no plenário do Supremo Tribunal Federal quando tratam de tutelas de urgência. Isso tem um significado intrigante, afinal, “[...] o momento da *decisão, como tal*, aquele que deve ser justo, *precisa* ser sempre um momento finito de urgência e de precipitação” (DERRIDA, 2007, p. 51-52).

Note-se que os julgamentos são quase todos por unanimidade. Em apenas dois casos (sobre o *Provão* e a cobrança da taxa de matrícula) houve de fato debates entre os ministros do Supremo sobre o provimento, ou não, dos(as) recursos/ações. No caso da ADI nº 51-9/DF houve debates, mas quanto ao conhecimento ou não da ação. Em todos os outros casos, as decisões foram unâimes.

Caso se observe o número de decisões que acolheram a ofensa ao artigo 207, o resultado será ainda mais espantoso. Apenas 3 três acórdãos reconheceram a violação do princípio da autonomia universitária. Nos três casos, parece significativo assinalar que em nenhum deles consta como proponente uma universidade. Os autores foram os Estados de São Paulo e do Rio Grande de Sul e o Procurador-Geral da República. Além disso, todas as decisões favoráveis foram em sede de controle concentrado de constitucionalidade, por manejo de ação direta de inconstitucionalidade, o que significa menor dificuldade para alcançar trânsito no Supremo Tribunal Federal. Note-se, por

¹⁵ Segundo os dados do SICAU (Sistema Integrado de Controle das Ações da União). Trata-se de um banco de dados dos processos judiciais da AGU em que constam o número de ações propostas, e de recursos interpostos, pelas autarquias e fundações públicas, entre as quais se inserem as universidades federais.

fim, que só a partir de 2001, no julgamento da MC na ADI nº 2.806-4/RS, houve a primeira decisão do pleno em que se reconheceu a ofensa ao artigo 207 da Constituição. Em outras palavras, o primeiro reconhecimento da violação ao artigo 207 só ocorreu 13 anos depois da promulgação da Constituição.

Quando se adentra às discussões em plenário, das três decisões julgadas em sentido favorável aos pleitos universitários – apesar de não formulados por universidades (MC na ADI nº 2367-5/SP, ADI nº 2.806-5/RS e RE nº 500.171-7/GO) –, pode-se notar, na análise de tais discursos, que o eixo dos debates não se centra na figura da universidade. No entanto, a demonstração de tais números se manifesta apenas como impressões (DERRIDA, 2001), a serem descortinadas nos próximos tópicos, em que será feita uma análise qualitativa dos discursos.

2 OS DISCURSOS NOS JULGAMENTOS PLENÁRIOS DO STF

O plano inicial deste artigo compreendia uma imersão em cada julgamento escolhido, no seu contexto, nos argumentos dos recursos ou ações, nas razões de oposição, com especial atenção aos discursos dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Aparentemente a melhor opção seria analisar em detalhe cada caso como um subtópico autônomo. No entanto, de posse de todo o material de pesquisa, essa primeira proposta de investigação pareceu cansativa e pouco proveitosa. Uma recordação de Derrida reapareceu na pesquisa, para reinserir o “*princípio arcôntico*” do arquivo, como um princípio de consignação, de reunião (DERRIDA, 2001, p. 14). Então, a leitura das decisões, e de seus discursos, apresentou uma série de elementos que formaram um caminho temático a ser seguido. E a ordem inicialmente pensada não estava mais garantida (DERRIDA, 2001, p. 15).

Então, em vez de verificar cada decisão plenária, elas foram dissolvidas em um eixo temático, no intuito de que os discursos do Supremo Tribunal Federal possam ser o ponto de partida – e de chegada – na meta de identificar um assunto e assim poder aprofundar o conhecimento no próprio tópico.

Em vez de se empenhar em um método passível de determinação de uma forma de investigar a coisa, defende-se neste trabalho que “é o *próprio objeto* que deve determinar o método apropriado para investigá-lo” (GADAMER, 2006, p. 21).

Com alguns dos cortes metodológicos esclarecidos – e ciente da falibilidade e do mal de que é acometida a pesquisa –, espera-se identificar um dos pontos passíveis de descoberta sobre o princípio da autonomia universitária: seria esse princípio constitucional?

2.1 O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NÃO É CONSTITUCIONAL?

O cerne da investigação foi a elevação constitucional do princípio da autonomia universitária ocorrida em 1988. Esse tema apareceu de maneira impressionante, e riquíssima para este estudo, na primeira decisão plenária sobre a autonomia universitária: na ADI nº 51-9/DF. Nesse julgamento, o tema central da discussão do pleno do STF eram as implicações da natureza constitucional do artigo 207. Naquela oportunidade, os ministros do Tribunal se questionavam, e buscavam ao mesmo tempo responder, a este conjunto de perguntas: qual o sentido da elevação constitucional? A autonomia universitária continuava a ser a mesma da reforma de 1931, ou aquela expressa na lei de 1968? Em suma: que diferença faria a sua inserção no texto constitucional?

Nos termos da petição inicial da ADI nº 51-9/DF, formulada pelo Procurador-Geral da República, a inserção do princípio da autonomia universitária no texto constitucional não fazia nenhuma diferença em seu conteúdo. Como transcrito expressamente no relatório do julgamento, quando era analisada a questão da eleição dos reitores, a “[...] autonomia, agora proclamada constitucionalmente no artigo 207 da Constituição Federal, já o era pelo artigo 3º da Lei nº 5.540/68, a mesma lei que no artigo 16 assegura ao Presidente da República o poder de nomear o Reitor das Universidades federais” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 4).

Até a própria universidade (UFRJ) reconhecia a manutenção de seu conteúdo, ao adotar em juízo um efeito *meramente piramidal* quanto à inserção do princípio na seara constitucional. Nos termos do relatório do julgamento, a UFRJ argumentava que a autonomia universitária “já existia e era exercida pelas universidades”, por isso entendia “que essa norma veio tão só lhe dar hierarquia constitucional, impedindo ‘[...] a Lei Ordinária de vir a dispor em contrário ao que ela mesma já dispusera’” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 5, grifo nosso). Em outras palavras, a própria universidade alegava que a inserção do princípio da autonomia universitária na Constituição se restringia a tornar mais difícil a sua modificação por lei ordinária.

Contraditoriamente, no entanto, para tornar hábil a defesa da Resolução nº 2/88 em juízo, o argumento desenvolvido pela UFRJ, logo em seguida, foi o de que “[...] todo e qualquer preceito legal, que disciplinava a designação de Reitores, Vice-Reitores, Diretores, etc. [...], a partir do advento do artigo 207 da Constituição só permanece vigente se a própria universidade o adotar. Fora daí, está ele derogado” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 5). A universidade passaria a decidir quais normas estariam vigentes, ou não, como efeito do artigo 207 da Constituição.

Quando os ministros passaram a proferir os seus votos, a leitura do princípio tornou-se ainda mais interessante. O relator, ministro Paulo Brossard, utilizou-se de uma interpretação gramatical do

dispositivo¹⁶. Ao ler a redação “as universidades *gozam* de autonomia”, ele explica que nada mudou, pois o texto “Não diz que *elas passam a gozar*” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 9, grifos nossos). Por essa singela razão, o Relator concluiu que a autonomia universitária manteve o seu “*status quo*” anterior (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 9). O apego à literalidade foi tanto que, em seu voto, o relator chegou a citar o conceito de autonomia que estava no *Dicionário de Ciências Sociais*, de 1986, de Joseph Hodara, que arrola os direitos que costumam¹⁷ envolver operacionalmente a universidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 13).

E uma, outra, e mais outra vez, o ministro Paulo Brossard disse que o papel da autonomia universitária no texto não trouxe nenhuma inovação. Ora, isso porque “a norma constitucional repete, de maneira quase servil, a norma legal” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 10).

Quando Jacques Derrida pensa no papel do direito, juntamente com a sua pretensão de justiça, propõe uma relação constante entre o momento fundador (violência que *instaura o direito*, que corresponderia aqui à promulgação da Constituição de 1988) e a sua permanente conservação (a violência da *conservação do direito*, que corresponderia à interpretação do texto constitucional). Desse paradoxo, que em verdade se revela circular¹⁸, a instauração se vale da conservação, e vice-versa. Nesses deslocamentos é que parece possível o papel do direito (DERRIDA, 2007, p. 89-94).

O que Derrida está tentando explicar é que dos papéis deslizantes entre o direito e a justiça a decisão aparece como elemento fulcral a ser pensado, também na mesma dualidade:

Para ser justa a decisão de um juiz, por exemplo, deve não apenas seguir a regra de direito ou uma lei geral, mas deve assumi-la, aprová-la, confirmar seu valor, por um ato de interpretação reinstaurador, como se a lei não existisse anteriormente, como se o juiz a inventasse ele mesmo em cada caso. [...]

Em suma, para que uma decisão seja justa e responsável, é preciso que, em seu momento próprio, se houver um, ela seja ao mesmo tempo regrada e sem regra, conservadora da lei e suficientemente destruidora ou suspensiva da lei para dever reinventá-la em cada caso, rejustificá-la, reinventá-la pelo menos na reafirmação e na confirmação nova e livre de seu princípio. Cada caso é um caso, cada decisão é diferente e requer uma interpretação

¹⁶ Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2001, p. 282-283), a interpretação gramatical é aquela que parte do pressuposto de que a ordem das palavras e o modo como elas estão conectadas são importantes para se obter o correto significado da norma. No entanto, em seguida o autor adverte que a interpretação gramatical é apenas um instrumento para mostrar e demonstrar o problema, não para resolvê-lo.

¹⁷ Interessante que esses direitos, segundo o verbete do dicionário, resumem-se a quatro tópicos: 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 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 13-14).

¹⁸ Para uma explicação desse movimento circular pautado em Luhmann, em que a constituição constitui a si própria, ver PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008, p. 167-168.

absolutamente única, que nenhuma regra existente ou codificada pode nem deve absolutamente garantir (DERRIDA, 2007, p. 44).

O papel da justiça pede ao julgador que vá, de certa forma, além da regra do direito. No momento da decisão, chama-se quem está decidindo para um ato de restauração e, ao mesmo tempo, destruição da norma jurídica a ser aplicada. E essa maleabilidade é o que constitui o direito, sob pena de se entender que “o juiz é máquina de calcular” (DERRIDA, 2007, p. 45), ou, pior, que a atividade de julgar se restringiria à interpretação gramatical ou a conceitos previstos em dicionários.

Cabe aqui, contudo, uma advertência. Não se está criticando a aplicação da regra ou a utilização dos preceitos do direito no momento decisório. De maneira nenhuma. Além de se valer da (re)invenção e (re)justificação da justiça, cabe também atenção à norma, ao princípio, ao jurídico no mesmo momento de decisão. Não se pretende aqui um juiz apenas justo. Como explica Derrida,

[...] não se dirá do juiz que ele é puramente justo, livre e responsável. Mas também não o diremos se ele não se referir a nenhum direito, a nenhuma regra ou se, por não considerar nenhuma regra como dada para além de sua interpretação, ele suspender sua decisão, detiver-se no indecível ou então improvisar, fora de qualquer regra e de qualquer princípio. Desse paradoxo decorre que em nenhum momento podemos dizer *presentemente* que uma decisão é justa, puramente justa (isto é, livre e responsável), nem dizer de alguém que ele *é* um justo e, ainda menos, que “*eu sou justo*”. No lugar de “justo”, podemos dizer legal ou legítimo, em conformidade com o direito, regras e convenções autorizando um cálculo, mas com um direito cuja autoridade fundadora apenas faz recuar o problema da justiça (DERRIDA, 2007, p. 45).

Exatamente da conjugação com a justiça é que se torna possível o direito, e que se pode garantir a decisão.

Mas, nunca é tarde para se mudar de opinião. No julgamento da MC na ADI nº 1511-7/DF, que ocorreu em 1996 – sete anos depois da ADI nº 51-9/DF –, apesar de ela ter sido proposta por um grupo de partidos políticos, todas as suas razões se pautaram em um parecer de um ex-ministro do STF: o ministro Paulo Brossard. Exatamente o relator da ADI nº 51-9/RJ, que por tantas vezes asseverou naquele julgamento que o artigo 207 não traria nenhuma novidade para o ordenamento pós-Constituinte 1987/1988, parece ter mudado de ideia. No parecer que fundamenta a MC na ADI nº 1511-7/DF, diversamente dos argumentos lançados no relatório e voto da ADI nº 51-9/DF, o então parecerista defendeu que as portarias do Ministro da Educação que instituíram o “*Provão*” eram inconstitucionais. As portarias ofenderiam os artigos 207 (autonomia universitária) e 84, IV, (competência para as Diretrizes e Bases da Educação) da Constituição, ao limitarem os poderes da universidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MC na ADI nº 1.511-7/DF). Essa menção parecia pertinente a esta análise de discurso, diante da constante possibilidade de mudança de perspectiva.

Voltando ao julgamento da ADI nº 51-9/RJ, quando o ministro Celso de Mello votou, ele foi ainda mais contundente que o relator. Categoricamente afirmou: “Da constitucionalização desse princípio, *a única consequência* que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 23, grifos nossos). E resume a sua posição como apenas uma diferença qualitativa, de grau¹⁹.

Note-se que entre as referências usadas pelo ministro Celso de Mello se encontra um texto da professora Ana Cunha Ferraz, intitulado “O regime especial das autarquias educacionais”. Registre-se que esse estudo é de dezembro de 1980, e tem por objetivo estudar o significado e o alcance da expressão “regime especial”, atribuído às “autarquias educacionais” pela Lei nº 5.540/68 (FERRAZ, 1980, p. 201). E mais: no texto a autora esclarece que aquele artigo é fruto de um trabalho apresentado na cadeira de direito administrativo da USP, em 1971. Quando se observa o texto, pode-se perceber que nele se fez um resgate histórico da reforma de 1931, para conjugá-lo com a Lei nº 5.540/68 e concluir que o regime universitário público será o das autarquias de regime especial (FERRAZ, 1980, p. 202-204). Ora, utilizando como referência um texto formulado em 1971, parece fácil concluir que no voto do ministro não seria possível conferir um novo sentido ao princípio constitucional da autonomia universitária.

Como fez em várias passagens, o ministro Celso de Mello afirmou definitivamente:

a constitucionalização desse princípio – como já observado – *não alterou o conteúdo, não modificou a noção, não ampliou o alcance da autonomia universitária*, e nem conferiu à Universidade a prerrogativa de agir à revelia dos princípios jurídicos, inscritos nas leis e na Constituição (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 26, grifo nosso).

Ocorre que, neste mesmo julgamento, o ministro Sepúlveda Pertence abriu divergência, ao se negar a conferir o mesmo valor à autonomia inserta na Constituição e àquela prevista em lei. Explicou:

Não acompanharia, nesse passo, o raciocínio do eminente Relator, porque, na verdade, em matéria de autonomia, há uma diferença qualitativa quando, ao invés de ser assegurada por lei ordinária, ela passa a ser assegurada pela Constituição. Assegurada pela lei ordinária a autonomia, que é um conceito relativo, tem âmbito residual, a partir das restrições que a própria lei impõe. Assegurada na Constituição, ela ganha amplitude independente, uma amplitude própria, em que nenhuma lei pode, a pretexto de discipliná-la, cerceá-la de tal modo que a destrua (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 31).

¹⁹ Afinal, segundo o ministro, a previsão da autonomia universitária já existia no artigo 80, da Lei nº 4.024/1961, bem como no artigo 3º, da Lei nº 5.540/1968.

Prosseguindo em seu raciocínio, o ministro Sepúlveda Pertence arrematou que a universidade não detinha razão porque a gestão democrática do ensino público, que está prevista no artigo 206 da Constituição de 1988, deve ocorrer na forma da lei. Diversamente dos votos anteriores, para chegar a tal conclusão não desqualificou a inclusão do princípio da autonomia universitária no texto constitucional. Contudo, não deixou de consignar que, porque as universidades são autarquias, o termo *autonomia* “é uma expressão infeliz”, já que elas não possuiriam “função normativa que deriva diretamente da Constituição” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 32). Por isso, para o ministro Sepúlveda Pertence, a tarefa de concretizar essa democratização caberia ao legislador, e não à universidade. Tal argumentação foi acompanhada pelos ministros Célio Borja, Octavio Gallotti e Sydney Sanches (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ). O ministro Moreira Alves julgou procedente a ação porquanto a universidade não disporia do poder de legislar. Já o ministro Néri da Silveira acolheu a tese de que teria havido ofensa ao artigo 84, XXV, da Constituição, que confere ao Presidente da República a competência de prover e extinguir cargos públicos. Apesar da diversidade de motivos, a cautelar foi concedida, por unanimidade. No mérito, a ação foi julgada procedente, ficando vencido, no entanto, o ministro Celso de Mello, que não conheceu da ação.

O que se pode extrair dos fundamentos do julgamento da ADI nº 51-9/DF é que a elevação do princípio da autonomia universitária ao patamar constitucional pretensamente nada alterou em seu conteúdo. O único significado que se poderia extrair – da maioria dos votos do julgamento do STF – seria o de que o artigo 207 tornou apenas mais difícil suprimir a autonomia das universidades.

Em outra oportunidade, apesar de o julgamento do agravo regimental do mandado de segurança nº 21.074-5/DF não ter sido apreciado por óbice processual, o ministro Celso de Mello, relator do caso, não deixou de citar um precedente (MS nº 20.297-DF, julgado em 18.12.1981) em que se examinava o decreto presidencial que regulamentava a Lei nº 5.540/68. Com a referência à decisão sob o manto da ordem constitucional anterior, o ministro fez remissão, indiretamente, à lei de 1968 como equivalente à previsão constitucional do artigo 207 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AGR no MS nº 21.074-5/DF).

Há ainda outros julgamentos plenários do Supremo no mesmo sentido (para negar a autonomia constitucional) ou ainda mais restritivos (como o exemplo a seguir).

O ministro Maurício Corrêa, quando votou no processo em que se discutia o *Provão*, julgado em 1996, afirmou que o sentido do princípio da autonomia universitária se resumia ao aspecto didático-científico. Nesse sentido, expressou “[...] não há qualquer ofensa à autonomia universitária, sobretudo no que diz respeito especificamente ao que esse preceito quer significar, ou seja, da

intocabilidade da ação estatal no ponto, *ai sim autônomo, do ensino didático-científico*” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MC na ADI n.º 1511-7/DF, p. 25, grifo nosso). Em outras palavras, defendeu uma autonomia ainda menor do que aquela prevista na lei, na interpretação gramatical, ou no texto da Constituição de 1988. Apesar de as autonomias administrativa, financeira e didático-científica estarem expressas no texto constitucional, nas palavras do ministro só a última deveria ser objeto de proteção.

A equiparação do princípio constitucional do artigo 207 à previsão da Lei n.º 5.540/68 continuou predominante nos julgamentos seguintes do Supremo Tribunal Federal. Uma possível conclusão dessas insistentes remissões pode ser a reiterada negativa da natureza constitucional do princípio da autonomia universitária.

No julgamento do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n.º 22.111-2/DF²⁰, em 14.11.1995, o acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) impugnado perante o Supremo Tribunal Federal dizia o seguinte:

II – A autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição Federal, não pode ser interpretada como independência e, muito menos, como soberania. A sua constitucionalização não teve o condão de alterar o seu conceito ou ampliar o seu alcance, nem de afastar as universidades do poder normativo e de controle dos órgãos federais competentes. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS n.º 22.111-2/DF, p. 3).

Bem se vê que uma reprodução do raciocínio do julgado da ADI n.º 51-9/RJ, do Supremo Tribunal Federal, chegou ao Superior Tribunal de Justiça. Isso fica identificável não só na ausência de alteração de seu conceito, mas também na remissão à inexistência de ampliação de seu alcance.

Neste mesmo julgamento, o Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Frauzino Ferreira, acostou aos autos um parecer pertinente ao estudo levado a cabo nesta pesquisa. Explicou:

Quando o legislador ordinário – e, adiante, o constituinte – quis consagrar o princípio, decerto não teve em mente guindar a universidade a escalação equivalente ao do Poder Público, mas tão-somente preservá-la de ingerências e sujeções que venham comprometer a consecução de seus objetivos institucionais, sobretudo diante de assuntos de cunho eminentemente interior (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS 22.111-2/DF, p. 6).

No parecer referido está definida a intenção do legislador, bem como a do poder constituinte, quando inseriram no ordenamento jurídico o princípio da autonomia universitária. Segundo essa

²⁰ Diante do restrito número de recursos que tratavam sobre a ofensa ao artigo 207 da CF que galgaram um julgamento em plenário do STF, parece importante registrar que o RMS n.º 22.111-2/DF foi levado ao plenário em caráter excepcional – como registrou o ministro Marco Aurélio em seu voto (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, p. 52) – tendo em vista ser a patrona de sua inicial a professora Ada Pellegrini Grinover, que defendeu a recorrente na tribuna (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS 22.111-2/DF, p. 53).

interpretação do parecer, não se pretendia fortalecer as universidades ao incluir a autonomia no texto constitucional.

Contudo, mais do que isso, o julgamento do recurso em mandado de segurança nº 22.111-2/DF detém algumas particularidades importantes para a investigação em curso. Em primeiro lugar, porque há nele inúmeras remissões ao Parecer nº 78²¹, da lavra de Saulo Ramos, aprovado pelo Presidente da República em 15.12.1988 (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 1988). As referências estão nas razões do parecer nº 286/93, que dá sustentação à Portaria nº 196, de três de fevereiro de 1994, do Ministro da Educação e Desporto, que determinou o fechamento do curso de odontologia da Universidade Braz Cubas – UBC. Também existem múltiplas citações do parecer de Saulo Ramos nas razões do recurso ordinário no mandado de segurança. Saulo Ramos e seu parecer despontam como elemento de pesquisa por tratarem exatamente desse momento – e de seu sentido – em que o princípio se elevou ao patamar constitucional.

Esse parecer (nº 78/SR²²) aparece como excelente material de pesquisa, pois analisa exatamente a viabilidade de novos decretos autônomos presidenciais, em substituição ao editado sob o nº 93.594/86, suspenderem a criação de novos cursos superiores. Isso porque o decreto de 1986, conforme a sua exposição de motivos²³, sustava a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional, mas, no parágrafo primeiro do seu primeiro artigo fazia expressa ressalva quanto à inaplicabilidade dessa suspensão às universidades, diante de sua autonomia prevista em lei²⁴. Isso significava que só as universidades, dentro de sua própria estrutura²⁵, poderiam criar novos cursos no período de vigência do decreto de 1986. Na exposição de motivos, encontrava-se entre os fundamentos para o pedido de suspensão a promulgação de uma nova constituição que “[...]”

²¹ “5. A questão que ora se coloca, pois, consiste em analisar - tendo presente o que dispõe o artigo 207 da nova Constituição brasileira - a possibilidade do Presidente da República prorrogar, ou não, a vigência do Decreto nº 93.594, de 1986, sem excluir, porém, do âmbito de sua incidência as Universidades. Em suma: a autonomia universitária, hoje constitucionalizada, impediria o Chefe do Poder Executivo da União de estender às Universidades o comando que veda a criação de novos cursos superiores de graduação?” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS nº 22.111-2, p. 41).

²² Segundo Nina Ranieri o Parecer nº 78/SR: “Trata-se de análise equivocada do art. 207, fortemente marcada pela intenção de interpretar o novo texto como se ele nada inovasse (o parecer afirma isso explicitamente). Essa tendência revela o baixo nível de interesse do governo na concretização da regra constitucional” (RANIERI, 1994, p. 119).

²³ As considerações previstas no decreto são: a) a necessidade de promover o ordenamento da expansão do ensino superior no país; b) a preocupação, manifestada pelo CFE, no sentido de avaliar essa expansão, com o objetivo de compatibilizar a oferta e a demanda com a realidade nacional; e c) o permanente interesse do Conselho Federal de Educação, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e das diversas categorias profissionais quanto a assegurar um padrão de qualificação acadêmica condizente com o exercício de toda e qualquer atividade de nível superior (BRASIL, 1986).

²⁴ Nos termos da exposição de motivos, em reunião no dia três de novembro de 1986, o Conselho Federal de Educação aprovou o seguinte: “Propõe-se a sustação, até 31 de dezembro de 1987, da criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional. Dessa suspensão excluem-se as Universidades, em razão da autonomia que lhes é assegurada pela legislação em vigor” (BRASIL, 1986). Apesar de o princípio da autonomia universitária não estar no texto constitucional, a sua previsão legal já foi o suficiente para excluir as universidades da suspensão.

²⁵ O artigo 6º, do Decreto nº 93.594/86 impedia a criação de novas universidades no período que especificava.

implicará na reelaboração dos grandes delineamentos do nosso ensino superior. A eles, fatalmente se seguirão uma legislação complementar e toda uma nova série de textos regulamentares” (BRASIL, 1986).

Apesar disso, os decretos editados após a elevação da autonomia universitária ao patamar constitucional não fazem nenhuma ressalva quanto às universidades. Tanto é assim que:

- a) o Decreto nº 98.377/89 dispõe: “Art. 1º - A criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, *por universidades ou por estabelecimentos isolados*, será autorizada pelo Presidente da República após parecer favorável do Conselho de Educação competente, homologado pelo Ministro da Educação” (BRASIL, 1989a, grifo nosso);
- b) no Decreto nº 98.391/89: “Art. 1º - A criação de novos cursos jurídicos, em nível de graduação, *por Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior*, será autorizada pelo Presidente da República, após parecer favorável do Conselho de Educação competente, homologado pelo Ministro da Educação” (BRASIL, 1989b, grifo nosso);
- c) no Decreto nº 98.404/89: “Art. 1º - A criação de novos cursos na área de Ciências Exatas e Tecnologia, em nível de graduação, *por Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior*, será autorizada pelo Presidente da República, após parecer favorável do Conselho de Educação competente, homologado pelo Ministro da Educação” (BRASIL, 1989c, grifo nosso).

Em resumo, apesar de o princípio da autonomia universitária passar ao patamar constitucional, com a edição dos Decretos nºs 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89 (BRASIL, 1989) a universidade perdeu as prerrogativas que lhe eram concedidas quando a sua autonomia estava prevista apenas na lei de 1968. Como isso poderia acontecer? Conforme apontado no Decreto nº 93.594/86, a suspensão de novos cursos não se aplicava às universidades por sua autonomia legal. Ao se tornar constitucional a autonomia, os decretos de 1989 passaram a sustar a criação de novos cursos também para as universidades. Na tentativa de justificar o que parecia injustificável, surge no contexto dessa pesquisa o Parecer nº 78, da lavra de Saulo Ramos.

Contudo, merece atenção outro fato no mínimo curioso. O Parecer nº 78/SR – que buscava justificar os Decretos nºs 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89 –, apesar de constar como de autoria do Consultor-Geral da República, foi elaborado por outro membro de tal instituição: o hoje ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello.

Isso foi descoberto quando se fez o cotejo entre as citações do Parecer nº 78/SR e as do voto do ministro Celso de Mello, na ADI nº 51-9/RJ. Do cruzamento de tais informações, esta pesquisa identificou *as mesmas citações* das obras de Pinto Ferreira, Celso Lafer, Althusser, Francisco Campos

e Ana Ferraz, nos dois documentos. Os trechos dos livros e a ordem em que aparecem são exatamente os mesmos. Feita a relação, passou a fazer sentido a primeira afirmação do ministro Celso de Mello no julgamento da ADI nº 51-9/RJ:

Sr. Presidente, quando na Consultoria-Geral da República, tive a oportunidade de elaborar, em 1988, um estudo concernente ao tema hoje debatido neste Plenário. daquelas notas e textos, resultou manifestação formal do órgão, subscrita por meu eminente titular e aprovada pelo Exmº Sr. Presidente da República (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 51-9/RJ, p. 31).

A manifestação em referência é exatamente o Parecer nº 78, da Consultoria-Geral da República, assinado pelo Sr. Saulo Ramos.

E note-se que o Parecer nº 78/SR é tão importante que aparece pouco tempo depois em outro julgamento – o do RMS nº 22.111-2/DF –, em que se discutia o fechamento de um curso de odontologia da UBC. Naquela oportunidade o relator transcreveu em seu voto trecho da petição inicial da universidade, na qual esperava discutir a constitucionalidade da mudança de entendimento entre os decretos do Poder Executivo pré e pós-Constituição de 1988, e criticava a fonte da mudança de posição:

17. E onde, dois anos depois de reconhecer e respeitar a autonomia das Universidades para criar cursos, vai o Executivo buscar o reverso disto? Simplesmente em parecer que, passando por sobre os dicionários, diz que “autonomia” não significa “independência” e que as Universidades têm de respeitar as normas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS nº 22.111-2/DF, p. 18).

Mais uma referência ao Parecer nº 78/SR, em que se encontra fundamentação articulada pelo ministro Celso de Mello.

Essas impressões podem ajudar a compreender as remissões constantes a uma interpretação do princípio constitucional em um contexto anterior e diverso daquele de 1988, já que o mesmo raciocínio pareceu necessário na justificativa dos Decretos nº 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89. No STF permanece a tão reiterada posição de negativa de enfrentar os novos desafios²⁶ decorrentes da constitucionalização do princípio.

A negativa de tal desafio parece afetar de maneira frontal o papel da declaração constitucional. Como analisado por Lynn Hunt sobre o papel do constitucionalismo moderno, o ato de declarar precisa ativar um dúplice desempenho:

Esses atos de declarar tinham ao mesmo tempo um ar de retrógrado e avançado. Em cada caso, os declarantes afirmavam estar confirmando direitos que já existiam e eram

²⁶ Sobre os novos desafios do constitucionalismo, não se limitando à dificuldade de modificação ou precedência sobre a legislação ordinária, ver ELSTER, 2009, p. 133.

inquestionáveis. Mas ao fazê-lo efetuavam uma revolução na soberania e criavam uma base inteiramente nova para o governo (HUNT, 2009, p. 115).

Essa nova base para o governo parece ter sido suprimida no caso do artigo 207 da Constituição. Diversamente desse raciocínio, a elevação do princípio da autonomia universitária ao patamar constitucional parece nem ao menos ter assegurado a autonomia que existia na esfera infraconstitucional em 1968. E isso fica ainda mais evidente em outro julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Como já ressaltado, em 1989, o Poder Executivo editou três decretos que foram objeto do Parecer nº 78/SR, sobre a criação de novos cursos de ensino superior nas áreas de saúde, direito, ciências exatas e tecnologia. São os Decretos nºs 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89. Contra eles, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) impetrou mandado de segurança coletivo contra ato do Presidente da República e dos Ministros da Saúde, Educação e Justiça por ofensa à autonomia universitária (art. 207) e usurpação da competência do Congresso Nacional para dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, c/c art. 48). Na oportunidade, o CRUB afirmou que “[...] qualquer ato legal ou infra-legal, que, a título de controle ou subordinação das entidades universitárias, confronte-lhes os contornos constitucionais é nulo e írrito por ser baldio de supedâneo constitucional” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MS nº 21.074-5/DF, p. 4). A entidade defendia, em suma, que a edição dos decretos afrontava a competência normativa das universidades, necessária por sua configuração jurídica e dinâmica. Os problemas centrais dos decretos eram dois: a) impediam a criação pela própria universidade de cursos novos, condicionando a criação à autorização prévia do Presidente da República e b) subordinavam tal criação a uma avaliação exógena.

Em suma, as universidades pretendiam ver reconhecido um direito que era assegurado pela Lei nº 6.640/68 e pelo Decreto nº 93.594/86.

Em decisão liminar, do dia 26.03.1990, o ministro Celso de Mello negou seguimento ao mandado de segurança, por entender aplicável ao caso a Súmula nº 266/STF (“Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”). O ministro Celso de Mello, autor, como visto, das razões do Parecer 78/SR, foi o relator do mandado de segurança em que se buscou discutir a constitucionalidade dos decretos. A CRUB interpôs agravo regimental, defendendo os efeitos concretos dos decretos e a violação direta à Constituição, mas não obteve êxito, por unanimidade. Não houve debates. Os ministros do STF se limitaram a acompanhar o relator quanto à aplicação de óbice processual.

Quando em outra oportunidade se buscou apreciar a suspensão da criação de novos cursos por decreto, aplicada às universidades – no caso, a Universidade Braz Cubas (UBC), o que atesta ser

um caso concreto –, o ministro relator Sydney Sanches disse que não lhe parecia relevante para aquele julgamento analisar se o decreto do Poder Executivo, resultante do Parecer nº 78/SR, teria excedido os limites da Lei nº 5.540/68 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS nº 22.111-2/DF, p. 49-50). No caso, segundo o ministro, bastaria a aplicação do artigo 209 da Constituição.

No mesmo julgamento do RMS nº 22.111-2/DF, que envolvia a UBC, o ministro Francisco Rezek assim resumiu o questionamento formulado ao STF: “[...] um tema como o da criação e colocação em funcionamento de cursos superiores, qualquer que seja a área, é intratável pelo legislador, porque se circunscreve na determinação autônoma de cada universidade?” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS 22.111-2/DF, p. 58). Logo em seguida, respondeu: “a essa questão, sem embargo de zelo e do talento com que a impetração lançou em mesa seus argumentos, e o recurso ordinário os reavivou nesta casa, meu ponto de vista, tal como o do eminente relator, é o de que não há inconstitucionalidade nenhuma” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RMS 22.111-2/DF, p. 59).

A história dos discursos do STF parece demonstrar uma insistente equiparação do novo princípio constitucional de 1988 às regulamentações infraconstitucionais sobre a autonomia universitária. As equiparações do artigo 207 da Constituição ao art. 3º da Lei nº 5.540/68 são muitas.

O ministro Maurício Corrêa, quando analisou a centralização do regime de pessoal da Administração Pública, que vinculava também as universidades, não deixou de transcrever entre as suas razões de decidir o parecer da Consultoria da União:

[...] a lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, era expressa no sentido de que “a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar” seria “exercida na forma de seus estatutos” (art. 80). Mais tarde, a lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, consignou “a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades, que” seria “exercida na forma da lei e dos seus estatutos” (art. 3).

25. A Carta de 1988 erigiu em princípio constitucional a autonomia que, antes, só era reconhecida pela ordinária e, logo, por lei ordinária poderia ser suprimida [...]” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MC na ADI nº 1.599-1/UF, p. 16).

Após essa transcrição, em que foi reiterada a afirmação de que a autonomia permanecia a mesma desde 1931 até os dias atuais, o relator concluiu que:

1.4. Vê-se, como assinalado, que **a Constituição não criou u’a nova autonomia universitária, ao lhe dar status constitucional**, e que apesar de não atrelar os preceitos estabelecidos à “*forma da lei*”, o seu exercício não pode ser sem limites e sem fronteiras, mas, ao contrário, **deve se realizar dentro do regime da lei, como de resto ocorre com todos os entes da administração indireta** (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MC na ADI nº 1.599-1/UF, p. 18, grifos nossos).

Em 2008, ou seja, vinte anos depois da promulgação da Constituição de 1988, pouca coisa parece ter mudado. No julgamento do RE nº 500.171-7/GO, o ministro Ricardo Lewandowski trata da autonomia universitária em seu voto:

Não se argumente, por outro lado, como fazem alguns, com a autonomia administrativa, financeira e patrimonial que a Carta Magna, no art. 207, assegura às universidades, ao lado da autonomia didático-científica. É que, como corretamente afirmou o Ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento da citada ADI 2.643-7/RN, “quando a Constituição fala de autonomia [...] é preciso distinguir entre autonomia para gerir seus próprios recursos, autonomia de gestão, e autonomia para defini-los” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 500.171-7/GO, p. 16).

Caso não pareça fácil compreender qual o sentido pretendido pelo ministro – o que parece bastante plausível já que há uma remissão a outro julgado – fez-se necessário o resgate daquilo que foi decidido na ADI nº 2643-7/RN. Nesse julgamento, apesar de não arguida a ofensa ao artigo 207, com fulcro em tal dispositivo se discutiu a inconstitucionalidade de norma estadual sobre a isenção da cobrança de taxa de matrícula para vestibular. No entanto, o que pareceu relevante naquele precedente foi a afirmação do relator de que a autonomia não quer dizer “[...] que as Universidades estão acima da lei. Esta autonomia realiza-se, justamente, com a observância das leis, desde que estas, evidentemente, tenham legitimidade constitucional” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ADI nº 2643-7/RN, p. 7). Mas, para embasar tal afirmação, o relator, ministro Carlos Velloso, fez remissão em primeiro lugar ao julgamento da ADI nº 51-9/RJ, com citação do conceito de autonomia previsto no dicionário de Ciências Sociais, de 1986, de Joseph Hodara. Em seguida, pautou-se na ADI nº 1.599-1/UF, sobre questão remuneratória dos servidores das universidades. Apesar de se tratar de uma lei estadual, que concedia gratuidade a todos os alunos quanto à taxa de inscrição de vestibular, entendeu-se que não existia interesse da universidade na questão. Os envolvidos no desfecho da discussão eram o governador e os vestibulandos.

Esses discursos parecem demonstrar que pouco mudou com a inserção do princípio da autonomia universitária na esfera constitucional de 1988 – para não dizer que houve limitação ainda maior do seu alcance. Será que de fato foi isso que aconteceu? O que se pretendeu demonstrar aqui foi a recorrente posição do Supremo Tribunal Federal quanto à negativa das possibilidades de uma construção de sentido sobre o princípio da autonomia universitária.

3 CONCLUSÃO

Este artigo teve como fio condutor o desvelamento da história do princípio da autonomia universitária previsto no artigo 207 da Constituição tal como construído nos discursos do STF. Como conclusão, pode-se perceber que o que parecia uma reviravolta para uma valorização da universidade,

com a inserção da autonomia no texto constitucional, revelou-se em verdade novo obstáculo para as universidades.

No caso dos Decretos nºs 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89 (que suspendiam por certo tempo a criação de novos cursos de direito, saúde e exatas, mesmo que no interior da estrutura universitária), foi viável perceber que quando a autonomia estava prevista na Lei nº 5.540/68 era mais respeitada do que no momento em que passou a constar no texto constitucional. Enquanto a suspensão para a criação de novos cursos decorria do Decreto nº 93.594/86 (pré-1988), tal regra não se aplicava às universidades, mas quando o óbice passou a ser constitucional (pós-1988) os novos decretos não trouxeram mais tal ressalva. Eis um exemplo em que o óbice legal teve mais força normativa que a previsão constitucional.

E mais: quando levados ao crivo do Judiciário, os Decretos nºs 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89, cuja ilegalidade foi arguida no bojo do Mandado de Segurança nº 21.074-5/DF, a dificuldade de acesso ao Supremo Tribunal Federal – por óbice processual (Súmula 266/STF) e limitação quanto à propositura de ação de inconstitucionalidade (artigo 103 da CF) – impediu que os reitores conseguissem uma análise da constitucionalidade dos decretos em ofensa ao artigo 207. Em outras palavras, a autonomia universitária, ao se tornar princípio constitucional, tornou mais difícil a sua apreciação judicial, não só por óbices processuais, mas sobretudo pela interpretação dada a ele pelos ministros.

Merece registro ainda que o relator do AGR no MS nº 21.074-5/DF, o ministro Celso de Mello, foi também o responsável pelos argumentos de um importante parecer da CGU: o nº 78/SR (da lavra de Saulo Ramos), que garantiu a constitucionalidade dos Decretos nºs 98.377/89, 98.391/89 e 98.404/89. Essa parece ser uma importante descoberta dessa pesquisa, proveniente do cotejo entre o voto do ministro Celso de Mello na ADI nº 51-7/RJ e o Parecer nº 78/SR. Essa informação revela-se relevante para a reafirmação de um discurso de que a elevação do princípio da autonomia universitária não ampliou em nada o seu conteúdo (ADI nº 51-7/RJ). Mesmo em outro caso sobre os decretos (RMS nº 22.111-2/DF) – em que o óbice processual da Súmula 266/STF (“Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”) não se aplicaria –, o ministro Maurício Corrêa entendeu que o tema não era relevante para o desfecho do caso. Segundo o ministro, a autonomia não poderia significar independência.

No julgamento da ADI nº 51-7/DF – o mais emblemático sobre a constitucionalidade da autonomia – o ministro relator, Paulo Brossard, explicou que não houve mudanças quanto à universidade autônoma, pois o artigo 207 diz que *as universidades gozam de autonomia*, e não que *passam a gozar*. Por uma simples interpretação do tempo verbal, nada mudou. A autonomia

universitária seria equivalente àquela de 1986, já que com fulcro em um verbete no *dicionário de ciências sociais*, de Joseph Hodara, conservou o sentido pré-1988. Em resumo, para os ministros do STF a redação do artigo 207 talvez precisasse de fato de reformas para albergar uma visão diferente no novo contexto democrático.

Os números do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio impressionam. O número de recursos julgados no plenário – 13, em 23 anos de vigência do princípio – já traz em si um significado. Não bastasse isso, desse universo de acórdãos apenas dois recursos conhecidos foram interpostos por universidades, sendo apenas um envolvendo universidade pública (UFG). Apenas três decisões reconheceram a ofensa ao artigo 207 da Constituição. Nenhuma delas contou com uma universidade como parte autora.

Da verificação do teor das decisões, percebe-se que as preocupações não se voltaram para as universidades. No caso dos dias de guarda das datas religiosas (ADI nº 2.806-5/RS), a referência à universidade se limitou a uma frase; no julgamento sobre as transferências (ADI nº 3.324-7/DF), a inviabilidade de novos vestibulares para medicina, direito e administração foi o argumento central para o provimento da ação; por fim, na decisão sobre a criação de novo *campus* da Unesp, o foco das discussões foram os problemas que uma lei inconstitucional causaria ao Governador de São Paulo (MC na ADI nº 2.367-5/SP).

Do trajeto, o tema mais importante – e mais característico – dos discursos é a negativa da natureza constitucional do princípio da autonomia universitária. Essa foi a principal característica observada entre o primeiro julgamento pós-Constituição de 1988 (o da ADI nº 51-7/DF) e o mais recente analisado nesta pesquisa (o RE nº 500.171-7/GO). Buscou-se demonstrar aqui que o princípio da autonomia universitária não é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como normativo, como constitucional. Espera-se, com o desenvolvimento desta pesquisa, a partir da identificação do problema e da construção argumentativa que permitiu ao Supremo Tribunal Federal limitar drasticamente o alcance de um princípio constitucional, prosseguir no esforço de pensar criticamente a efetividade do artigo 207 da Constituição.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Art. 209 da Constituição 20 anos depois. Estratégias do Poder Executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior. In: BINENBOJM,

Gustavo; SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, v. 1, p. 1-19.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Notícia do direito brasileiro**. Nova série. Vol. 6. Brasília, 1999.

CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Tradução Juliana Neuenschwander Magalhães. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 39, 2001.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei**: o fundamento místico da autoridade. Tradução Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DERRIDA, Jacques. **Mal de arquivo**: uma impressão freudiana. Tradução Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre a racionalidade, pré-compromisso e restrições. Tradução Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Ana Cunha. O regime especial das autarquias educacionais. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, vol. 17, 1980, p. 201-222.

GADAMER, Hans-Georg. **O problema da consciência histórica**. Tradução Paulo Cesar Duque Estrada. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GUSTIN, Miracy Barbosa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HUNT, Lynn. “Eles deram um grande exemplo”: declarando os direitos. In: HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LINHARES, Mônica Mansur. **Autonomia universitária no direito educacional brasileiro**. São Paulo: Segmento, 2005.

LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. Tradução Menelick de Carvalho Netto (para fins acadêmicos). In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg (Orgs.). **Il Futuro della Costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes para a educação do futuro**. Tradução Ana Paula Viveiros. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

PAIXÃO, Cristiano. Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito. In: PEREIRA, Claudia Fernanda Oliveira (Org.). **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História Constitucional e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008.

RANIERI, Nina. **Autonomia Universitária: as Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

RIOUX, Jean-Pierre. Pode-se fazer uma história do presente? In: CHAVEAU, Tetard A. (Org.) **Questões para a história do presente**. Tradução Ilka Stern Cohen. Bauru: EDUSC, 1999.

ROSENFELD, Michel. **A Identidade do Sujeito Constitucional**. Tradução Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/f17JzB>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 95.003, de 05 de outubro de 1987. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/G6cG6q>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 98.377, de 8 de dezembro de 1989. 1989a. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/aPP2HF>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 98.391, de 13 de dezembro de 1989. 1989b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/rFuSHN>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 98.404, de 16 de dezembro de 1989. 1989c. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/H9dPrV>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de dezembro de 1968. Brasília, 1968. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/rDKQ5G>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Brasília, 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/ncwCDt>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Brasília, 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/Vg9YYh>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://goo.gl/hvB4b>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

PROPOSTAS NORMATIVAS, EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS E DEBATES CONSTITUINTES

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Exposição de Motivos do Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986.** Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

ACÓRDÃOS E DECISÕES MONOCRÁTICAS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade nº 51-9/RJ. Rel. Min. Paulo Brossard. Pleno. Brasília, J. em 25.10.1989. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 17.09.1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade nº 938-9/BA. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, J. em 11.11.1996. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 18.05.2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.643-7/RN. Rel. Min. Carlos Velloso. Pleno. Brasília, J. em 13.08.2003. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil nº 26**, de 26.09.2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.806-5/RS. Rel. Min. Ilmar Galvão. Pleno. Brasília, J. em 23.04.2003. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 27.06.2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.324-7/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Pleno. Brasília, J. em 16.12.2004. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 05.08.2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança nº 22.412-6/GO. Rel. Min. Carlos Velloso. Pleno. Brasília, J. em 01.02.2002. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 01.03.2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 51-9/RJ. Rel. Min. Paulo Brossard. Pleno. Brasília, J. em 24.05.1989. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 19.10.1990.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 938-9/BA. Rel. Min. Octavio Gallotti. Brasília, J. em 23.09.1993. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 12.11.1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1511-7/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Pleno. Brasília, J. em 16.10.1996. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 06.06.2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1599-1/DF. Rel. Min. Maurício Corrêa. Pleno. Brasília, J. em 26.02.1998. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 18.05.2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.367-5/SP. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, J. em 05.04.2001. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 05.03.2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação nº 10.241/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Decisão monocrática. Brasília, J. em 20.09.2010. **Diário de Justiça Eletrônico nº 178**, de 22.09.2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso em Mandado de Segurança nº 22.111-2/DF. Rel. Min. Sidney Sanches. Pleno. Brasília, J. em 14.11.1996. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, de 13.06.1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário nº 500.171/GO. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Pleno. Brasília, J. em 13.08.2008. **Diário de Justiça Eletrônico nº 106**, de 05.09.2008.

Mariana Barbosa Cirne

Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professora no Centro Universitário de Brasília (Uniceub). *E-mail*: marianabcirne@gmail.com

Cristiano Paixão

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Adjunto na Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: cristiano.aslh@gmail.com