

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA, DEMOCRACIA E FEDERALISMO¹*****UNIVERSITY AUTONOMY, DEMOCRACY AND FEDERALISM***Emilio Meyer²Thomas da Rosa de Bustamante³Onofre Alves Batista Júnior⁴

RESUMO: o artigo que se segue tem como objetivo fazer uma defesa da autonomia universitária como norma constitutiva da democracia brasileira estabelecida com a Constituição de 1988. Para tanto, buscar-se-á demonstrar as conexões entre o sentido da autonomia universitária, a preservação da democracia e a garantia do federalismo. O método utilizado parte dos recentes ataques às universidades públicas brasileiras, comparando-o ao cenário internacional de ascensão autoritária. A autonomia financeira aparece como peça essencial: mostraremos que os recentes cortes orçamentários implicam em violação à lei e à Constituição de 1988. Os resultados de pesquisa indicam que restrições à autonomia universitária estão conectadas com políticas autoritárias. Conclui-se pela necessidade de um urgente resgate normativo da autonomia universitária no Brasil.

Palavras-chave: autonomia universitária; democracia; federalismo; finanças; Constituição de 1988.

ABSTRACT: the aim of this article is to argue for the claim that university autonomy is a constitutive norm of the Brazilian democracy, authoritatively settled by the Constitution of 1988. For such endeavor, the article demonstrates the connections between the meaning of university autonomy, the preservation of democracy and the guarantee of federalism. The

¹ Artigo recebido em 05/06/2019 e aprovado em 13/06/2019

² Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Professor Adjunto de Direito Constitucional da UFMG (Graduação e Pós-Graduação). Estágio Pós-Doutoral no King's College Brazil Institute. Coordenador do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG. Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (2016-2017). ORCID: orcid.org/0000-0002-7500-0705.

³ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2000), mestrado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2003) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2007), com período de investigação na University of Edinburgh, Reino Unido, como bolsista da CAPES. Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal de Minas Gerais, onde é Subcoordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito. Foi docente (Lecturer) do corpo permanente da Universidade de Aberdeen, no Reino Unido, por dois anos completos (2008 a 2010) e Professor Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora (de 2004 a 2008), onde exerceu a função de Chefe de Departamento. Coordenou de Projetos de Pesquisa financiados pelo CNPQ, pela FAPEMIG e pelo CNJ. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPQ. ORCID: orcid.org/0000-0002-4493-0088

⁴ Professor Associado do Quadro Efetivo da Graduação e Pós-Graduação em Direito na UFMG. Pós-Doutoramento em Direito (Democracia e Direitos Humanos) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Graduação em Direito (1996), em Engenharia Civil (1984) e em Administração (1988). Coordenador do Centro de Estudos da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG). ORCID: orcid.org/0000-0002-6592-033X

methodology makes reference to the recent attacks on Brazilian public universities, comparing them to the international scenario of authoritarian rise. Financial autonomy appears as a key element: we will show that recent budgetary cuts amount to a breach of law and of the Constitution of 1988. The research results show that restrictions to university autonomy are connected to authoritarian politics. The conclusion is for the necessity of an urgent normative recovery of university autonomy in Brazil.

Keywords: university autonomy; democracy; federalism; finances; Brazilian Constitution of 1988.

1. Introdução

A autonomia está na base da conexão das universidades com a sociedade (PLENCOVITCH, 2015, p. 69-86). O conceito de autonomia é conhecido e envolve as capacidades de governar a si próprio e de definir suas próprias normas. A autonomia universitária se coloca principalmente em vista das liberdades acadêmica, de ensino e de investigação. Falar em autonomia é contemporâneo ao próprio nascimento do termo universidade: corrente ao menos desde 1219, ele se referia a uma instituição que tinha liberdade para gerir o recrutamento de seus membros. Aos modelos de Paris (governados pelos professores) e Bolonha (governados pelos alunos) seguiu-se um período de decadência próximo às revoluções. Em 1809, a fundação da Universidade de Berlim representou a ascensão do modelo humboldtiano, que abraçava a unidade entre investigação e docência, a liberdade de ensino e o autogoverno universitário (PLENCOVITCH, 2015, p. 74). Tal modelo teve impacto mundial. No século XXI, países ibero-americanos vão ser marcados pela expansão universitária com inclusão social e o aprofundamento da internacionalização da educação.

Veremos que o Brasil apenas será atingido pelo impacto das universidades no século XX. Não deixa, portanto, de ser curioso que, para um país que enfrentou diversos períodos de flagrante autoritarismo combinados com períodos democráticos em que aquela sombra não desapareceu, as universidades tenham demorado a aparecer. De fato, elas significam a possibilidade de crítica que pode levar a mais cidadania e dissenso em relação a governos pouco acostumados às ideias democráticas.

Entretanto, o pós-1988 indicou uma recuperação profunda do sentido de autonomia universitária necessário para a consolidação democrática pretendida. E justamente quando é eleito um presidente de perfil autoritário que simpatiza com regimes que já experimentaram o ataque à autonomia universitária, não seria coincidência que violações a autonomia financeira e administrativa começassem a aparecer. Este artigo tem a pretensão de desenvolver uma série

de argumentos que demonstram a ilegalidade e inconstitucionalidade desses ataques. Procuraremos recuperar a noção do que é, de fato, a autonomia universitária, principalmente a partir da Constituição brasileira de 1988.

Em seguida, a relação entre cerceamento da autonomia universitária e restrições democráticas será apresentada. Na sequência, procuraremos demonstrar como novas concepções sobre o papel do federalismo podem cooperar na defesa da autonomia universitária. Em seguida, discutiremos de forma pormenorizada os recentes ataques à autonomia financeira e à autonomia administrativa e organizacional das universidades públicas brasileiras. Demonstraremos que muito do que se tem proposto é feito em termos de uma fraude à Constituição. Nossa conclusão será no sentido de que apenas uma forte defesa da autonomia da universidade pública no Brasil é condizente com o projeto estabelecido pela Constituição de 1988.

2. Autonomia universitária

Segundo a *European University Association*⁵, uma associação europeia de universidades e conferências de reitores, podemos estratificar a autonomia universitária em quatro braços: a) autonomia organizacional; b) autonomia financeira; c) autonomia de equipe (staffing); e, d) autonomia acadêmica. A autonomia organizacional envolve os seguintes indicadores: procedimento de seleção para a chefia executiva; critérios de seleção para a chefia executiva; demissão da chefia executiva; mandato da chefia executiva; membros externos nos órgãos governamentais da universidade; capacidade de decidir sobre as estruturas acadêmicas; e, capacidade de criar pessoas jurídicas. Já a autonomia financeira inclui, entre outros: duração do ciclo financeiro; tipo de financiamento público; capacidade para realizar empréstimos; capacidade para manter excedentes; capacidade de ter imóveis próprios.

A autonomia de equipe (*staffing*), segundo a *European University Association*, abrange, entre outros: procedimentos de seleção para acadêmicos sêniores; procedimentos de seleção para servidores administrativos sêniores; remuneração para acadêmicos sêniores; salários para servidores administrativos sêniores; procedimentos de promoção para acadêmicos e servidores administrativos sêniores. Por fim, a autonomia acadêmica envolve: definição do total de estudantes; procedimentos de admissão; definição de programas em todos os níveis; capacidade de decidir pelo encerramento de programas; definição da língua

⁵ Cf. <http://www.university-autonomy.eu>. Acesso em: 23 mai 2019.

de formação; seleção de mecanismos para asseguramento de qualidade; capacidade de definição do conteúdo dos programas. Ainda que possa haver dissenso quanto às nomenclaturas desses variados braços da autonomia universitária, todos eles apontam para a necessidade de ausência de ingerência estatal que possa comprometer liberdade acadêmica e de investigação científica.

3. Autonomia universitária no Brasil

A formação da autonomia universitária no Brasil foi obstada na colônia e no Império. Elites defendiam, na colônia, que sua formação deveria ocorrer em Coimbra, o que permitiria laços mais fortes com a Coroa, contrariando a realidade paralela de vinte e três centros universitários no México, no Peru, no Chile e na Argentina (PLENCOVITCH, 2015, p. 79). O travamento do advento de universidades é curiosamente desafiado pelo federalismo, quando governos estaduais assumem o advento de centros como a Universidade de Manaus (1909). Em 1915, o Decreto 11.530 iria tratar da possibilidade nos termos definidos pela órbita federal. Seria o Decreto 11.343/1920, de Epitácio Pessoa, que instituiria a primeira instituição federal correspondente, a Universidade do Rio de Janeiro, que teve assegurada autonomia didática e administrativa a suas unidades (Direito, Escola Politécnica e Medicina) (FÁVERO, 2006, p. 22). Sob Vargas, a Lei 452/1937, que cria a Universidade do Brasil, proíbe expressamente a atividade política por parte de alunos e professores.

Após a centralização política iniciada em 1930, seria sob a batuta de Francisco Campos, no Ministério da Educação e Saúde Pública, que aquela tônica seria estendida ao ensino secundário, superior e comercial. No caso das universidades, isto se materializaria no Estatuto das Universidades Brasileiras, por meio do Decreto 19.851/1931. É curioso que mesmo um jurista de perfil autoritário como Campos conceda, naquele momento, que uma parcial autonomia universitária deveria ser assegurada em um caminho para a autonomia plena.

A redemocratização pós-1945 traz consigo a recuperação tímida da autonomia universitária, especificamente consubstanciada em relação à Universidade do Brasil com a nomeação do reitor pelo Presidente da República, após formação de lista tríplice dos catedráticos da instituição (Decreto-Lei 8.393/1945, ainda do Presidente José Linhares). Universidades se multiplicam, ainda que com restrita ou às vezes inexistente autonomia. É a criação de Universidade de Brasília (UnB), em 1961, via Lei 3.998, que dá um passo importante na modernização dessas estruturas no Brasil. E aqui, a União Nacional dos

Estudantes (UNE) assume um papel protagonista pela reivindicação de mudanças importantes no campo da autonomia universitária (FÁVERO, 2006, p. 29).

Sob a ditadura militar que se seguiu ao golpe de 1964, o primeiro objetivo foi o de promover uma “limpeza ideológica”, com a criação das Assessorias de Segurança e Informação dentro dos campi e outros órgãos capazes de atuar no controle do que era produzido e incentivado nas universidades. De fato, a ditadura “(...) torturou e matou alguns membros da comunidade acadêmica que considerava mais “perigosos”” (MOTTA, 2014, p. 8). É curioso que essa atuação não excluiu a possibilidade de reformas, como a de 1968, que ficaram de modo mais permanente, como estrutura departamental, pós-graduação e vestibulares. O movimento estudantil irá criar uma pressão tão importante que a própria ditadura entenderá a necessidade de uma reforma, mas que fosse controlada por ela.

Na transição democrática, Nina Ranieri destaca que a gênese constituinte do art. 207 da Constituição de 1988 deu-se, sobretudo, a partir do debate sobre a destinação de recursos públicos (RANIERI, 2018, p. 949).⁶ Para a autora, o sentido de autonomia é o de um poder derivado da ordem jurídica, funcional, por ser de natureza pública, e, limitado, já que não é plenamente desregrado. O sentido do limitado é quase pedestre: é claro que as universidades estão submetidas à ordem constitucional e à ordem jurídica brasileiras.⁷ O que não significa que não haja peculiaridade no tratamento das universidades e, principalmente, daquelas que são públicas.

Especificando o trato da autonomia universitária para a delimitação constitucional brasileira, Amanda Travincas destaca que a autonomia didático-científica garante a organização do ensino, da pesquisa e da extensão às instituições, envolvendo as práticas estabelecidas no art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/1996

⁶ É preciso, desde já, ter em mente o que reza o art. 207 da Constituição de 1988:

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

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)”.

⁷ “No Brasil, detêm autonomia político-administrativa a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme dispõe o art. 18 da Constituição. Além das universidades, a Constituição ainda garante autonomia aos partidos políticos (art. 16, § 1º), ao Poder Judiciário (art. 99), ao Ministério Público (art. 127, § 2º), às Defensorias Públicas Estaduais (art. 134, § 2º), aos órgãos e entidades da administração direta e indireta (art. 37, § 8º), às entidades desportivas e associações (art. 217, I) e às instituições de pesquisa científica e tecnológica (art. 207, §2º). A autonomia dos sistemas de ensino, em regime de colaboração recíproca (CF, arts. 211 e 214), é consequência da organização político-administrativa da Federação” (RANIERI, 2018, p. 951).

(TRAVINCAS, 2016, p. 171).⁸ A autonomia administrativa garante a edição de normas de organização interna e busca evitar a ingerência do poder político nas universidades. A autonomia financeira abrange a gestão de recursos destinados às Instituições de Ensino Superior (IES) e a definições de questões como quadro de pessoal, plano de cargos e salários, orçamentos anuais, entre outros.⁹

Não foram poucas as vezes que, sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) tratou da autonomia universitária. Se é certo que a autonomia é se dá no âmbito demarcado pelo sistema jurídico-constitucional,¹⁰ não menos evidente é que as universidades detêm poder de definir onde sediar seus campi, o que, inclusive, limita a iniciativa parlamentar que ocorra sem sua provocação visando à abertura de novas sedes.¹¹ Mesmo a extensão de funcionamento de escritórios de prática jurídica aos finais de semana, como forma de assegurar o acesso à justiça de réus presos nessas ocasiões, por mais salutar que pareça, não autoriza a invasão perpetrada por lei estadual. Há verdadeira agressão à autonomia administrativa, financeira e didático-científica da instituição. A autonomia universitária “(...) revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas.”¹²

Seria justamente no contexto das eleições de 2018 que o STF seria provocado a tratar da questão de modo direto. Diversos juízos eleitorais no país proferiram decisões autorizando buscas e apreensões de panfletos e materiais de campanha, proibindo a realização de aulas

⁸ O trabalho de Amanda Travincas foi premiado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) como melhor tese em Direito no Brasil e melhor tese na Grande Área de Ciências Humanas, Linguística, Letras e Artes e Ciências Sociais Aplicadas e Multidisciplinar, no ano de 2017.

⁹ Lei 9.394/1996:

“Art. 54

(...)

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.”

¹⁰ BRASIL. STF. RE 561.398 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. 23-6-2009, 2ª T, **DJe** de 7-8-2009.

¹¹ BRASIL. STF. ADI 2.367 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 5-4-2001, **DJ** de 5-3-2004.

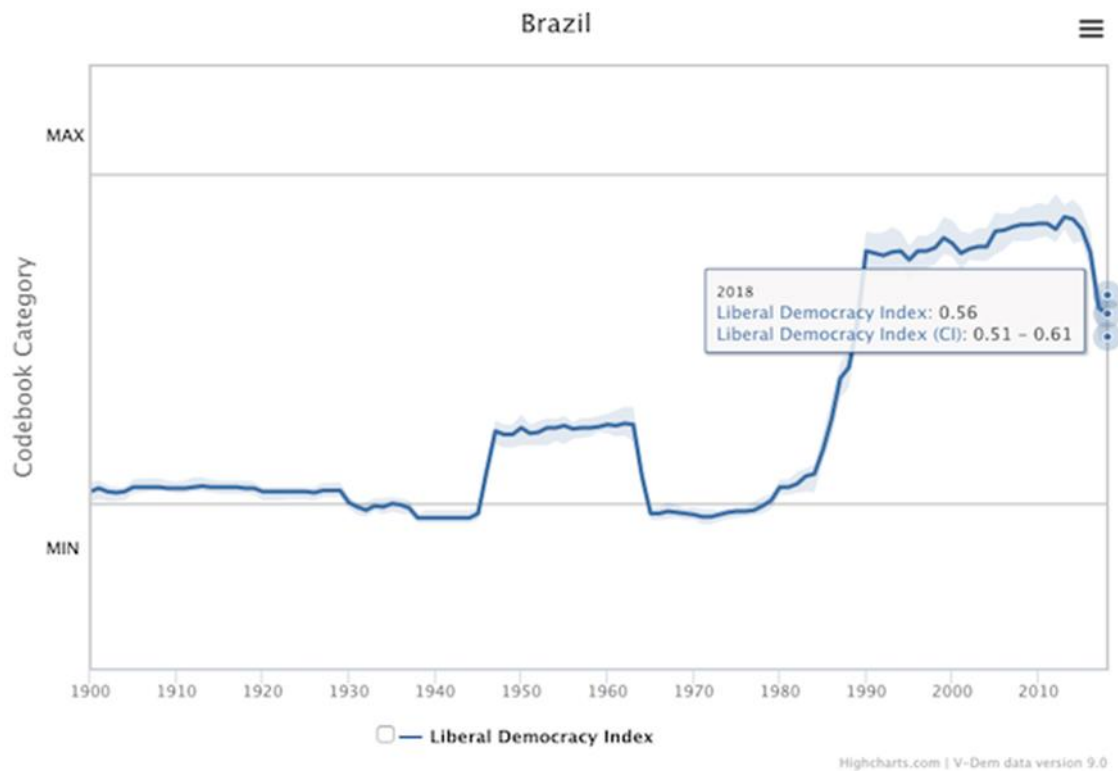
¹² BRASIL. STF. ADI 3.792, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, **DJe** de 1º-8-2017.

com temática eleitoral e assembleias de natureza política. As decisões dos juízos eleitorais vieram justamente no contexto de manifestações em universidades públicas que se opunham a qualquer plataforma de cunho fascista. Contra tais decisões se insurgiu a Procuradora-Geral da República com a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 548. No julgamento da cautelar posteriormente referendada pelo Plenário, a Ministra Carmen Lúcia enfatizou que a “(...) autonomia universitária está entre os princípios constitucionais que garantem toda a forma de liberdade”. Ela ainda aduziu que “(...) impedir ou dificultar a manifestação plural de pensamento é trancar a universidade, silenciar estudantes e amordaçar professores”. Como firmado, a única força legitimada a invadir uma universidade é a das ideias livres e plurais, e “qualquer outra que ali ingresse sem causa jurídica válida é tirana, e tirania é o exato contrário da democracia”.¹³ O precedente demonstra que a autonomia universitária é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito.

4. Autonomia universitária e democracia

A preocupação com o autoritarismo e com processos que representam tanto o declínio democrático de regimes consolidados (DALY, 2019, p. 9-36), como o retrocesso autoritário de democracias para períodos de anterior exceção, é uma tendência global. Zachary Elkins destaca que talvez seja cedo para dizer que “o céu está caindo”, mas dois alarmes já devem ser acionados: é preciso, de um lado, reconhecer os números apontam para um decréscimo de qualidade das democracias pelo menos desde 2010 e, de outro, que o período de tempo para a destruição de uma democracia é, pelo menos, duas vezes mais rápido do que aquele necessário para sua construção (ELKINS in GRABER, LEVINSON e TUSHNET, 2018, p. 58). Pense-se no caso do Brasil: a base de dados *Varieties of Democracy*, apenas no que refere ao seu índice “democracia liberal”, mostra uma franca descida desde 2013, diminuindo-se do fator 0,8 naquele ano (nosso ápice) para alcançar 0,56 em 2018. Índice semelhante a esse, 0,54, tínhamos em 1989:

¹³ “Universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres. Discordâncias são próprias das liberdades individuais. As pessoas divergem, não se tornam por isso inimigas. As pessoas criticam. Não se tornam por isso não gratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição.” (BRASIL. ADPF 548-MC-Ref. Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 31-10-2018, *Informativo* 922, p. 13).



Fonte: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>. Acesso em: 21 mai. 2019.

Se é certo que o fascismo é um movimento que possui características e temporalidades específicas, não se pode desconsiderar que “políticas fascistas”, ou ao menos profascistas, podem ser levadas adiante, sempre tendo por característica primordial a tentativa de eliminação do “outro”, ou seja, do pluralismo (seja de ideias, político, étnico, religioso ou de outra categoria). Jason Stanley destaca que uma política fascista tem por base minar o intelectualismo e suas consequências: educação, especialização e linguagem (STANLEY, 2018, p. 48). As universidades devem ser enfraquecidas e cooptadas para difundir a ideologia prevalente na visão da política fascista. Nega-se, por exemplo, que as universidades sejam espaços da liberdade de expressão porque ecoariam apenas uma voz política, a da esquerda.

David Horowitz, nos Estados Unidos, tem se dedicado por décadas a enumerar index prohibitoriums que incluem professores e cursos “perigosos”; após a eleição de Donald Trump, ele alegrou-se que apoiadores seus fossem para a administração federal, como Steve Bannon e Jeff Sessions. Rick Brattin, deputado pelo Estado do Missouri, criticava a educação superior norte-americana por ela supostamente não fornecer ferramentas para que seus filhos construíssem um futuro melhor e, ao invés disso, permitisse que eles se envolvessem com assuntos políticos “(...) nos quais não deveriam estar envolvidos” (STANLEY, 2018, p. 53).

Não se trata de uma coincidência que os espantalhos que embasam o cerco às universidades sejam os chamados “marxismo cultural” ou “doutrinação marxista”. Universidades, espaços naturais do pluralismo (inclusive semanticamente), tornam-se centros “perigosos” porque dão voz a perspectivas marginalizadas, algo que a política fascista abomina.

O governo de Vladimir Putin foi pioneiro em construir programas antifeministas e anti-gays nas universidades russas, perseguindo centros liberais como a Universidade Europeia de São Petersburgo. Em 2016, sua licença para funcionamento como instituição de ensino foi suspensa, em uma clara violação à autonomia organizacional (STANLEY, 2018, p. 56). Na Turquia, na esteira da reação de Recep Tayyip Erdogan à tentativa de golpe de 2016, foram demitidos mais de cinco mil reitores e acadêmicos de seus cargos, como também presos vários deles. Em meio à reação massiva que se seguiu ao fracassado golpe atribuído aos “gülenistas”, para além dos quase 50.000 servidores exonerados, 21.000 licenças de escolas particulares foram cassadas. Como testemunha Ozan Varol, “(...) Muitos de meus colegas acadêmicos na Turquia perderam seus empregos ou, pior, encontraram-se detidos indefinidamente” (VAROL in GRABER, LEVINSON e TUSHNET, 2018, p. 353).

A autonomia universitária tem sido um dos principais alvos de ataque de um governo pouco preocupado em garantir o cumprimento do Estado de Direito (rule of law): o governo do partido Fidesz, que vencera as eleições de 2010 com a obtenção de 68% das cadeiras no Parlamento da Hungria. Antes de golpear a autonomia universitária, o Fidesz promoveu verdadeiras reforma e substituição constitucionais (LANDAU, 2013, p. 189–260). Primeiro, via emendas constitucionais, reduziu o poder de fiscalização do Legislativo por meio do enfraquecimento de instituições como a Corte Constitucional. Em seguida, um verdadeiro processo de substituição constitucional teve início, com pouca deliberação e ausência de possibilidade de contribuição da oposição. A Corte Constitucional viria a ter seus assentos expandidos, em verdadeiro ato de court packing.

O governo do Fidesz via na pessoa do bilionário George Soros, um dos principais financiadores da Central European University, um inimigo de suas plataformas conservadoras. Soros e sua Open Society Foundation são um dos mais destacados opositores das políticas do Fidesz lideradas pelo Presidente Janos Ader e pelo Primeiro-Ministro Viktor Orbán. Em 2017, o governo do Fidesz promoveu uma alteração na legislação sobre educação superior húngara para passar a exigir que universidades privadas estrangeiras sediadas no território daquele país apresentassem um acordo internacional entre o Estado estrangeiro que autorizou o funcionamento da universidade e o Estado húngaro.

Ou seja, fica tudo a depender única e exclusivamente da soberania do Poder Executivo da Hungria. A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa pronunciou-se no sentido de que a exigência viola a liberdade acadêmica, um direito claramente em diálogo com a autonomia universitária. A Comissão de Veneza e a Comissão Europeia entenderam que o ato violava o Estado de Direito e vários direitos fundamentais, como o direito à educação (UITZ, 2019, p. 1). O fim do conflito entre a *Central European University* e o governo húngaro terminaria com a criação de um campus em Viena, Áustria, e a mudança da universidade (CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY, 2018, p. 1). Como destaca Agnes Heller (2019, p. 1), Orbán elegeu um inimigo a combater (George Soros) e transformou no alvo necessário para atingir universidades. Assim, ao passar a nomear os chanceleres (aqueles que estão entre o reitor e o Estado húngaro), Orbán e o Fidesz preparam o caminho para difundir uma doutrinação sua em nome de outra que dizem combater. Mesmo a tradicional Academia Húngara de Ciências não conseguiu fugir dessa batalha.

A *European University Association* mede o grau de autonomia universitária em fatores como autonomia organizacional, financeira, de equipe (*staffing*) e acadêmica em vinte e nove países daquele continente.¹⁴ Em termos de autonomia organizacional, algo que, por exemplo, leva em conta a seleção de reitores e pró-reitores e influência externa, define critérios de dispensa, mandatos, entre outros, verificaremos que a posição de países que vêm sendo acusados de promover uma onda autoritária não é boa. A Polônia está na 15ª posição.¹⁵ A Hungria situa-se na 23ª posição.

É claro que o governo de Donald Trump, nos Estados Unidos, também buscaria emplacar uma caça às universidades, seguindo as lições do já mencionado David Horowitz. No dia 21 de março de 2019, ele assinou a *Executive Order on Improving Free Inquiry, Transparency, and Accountability at Colleges and Universities*. O fundamento seria o de permitir a livre investigação e a possibilidade de que ideias concorrentes possam conviver.¹⁶ Dessa forma, a Seção 3 da ordem executiva exige que diretores de agências (nos mais

¹⁴ Cf. <https://www.university-autonomy.eu>. Acesso em: 23 mai 2019.

¹⁵ A Polônia vem também enfrentando uma crescente escalada autoritária com o domínio político do partido *Law and Justice (PiS)*, liderado por Jaroslaw Kaczynski, tendo como presidente Andrzej Duda e Primeiro-Ministro Mateusz Morawiecki. Seja por meio de ataques à independência do Poder Judiciário, seja por meio de um revisionismo do papel da Polônia no Holocausto, há diversos sinais que preocupam a comunidade acadêmica internacional. Cf. Sadurski (2019). O próprio jurista Wojciech Sadurski tem sido perseguido pelo governo do *PiS* por conta das críticas que tem dirigido a seus atos autoritários. Sadurski hoje enfrenta duas ações criminais e ação civil por ter se manifestado publicamente. Cf. BÚRCA, (2019, p. 1).

¹⁶ Cf. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-improving-free-inquiry-transparency-accountability-colleges-universities/>. Acesso em: 23 mai. 2019.

variados campos de estudos) criem meios de *compliance* para verificar se universidades que recebem investimento público de fato “promovem livre investigação”.

5. Autonomia universitária e federalismo

A autonomia universitária, contudo, não se liga apenas a uma discussão sobre regimes políticos. Mesmo o federalismo tem algo a contribuir com a garantia de atuação autônoma das universidades. Heather Gerken (2010, p. 6), professora em Yale, advoga uma visão bastante expansiva do federalismo. A seu ver, e na ótica da Suprema Corte estadunidense, o federalismo potencializa a promoção de escolhas, competição, participação, experimentação e difusão do poder, valores que são fundamentais para as universidades. Há diferenças entre o que advogam os doutrinadores e o que advoga a Suprema Corte: enquanto esta defende a soberania dos Estados e uma autonomia de jure,¹⁷ aqueles falam em uma autonomia de facto e na necessidade de ir além do discurso da soberania. De qualquer modo, a ênfase nas relações União e Estados tem sempre se dado em uma opção de saída (*exit*), ou seja, qual a efetiva possibilidade de minorias decidirem de modo diverso do que o centro determina ou quem é, efetivamente, imperador no seu próprio campo.

O que Gerken quer enfatizar é que Estados e outras instâncias de representação de minorias podem preferir voz, integração e interdependência (GERKEN, 2010, p. 7): podem ser servidores, ao invés de soberanos. Não apenas questionar políticas nacionais, mas cooperar com as mesmas. O termo *federalism-all-the-way-down* (algo como “federalismo até o final”) é aqui utilizado para se referir aos arranjos institucionais em que minorias governam sem soberania.

É aqui que algumas perguntas de configuração aparecem. Em primeiro lugar, é preciso saber onde o poder deveria residir e, no mais das vezes, apenas Estados e Municípios são contados para efeitos de autonomia no federalismo americano. Seria o caso de problematizar se júris, administrações locais de escolas, escritórios de promotores eleitos e outras instituições não deveriam ser agregadas ao *federalism-all-the-way-down*. Também assume importância delimitar como se darão as relações entre centro e periferia,

¹⁷ Para a visão brasileira, parece confusa a terminologia soberania vs. autonomia utilizada pelos norteamericanos. É preciso sempre ter em mente o jogo de compartilhamento de poderes que estava na origem de cada uma das diversas formações iniciais dos federalismos estadunidense e brasileiro. Enquanto a federação americana se formou em um movimento centrípeto, a brasileira se originou em um movimento centrífugo. Tal lição comezinha, contudo, mostra que os Estados antifederalistas sempre preferiram o discurso da soberania detida anteriormente à federação, na vigência do tratado do *Articles of Confederation*.

principalmente em termos de *accountability*. Por fim, é preciso perceber que dissenso e divisão também cumprem papéis integradores em uma democracia saudável. Gerken (2010, p. 10) quer levar adiante uma concepção centrípeta de federalismo em que vozes são dadas aos poderes locais para que eles reverberem debates nacionais e fortaleçam o sistema como um todo.

Gerken (2010, p. 20) irá explorar as dimensões não cooperativas do próprio federalismo cooperativo (em outras palavras, porque o dissenso contribui em um projeto coletivo) e mesmo quais são os elementos cooperativos de uma à primeira vista fria burocracia. A história constitucional americana teria direcionado o constitucionalismo de um federalismo centrado nos Estados para um federalismo centrado na nação. A questão é que a soberania dos Estados não é um obstáculo à descentralização do federalismo e a Constituição estadunidense de 1787 não barra que se avance mais. A teoria federalista americana tem caminhado na direção de entidades locais que melhor efetivariam valores protegidos pelo federalismo. Os chamados localistas, contudo, param nos Municípios. Seria possível perceber que discussões políticas aparentemente locais têm influência nacional: o debate sobre comunidades islâmicas próximas do marco zero na cidade de Nova York ou a comoção gerada pelo debate sobre teoria da evolução levado a cabo pela Secretaria de Educação do Texas tiveram impacto em políticas nacionais.

É preciso atentar para o fato de que as entidades de menor alcance, aquelas denominadas por Gerken (2010, p. 27) como *instituições com finalidades especiais*, não têm poder de sozinhas realizar políticas públicas. Seu autogoverno é vinculado ao centro. Com isto, elas servem de canal de comunicação com entidades como os Estados e a União. Além disso, elas não concedem nenhuma identidade àqueles que delas se beneficiam – indivíduos ou grupos a obtêm da entidade maior à qual júris, por exemplo, estão vinculados. De qualquer modo, não há óbice para que a lógica de cooperação mútua em um empreendimento coletivo, a própria *ratio* do federalismo, não possa “descer” para outras entidades.

Ora, no caso brasileiro, mesmo a divisão quadripartite do federalismo pós-1988 não pode ser tomada como um sistema fechado em si mesmo. Se levamos a sério a proposta de um federalismo *all-the-way-down* de Gerken, podemos enxergar em outras *instituições com finalidades especiais*, como as universidades, o *locus* de realização das ambições federalistas. Ora, não é por outra razão que administrativistas classificam as universidades como *autarquias especiais*. E, como já referido a partir de Ranieri, há, na Constituição de 1988, autonomia político-administrativa para União, Estados, Municípios e Distrito Federal

(RANIERI, 2018, p. 951). Mas há também autonomia para partidos políticos, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, aos órgãos e entidades da administração direta e indireta, entidades desportivas e associações, instituições de pesquisa científica e tecnológica, sistemas de ensino, em regime de colaboração recíproca, e, é claro, universidades.

Daí que não se possa desconsiderar que, ante a fundamental importância da educação para o projeto de constitucionalismo social da Constituição de 1988, a entrega mensal de duodécimos às universidades públicas seja uma importante saída para o impasse gerado por cortes infundados no seu orçamento.

Vê-se, portanto, que autonomia universitária, democracia e federação encontram-se em uma simbiose que é estimulada e demandada pela Constituição de 1988. Ao abraçarmos o Estado Democrático de Direito logo no *caput* do art. 1º, o pluralismo político como constitutivo da República federativa do Brasil (art. 1º, inc. V), uma gama de direitos derivativos da liberdade de consciência e da liberdade de expressão, assim como o federalismo como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inc. I), além da educação como direito social (art. 6º), torna-se consectário do sistema instituído que as universidades possam gozar da autonomia universitária em todas suas dimensões: organizacional, financeira, de equipe e acadêmica.

6. Atacando a autonomia universitária: os cortes orçamentários não fundamentados

Unindo a violação da autonomia universitária à obstáculos à democracia e ao federalismo brasileiro, o governo Bolsonaro tem promovido diversas medidas para minar o papel proeminente das universidades públicas brasileiras. No dia 30 de abril de 2019, o Ministério da Educação (MEC) anunciou, por meio do seu Secretário de Educação Superior, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, que “bloqueios” de recursos teriam sido realizados, preventivamente, sobre o orçamento do segundo semestre de todas as universidades públicas brasileiras. Em entrevista à TV Globo, o Secretário acrescentou que embora os bloqueios fossem isonômicos, seriam estabelecidos parâmetros para premiar determinadas universidades em detrimento de outras. Antes do referido anúncio, o Ministério da Educação já havia se manifestado a respeito de bloqueio efetuado no orçamento de três universidades federais: a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade de Brasília (UnB). A motivação para a limitação orçamentária seria o “(...)

desempenho acadêmico abaixo do esperado” e a realização de eventos classificados como balbúrdia pelo Ministro da Educação, Abraham Weintraub (ESTADÃO, 2019, p. 1).

O art. 165 da Constituição de 1988 prevê que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Aquele mesmo dispositivo ainda estabelece, no seu § 3º, que o Poder Executivo publicará, em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Com base nesse relatório, é possível verificar se a arrecadação estimada foi alcançada. Caso a arrecadação estimada não se materialize, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê a possibilidade de limitar empenhos ao final de um bimestre, para o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O estabelecimento de metas fiscais serve à gestão da máquina pública, para que o administrador, onde houver discricionariedade, não pratique “desperdícios ou imprudências”, tendo como norte a ideia geral de que os gastos não devem se sobrepor à arrecadação. O administrador deve considerar, entretanto, que sua atividade está vinculada à persecução do bem comum e que os meios para alcançá-lo estão definidos na Constituição. Com base no art. 9º da LRF, o Decreto nº 9.741/2019 alterou, em 15 de fevereiro, o Decreto nº 9.711/2019. As modificações promovidas criaram uma “nova competência” para o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia (em seu art. 8º, inc. I), no sentido de permitir a ele ampliar os limites estabelecidos para os órgãos relacionados no Anexo I (dentre eles, o Ministério da Educação) até o valor de R\$ 5.372.700.000,00 (cinco bilhões, trezentos e setenta e dois milhões, setecentos mil reais).

Foram definidos novos limites de empenho nos anexos ao decreto, sendo que a pasta da Educação sofreu a maior restrição orçamentária. As despesas discricionárias foram reduzidas para R\$ 17.770.002.724 (dezessete bilhões, setecentos e setenta milhões, dois mil, setecentos e vinte e quatro reais), o que corresponde a um corte de 24,8% (vinte e quatro por cento e oito décimos). Em 2 de maio de 2019, foi editada a Portaria nº 144/2019, da Secretaria Especial de Fazenda, remanejando os limites de movimentação e empenho entre os ministérios que formam o Governo Federal.

Estabelecido o valor de contingenciamento por pasta, coube aos ministérios implementarem especificamente as limitações comentadas, nos termos do § 7º do art. 1º do Decreto n. 9.741/2019. Foi por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do

Governo Federal (SIAFI) que as universidades tomaram conhecimento, então, dos bloqueios realizados pelo Ministério da Educação.

Apesar da alegação de que as limitações de empenho entre as universidades federais prezaram pela isonomia, porque foram realizados de maneira linear, seus efeitos impactaram de forma diferente cada universidade. Várias universidades foram a público declarar o risco de paralisação das suas atividades e de demissão de funcionários terceirizados, de descontinuar pesquisas e projetos de extensão e de reduzir a prestação de serviços públicos para a comunidade ao seu entorno. Em outras palavras, as diversas universidades e instituições de ensino federais protestaram e denunciaram o verdadeiro “caos no sistema da educação superior”.

7. A dimensão prestacional e financeira do direito à educação: a face social da autonomia universitária

O art. 6º da Constituição de 1988 garante, de forma expressa, o direito fundamental a educação. Em exaustivo detalhamento, estabelece a Constituição, em seu art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. Fica firmado no texto constitucional, assim, que, se a todo cidadão está assegurado o direito à educação, em contrapartida, é dever do Estado e da família garantir esse direito a todos os brasileiros. Nesse mesmo compasso, o art. 208, inc. V, firma que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística. O art. 211, § 1º, de outro lado, determina que a União deve organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais. Completando o arcabouço constitucional aplicável, o art. 206, VII, firma que o ensino segundo um padrão de qualidade deve ser garantido.

Em síntese, existe consagrado no texto constitucional, de forma evidente, um dever constitucional de o Estado garantir uma educação superior de qualidade, sobretudo nas universidades e instituições de ensino públicas federais que, a propósito, cabe à União organizar. Portanto, o direito ao ensino superior de qualidade encontra, como contra face, a obrigação constitucional de a União garantir uma educação superior de qualidade. Redunda em inconstitucionalidade, assim, qualquer ato estatal que impossibilite o cumprimento dessa obrigação constitucionalmente firmada. De uma forma direta e simples, pode-se afirmar que atos governamentais que inviabilizem “ensino segundo um padrão de qualidade” nas

universidades federais e instituições de ensino públicas federais, que necessariamente devem ser mantidas pela União, ferem preceitos fundamentais da Constituição.

Densificando tais normas constitucionais, o art. 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), estabelece que cabe à União assegurar recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. O dispositivo legal confirma e reafirma uma obrigação constitucional expressamente consagrada de a União garantir uma educação superior de qualidade em suas universidades federais e instituições de educação superior. É nesse sentido, sob o ponto de vista financeiro, que se deve entender a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF, em seu art. 9, § 2º, estabelece que não podem ser objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Assim, ao estabelecer a possibilidade de contingenciamento de recursos, a LRF ressaltou expressamente as obrigações constitucionais (e legais), que não podem ser afetadas por cortes do governo, mesmo diante de crises. A toda evidência, portanto, nenhum ato do governo pode determinar contingenciamento que impossibilite o fluxo de recursos suficientes para se proporcionar um ensino superior de qualidade nas universidades públicas, porque essa é uma obrigação constitucional.

A educação brasileira vem sofrendo, nos últimos anos, cortes que ultrapassaram a cifra de R\$ 25 bilhões. Se no Governo Dilma Rousseff (PT) foram bloqueados cerca de R\$ 9,4 bilhões da educação, no Governo Michel Temer (MDB) o orçamento da educação voltou a ser alvo de cortes e reduções. O corte proporcionado pelo Governo Bolsonaro, por sua vez, fez o derradeiro sacrifício. Fica evidenciado que os cortes feitos impossibilitam o cumprimento de uma obrigação constitucional reforçada, ou seja, não permitem recursos suficientes para se proporcionar um ensino superior de qualidade nas universidades públicas.

De acordo com o Ministro Abraham Weintraub, que foi convocado recentemente (dia 15 de Maio de 2019) à Câmara dos Deputados para explicar a redução das verbas disponíveis para o setor, os cortes foram aplicados sobre gastos com água, luz, obras e compras de novos equipamentos, não incidindo sobre as despesas com salários de professores ativos e inativos ou sobre a assistência estudantil. Entretanto, como fica demonstrado à exaustão nas notas expedidas pelas mais diversas universidades federais e, sobretudo, pelas manifestações da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES) (ANDIFES, 2019, p. 1), os cortes, de forma evidente e inquestionável, afetam a possibilidade de funcionamento regular das universidades, ofendendo, ainda, o princípio da

continuidade da prestação dos serviços públicos. Os cortes impedem as universidades federais de cumprirem seu dever constitucional. Laboratórios param sem insumos e equipamentos; sem água e luz sequer salas de aula podem funcionar.

Como afirma Fernando Scaff (2019, p. 1), em cenários de crise, antes de se cortar os gastos, as normas financeiras determinam que o Poder Público deve contingenciar recursos, porque o orçamento anual é uma lei aprovada pelo Poder Legislativo e que, por isso, deve ser respeitada. O Poder Executivo, assim, não pode cortar gastos ultrapassando as determinações parlamentares, mas pode contingenciar. Contingenciar significa limitar empenhos e movimentação financeira. A cada bimestre, assim, se a receita prevista não permitir o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (nos termos do art. 9º, *caput*, da LRF), em razão de um cenário de crise, pode haver o contingenciamento, que deve, ainda, observar os critérios fixados pela LDO.¹⁸

Os gastos com educação (e saúde) são duplamente protegidos, porque possuem fonte própria de financiamento mínimo estabelecida na Constituição e estão inseridos na proteção das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, inc. IV). O que exceder o mínimo constitucional deve constar da Lei Orçamentária Anual, sendo também protegido, pois se configura em obrigação constitucional da União e obrigação legal para aquele exercício. Para Scaff, “o financiamento educacional é protegido constitucionalmente, não só no nível mínimo, mas também pelo que o Poder Legislativo tiver alocado além do mínimo, uma vez que, em ambos os casos, se trata de uma obrigação constitucional da União”, porque há uma prevalência das normas da Constituição sobre as do Poder Legislativo, e destas sobre as normas do Poder Executivo. Nesse compasso, arremata o autor que o papel do STF é exatamente este: “proteger a Constituição de ataques, venham de onde vierem”. Portanto, em suas palavras, “é necessário

¹⁸ “A Constituição estabeleceu uma espécie de federalismo educacional determinando que os Municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (artigo 211, parágrafo 2º), e determinou também que os Estados e o Distrito Federal atuem prioritariamente no ensino fundamental e médio (artigo 211, parágrafo 3º). À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo a função redistributiva e supletiva em matéria educacional, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (artigo 211, parágrafo 1º), de forma colaborativa (artigo 211, *caput*). [...]”

Em síntese: a Constituição obriga a União a organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer a função redistributiva e supletiva em matéria educacional, tudo conforme o artigo 211 da Constituição, acima descrito. Ou seja, esta é uma obrigação constitucional do ente federado União, que não pode ser contingenciada — ou, no jargão, “não pode ser objeto de limitação”.

Eis o ponto. Esse parágrafo da Lei de Responsabilidade Fiscal impede que seja feito o contingenciamento dos gastos com educação, pois ele se constitui em obrigação constitucional da União. As escolhas difíceis decorrentes do encurtamento do lençol orçamentário não podem alcançar os gastos com educação, pois eles não podem ser contingenciados, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. Simples assim” (SCAFF, 2019, p. 1).

que o STF proteja a Constituição, pois é ela que nos une em patamares mínimos de convivência civilizatória e contra os arbítrios” (SCAFF, 2019, p. 1.).

O “caos no ensino superior”, que inviabiliza o funcionamento adequado das universidades públicas federais, provoca atraso cultural e tecnológico, acarretando reflexos evidentes nos campos econômico e social. Da mesma forma, as universidades são espaços onde o debate livre de ideias e o exercício do pensamento crítico possibilitam a construção de uma verdadeira democracia constitucional. Nesse compasso, o “caos educacional” no ensino superior redundaria em descumprimento de preceito fundamental da Constituição, na medida em que acarreta uma espécie de “estado de coisas inconstitucional na educação”.

A propósito, existe relevante precedente no STF no qual se reconheceu a impossibilidade de contingenciamento que propicie uma espécie de “caos”. Trata-se da decisão exarada na Medida Cautela na ADPF 347,¹⁹ na qual se excluiu qualquer interpretação que permitisse o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar 79/1994, em razão de se haver proporcionado um quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais (“estado de coisas inconstitucional”). Em outras palavras, o STF reconhece que o caos administrativo capaz de proporcionar um quadro de violação massiva de direitos fundamentais dá ensejo a um “estado de coisas inconstitucional” que impede o contingenciamento de recursos.²⁰ Por certo, a solução do presente caso é muito mais simples do que a que deu ensejo à ADPF 347, porque demanda tão somente o afastamento do ato gerador da tormenta na educação.

O contingenciamento não pode impossibilitar o funcionamento regular dos entes federais e, como notório e demonstrado, o bloqueio levado a cabo compromete o pagamento de serviços básicos de manutenção (água, luz etc.); a aquisição de insumos e suprimentos essenciais para salas de aula e laboratórios. É patente a asfixia causada, que inviabiliza o ensino superior. Mesmo em um período de grave restrição fiscal, a Constituição de 1988 estabelece que gastos públicos com educação e saúde precisam ser preservados. A propósito, se é dever da União assegurar recursos suficientes para a manutenção das instituições de educação superior, a autonomia universitária apenas pode ser assegurada com recursos que garantam o funcionamento regular das universidades. Constitucionalmente, a educação não é moeda de troca, mas deve ser prioridade de governo.

¹⁹ BRASIL. STF. ADPF 347 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 9/9/2015, DJe de 19/2/2016.

²⁰ Não se está aqui a acatar pura e simplesmente a técnica decisória da Corte Constitucional Colombiana, principalmente da forma como o STF pretendeu fazer. O que se quer apontar é o quadro de múltiplas violações à Constituição que os cortes geram.

8. Autonomia universitária e autonomia financeira

A autonomia financeira outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade dos sistemas de controle interno e externo. A autonomia financeira, portanto, existe para que as universidades não fiquem a mercê dos humores, inclinações ou interesses do Executivo, e funciona como um escudo protetor para que as universidades não sejam coagidas ou manipuladas, ou seja, é fundamental para que exista autonomia universitária.

A autonomia financeira, nos exatos termos do art. 207, *caput*, 206, inc. VII e 211, § 1º, traduz o dever do Estado de prover as universidades públicas com os meios econômicos necessários ao desempenho de suas missões constitucionais, por meio de um sistema no qual o acesso aos recursos não dependa de decisões discricionárias ou arbitrárias de órgãos políticos. O modelo de contingenciamentos discricionários, sem fundamentação adequada e desprovido de critérios gerais e impessoais, e que vem sendo praticado com relação às verbas orçamentárias destinadas às instituições de ensino superior revela incontestável e grave violação à autonomia financeira das universidades. As decisões que lastrearam o contingenciamento praticado, desarrazoadas, e sem qualquer fundamentação adequada, nesse compasso, são flagrantemente inconstitucionais porque ofendem diretamente o aspecto autonomia financeira do princípio da autonomia universitária.

9. Autonomia didático-científica e fraude à Constituição

A ideia de autonomia universitária estabelece um limite intransponível para o Estado, na medida em que impede a interferência nas decisões tomadas no seio das universidades públicas, sobretudo naquilo que diz respeito às ideias de “liberdade de cátedra” e de “liberdade de expressão”. As universidades não põem ser manipuladas ou coagidas, mas devem ser dotadas de capacidade de serem “autoras de suas vidas”. A autonomia universitária existe para que instituições de ensino não fiquem reféns de nenhum governo e para que o pluralismo, componente essencial da democracia seja assegurado. O governo, portanto, não pode intervir no conteúdo pedagógico ou firmar uma orientação ideológica qualquer, sob pena de ofender o aspecto autonomia didático-científica do princípio da autonomia universitária. A

propósito, é por isso que debates políticos nas universidades são bem-vindos,²¹ porque é assim que se constrói uma democracia com pluralismo.²²

Se o Decreto 9.741/2019, as Portarias do Secretário Especial de Fazenda e os atos do Ministério da Educação não primam pela transparência, nas declarações do Ministro Weintraub sobraram ameaças de retaliação financeira para impedir o livre exercício do pensar. A comunidade acadêmica ficou chocada com a afirmação do Ministro de que o bloqueio de R\$ 5,8 bilhões visaria conter a “balbúrdia” nos *campi* e de que a reversão do contingenciamento dependeria da “aprovação da nova Previdência”. Por um lado, a motivação relevada do ato evidenciou uma espécie de barganha política para conseguir apoio para a aprovação de reformas; por outro, ficou claro que orientações ideológicas guiaram os cortes, ou seja, limitações à liberdade de expressão seriam necessárias para afastar os contingenciamentos.

A intenção de interferir na condução e nos conteúdos pedagógicos das universidades federais traduz ofensa ao princípio da autonomia universitária assegurado pela Constituição, assim como aos princípios democrático e do federalismo por ela instituídos. Ações que firam a autonomia didático-científica das universidades federais ofendem, da mesma forma, o art. 206, inc. III, que garante o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”. Ademais, atos estatais nessa direção ofendem, antes de tudo, a moralidade administrativa. A intenção de interferir nas universidades fica mais evidenciada ainda com a recente publicação do Decreto nº 9.725/2019, por meio do qual o Governo Federal extinguiu cargos em comissão, funções de confiança e limitou a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações vinculadas ao ensino superior.

²¹ A propósito, como se pode verificar em Notícias do STF de 31 out. 2018 (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=394447>. Acesso em: 18 mai. 2019), o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADPF 548, propõe medidas para proteger a liberdade de cátedra e as liberdades acadêmicas inclusive no âmbito das relações privadas, individuais ou institucionais. O Ministro registrou o caso de incitação à violação à liberdade de cátedra pela Deputada Estadual eleita Ane Caroline Campagnolo (PSL/SC), que abriu um canal para que alunos denunciasses professores que supostamente estivessem fazendo manifestações político-partidárias em sala de aula. Em suas palavras: “Mostra-se inadmissível que, justamente no ambiente que deveria imperar o livre debate de ideias, se proponha um policiamento político-ideológico da rotina acadêmica. [...] A política encontra na universidade uma atmosfera favorável que deve ser preservada. Eventuais distorções na atuação política realizada no âmbito das universidades mereceriam ser corrigidas não pela censura, mas pela ampliação da abertura democrática”.

²² “A ideia de autonomia universitária, como poder de autodeterminar-se, de dirigir suas atividades e seus destinos, está ligada à universidade desde as suas origens e tem-se mantido, ao longo de sua história, até os nossos dias, como uma exigência permanente que emana da própria natureza da instituição universitária. No seu processo de formação, a universidade surge como vontade de liberdade. A gênese da universidade medieval pode ser caracterizada como luta, por vezes, dramática, para afirmar sua autonomia. [...] Desde o seu início, a universidade teve bastante forte a consciência de suas liberdades, como condição fundamental de sua existência” (SUCUPIRA in HORTA, 2007, p. 134-135).

Se os contingenciamentos praticados ofendem diretamente a ideia de “autonomia financeira”, o seu manejo para impor limitações à autonomia didático-científica das universidades federais revela uma verdadeira “fraude à Constituição”. Em outras palavras, os cortes e os atos praticados que tem a finalidade de interferir no conteúdo pedagógico e de firmar uma orientação ideológica qualquer revelam um caso de coerção sobre a atividade das universidades, uma genuína violação ao que Joseph Raz denominou de “condições da autonomia”, é dizer das capacidades para se levar uma vida genuinamente autônoma. De acordo com Raz, as condições da autonomia são complexas e consistem em “três componentes distintos: capacidades mentais apropriadas, um leque adequado de opções e a independência” (RAZ, 1986, p. 372). Trata-se de uma forma de coerção sobre a universidade – enquanto instituição – porque esse proceder “extraí” dela o leque adequado de opções, tornando-a “paralisada e por conseguinte incapaz de obter vantagens das opções que lhe são oferecidas” (RAZ, 1986, p. 373).

A “fraude à lei”, consagrada pelo direito e pela doutrina pátria, ocorre quando o agente, para escapar dos resultados previstos por uma norma específica (que deveria ser aplicada), se vale de outra dada para finalidades distintas. A fraude à lei se verifica quando se intenta amparar um resultado contrário a uma lei em outra disposição, dada, em verdade, com uma finalidade diferente. A fraude à lei pressupõe a presença de duas normas: uma *norma instrumento de cobertura* e uma *norma fraudada* (ATIENZA e RUIZ MANERO, 2000, p. 74). Supõe-se que um determinado resultado, cuja consecução pelos meios jurídicos normais seria esperada, pode ser conseguido por meio de outros meios jurídicos, que natural e primariamente têm fins diversos.

A diferença entre a fraude a lei e a atividade *contra legem* está no fato de que, no último caso, verifica-se uma infração frontal e aberta a uma norma imperativa, ao passo que, na fraude à lei, não se ataca frontalmente a norma fraudada, mas se realizam negócios jurídicos tendentes a substituir tal norma, para que em seu lugar se aplique outra, que favoreça os resultados desejados. Trata-se, portanto, de uma vulneração oblíqua a uma norma proibitiva ou imperativa, inderrogável pela vontade das partes.

A doutrina mais moderna entende que o conceito, hoje, pode ser tomado como uma cláusula geral do direito aplicável a todos os casos de elisão normativa. A forma mais adequada de se entender a cláusula geral, portanto, é a de que a fraude à lei pressupõe uma “circunvolución de la ley”, ou como enfatiza a mais atualizada doutrina, “(...) se utiliza un medio indirecto para eludir la aplicación de la norma, tratando de ampararse en otra ley que sólo de manera

aparente protege o ato realizado” (ROSEMBUJ, 1994, p. 19-29). Os atos em fraude à lei são realizados (1) ao amparo de um texto legal de uma norma e (2) perseguem um fim proibido pelo ordenamento jurídico ou contrário a ele, (3) impedindo a aplicação da norma fraudada.

Quanto ao primeiro ponto, pode-se verificar que a fraude à lei é passível de se materializar com a realização de um ato ou de uma cadeia de atos combinados, sendo que, nesse último caso, pode-se verificar a mais perfeita licitude dos atos tomados isoladamente. Quanto ao segundo, ele traz à baila a questão de se saber se a fraude à lei exige a intenção fraudulenta do agente, ou se, ao contrário, basta que se verifique o resultado antijurídico (proibido ou contrário ao ordenamento jurídico). Como assinala Tulio Rosembuj (1994), não é necessário que a pessoa que realiza o ato tenha a intenção de burlar a lei, porque o objetivo derradeiro da doutrina da fraude à lei é o de defender o cumprimento das normas e não a repressão de qualquer intenção maliciosa.²³

Quanto ao terceiro requisito, doutrinariamente, se a atividade contra *legem* tem como sanção a nulidade do ato, na fraude à lei, aplica-se a norma fraudada. Se a norma fraudada é imperativa ou proibitiva, o ato será nulo; por outro lado, nos demais casos, o ato será válido, entretanto os seus efeitos serão dados pelo previsto na norma elidida.

A fraude à lei é um atentado contra a finalidade do ordenamento jurídico como um todo, ou seja, abrange atos que perseguem um resultado proibido ou contrário ao ordenamento jurídico em uma consideração global. Tal como a lei, a Constituição pode ser fraudada. A fraude à Constituição se dá quando ela é fraudada por atos que atacam ou distorcem o modelo firmado constitucionalmente. Tal como na fraude à lei, na fraude à constituição ocorre uma *circunvolución de la Constitución*. Não ocorre uma inconstitucionalidade direta e flagrante, uma infração frontal e aberta à norma constitucional, mas uma espécie de vulneração oblíqua aos mandamentos constitucionais.

Com a finalidade de interferir na “liberdade de cátedra” e na “liberdade de expressão” das universidades federais, os atos do Ministro da Educação buscaram apoio na possibilidade jurídica de se efetuar contingenciamentos. Com suporte em uma “norma de cobertura”, os atos foram praticados para afastar (fraudar) a aplicação de uma “norma fraudada”. Buscando amparo no art. 165 da Constituição, densificado, sobretudo, pelo art. 9º da LRF, que embasam a possibilidade de se fazer contingenciamentos (norma de cobertura), os atos estatais aqui questionados são praticados para afastar a proibição firmada pela

²³ Na mesma direção, Manuel A. Domingues de Andrade (1987, p. 337-340) afirma que, na verificação da *fraudem legis*, não é determinante a pesquisa de intenções. Em suas palavras: “É necessário e suficiente para haver fraude à lei que tal situação ou resultado esteja em contraste com a finalidade legal”.

CRFB/88 de o governo intervir na “liberdade de cátedra” e na “liberdade de expressão”. Em outras palavras, o Decreto 9.741/2019, as Portarias do Secretário Especial de Fazenda e os atos do Ministério da Educação se amparam em uma *normatização de cobertura* dada para finalidades diversas e embasam medidas que pretendem atacar a autonomia didático-científica das universidades federais (*norma fraudada*).

Trocando em miúdos, o arcabouço normativo que ampara a possibilidade de efetuar contingenciamentos funciona como norma de cobertura para que o Governo possa desatender a proibição de interferência posta pela ideia de autonomia didático-científica (norma fraudada). A fraude à Constituição é evidenciada pelo ataque ao art. 207 da Constituição (autonomia didático-científica). Se a autonomia financeira das universidades é diretamente atacada, os contingenciamentos fazem, a toda evidência e de forma inquestionável, uma *circunvolución de la Constitución*, ou seja, fraudam a proibição de interferência nas universidades. A autonomia didático-científica sofre uma espécie de vulneração oblíqua. Ora, não há modo mais contemporâneo de se levar adiante um empreendimento autoritário do que vesti-lo com roupas pretensamente jurídicas. A Constituição e o direito passam a prestar um mero papel legitimador quando assim instrumentalizados.

10. Restringindo a autonomia administrativa

Há, ainda, mais espaço para uma segunda ordem de ataques às universidades. Após o Presidente Bolsonaro criticar cursos como Sociologia e Filosofia, sugerindo uma “descentralização” de recursos pouco esclarecida (G1, 2019, p. 1), promover o corte acima mencionado, desqualificar manifestações de estudantes, professores e servidores (ONOFRE, 2019, p. 1), o Governo ainda atacaria em outro flanco. Desse modo, o perfil autoritário se torna ainda mais saliente, obrigando a comparação com regimes como o de Victor Orbán (ALESSI, 2019, p. 1). Isto se tornou concreto, uma vez mais, com o Decreto 9.794, de 14 de maio de 2019, que tratou de alterar diversas questões relativas à nomeação, designação, exoneração e dispensa em cargos de comissão e funções de confiança na órbita federal.

O Decreto 9.794/2019 fere de morte a autonomia administrativa das universidades e, por consequência, a autonomia universitária. De um lado, nomeações e exonerações para cargos de reitores e vice-reitores, classificados na Administração Federal como equivalentes a nível 5 e 6 de do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, passam a depender de

aval do Ministro-Chefe da Casa Civil.²⁴ Além disso, passa a caber à Secretaria de Governo avaliar indicações para provimento de cargos e funções no âmbito das instituições federais de ensino superior, com consulta ao chamado SINC (Serviço Integrado de Nomeações e Consultas).²⁵ Assim, não bastassem essas autoritárias regras de fixação da nomeação de cargos que irão atingir reitores e pró-reitores (e, dessa forma, também minando a autonomia universitária “por dentro”), o Decreto 9.794/2019 também institui uma sistemática só mesmo parecida com a dos mais autoritários sistemas políticos.

O Sistema Integrado de Nomeações e Consultas (SINC), somado à chamada “verificação de vida progressa” só tem comparativo com o funesto Sistema Nacional de Informações (SNI) da ditadura de 1964-1985, de triste lembrança. Ele pode se constituir em um verdadeiro banco de dados de vigilância de docentes que, no âmbito da universidade, venham a desagradar o governo da vez. Para detentores do poder político pouco preocupados com a transparência (basta lembrar do Decreto 9.690/2019, que buscou estender as hipóteses de sigilo de documentos públicos e foi desafiado pela Câmara dos Deputados), o manejo de tal banco de dados, em uma era de vigilância facilitada pela internet, pode se tornar verdadeira arma de desmonte da crítica e da investigação científica a ela correlata. Como qualificou Eloísa Machado, trata-se da consagração de verdadeiro “governo inconstitucional” (MACHADO, 2019, p. 1).

Como destacado pelo partido político REDE Sustentabilidade na inicial da ADI 6.140, ajuizada contra o Decreto 9.794/2019, os dispositivos dele constantes violam a

²⁴ “Art. 4º Fica delegada competência ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República para nomear e exonerar os ocupantes de cargos em comissão e designar e dispensar os ocupantes de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional nas seguintes hipóteses: I - quando se tratar de cargo ou função de nível equivalente a 5 e 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS;

(...)”.

²⁵ “Art. 15. A consulta ao Sinc poderá ser realizada:

(...)

V - para o provimento de cargos e funções cuja competência de nomeação esteja no âmbito:

(...)

b) das instituições federais de ensino superior;

(...).

Art. 22. Compete à Secretaria de Governo da Presidência da República:

I - avaliar as indicações dos incisos II a V do caput do art. 14, do inciso V do caput do art. 15, de dirigente máximo de instituição federal de ensino superior e para nomeação ou designação para desempenho ou exercício de cargo, função ou atividade no exterior;

II - decidir pela conveniência e oportunidade administrativa quanto à liberação ou não das indicações submetidas à sua avaliação; e

III - solicitar à Casa Civil da Presidência da República as informações complementares acerca dos registros de que trata o § 2º do caput do art. 18, e a verificação de vida progressa de pessoas cogitadas para cargos e funções no âmbito do Poder Executivo federal de que trata o inciso II do caput do art. 15.

(...)”.

Constituição de 1988.²⁶ Agride-se o art. 37 e sua delimitação do princípio da legalidade: afinal de contas, o decreto cria requisitos não exigidos pela lei para a nomeação dos cargos de reitores e pró-reitores. De fato, nem mesmo a Lei 5.540/1968, editada em plena ditadura, ia tão longe a ponto de exigir “verificação de vida progressa”.²⁷ O mesmo se dá em relação à Lei 11.892/2008, que trata dos institutos federais. Cuida-se, mais uma vez, de uma patologia do atual governo: editar decretos para fugir do debate legislativo e, no mais das vezes, de modo flagrantemente inconstitucional. O Decreto 9.794/2019 procura fraudar a própria Lei 5.540/1968 e viola frontalmente o que dispõe o art. 207 da Constituição de 1988.

O Decreto 9.794/2019 segue uma lógica de ataque às universidades que se iniciou com outro provimento do Executivo federal, o já mencionado Decreto 9.725/2019. Este promoveu a extinção de milhares de cargos em comissão e funções de confiança nas universidades federais, totalizando 21 mil posições (ANDES, 2019, p. 1). É claro que isto terá drásticos efeitos administrativos: funções de gestão que eram remuneradas por meio da atribuição de funções de confiança poderão deixar de ter remuneração específica,

²⁶ Cf. <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/05/Ação-Rede-universidades.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

²⁷ “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: (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

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 tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

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; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

IV - os Diretores de unidades universitárias federais serão nomeados pelo Reitor, observados os mesmos procedimentos dos incisos anteriores; (Redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995)

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 tríplice preparada pelo respectivo colegiado máximo, observado o disposto nos incisos I, II e III; (Incluído pela Lei nº 9.192, de 1995)

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 tríplices, estas serão completadas com docentes de outras unidades ou instituição; (Incluído pela Lei nº 9.192, de 1995)

VII - os dirigentes de universidades ou estabelecimentos isolados particulares serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos; (Incluído pela Lei nº 9.192, de 1995)

VIII - nos demais casos, o dirigente será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino. (Incluído pela Lei nº 9.192, de 1995)

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.”

desencorajando docentes que, principalmente, tenham uma posição crítica em relação às políticas educacionais federais.

11. Conclusões

Nesse compasso é que se pode afirmar que a autonomia didático-científica não existe para atender aos interesses da universidade ou mesmo da comunidade acadêmica, mas ela traduz garantia fundamental do papel da universidade na divulgação livre do conhecimento, da formação profissional e do desenvolvimento científico. No Estado Democrático de Direito, apenas com a produção de conhecimento de qualidade e com reflexão crítica é que se pode criar as condições para a existência de uma democracia. A universidade, antes de tudo, é um espaço de reflexão crítica e de livre debate de ideias, absolutamente necessário para fazer funcionar a democracia. Nesse sentido é que a ideia de autonomia didático-científica ganha relevo.

As medidas recentes do Governo Bolsonaro têm promovido um ataque à autonomia universitária minando sua capacidade de subsistência. Cuida-se de verdadeiras “fraude à Constituição” e “fraude à lei”, em que argumentos de ordem financeira, em verdade, mascaram objetivos de ordem ideológica. Na esteira de outros governos autoritários do momento, evita-se violar diretamente a ordem jurídica e mascaram-se violações da Constituição de 1988 por meio de subterfúgios apenas aparentemente legais e constitucionais. Como se pôde demonstrar ao longo do presente artigo, a Constituição de 1988 e suas concepções de democracia e federalismo não permitem tal desnaturação da autonomia universitária, que precisa ter seu caráter normativo resgatado.

12. Bibliografia

ALESSI, Gil. “Plano de Bolsonaro para ‘desesquerdizar’ educação vai além do Escola Sem Partido”. *El País*, 23 mai. 2019, https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/20/politica/1558374880_757085.html. Acesso em: 24 mai. 2019.

ANDES. **Decreto extingue funções gratificadas nas IFE**. ANDES, 14 mar. 2019, <http://www.andes.org.br/conteudos/noticia/decreto-extingue-funcoes-gratificadas-nas-instituicoes-federais-de-ensino1>. Acesso em: 3 jun. 2019.

ANDIFES. **A Andifes disponibiliza dados orçamentários e sobre o Sistema Público de Universidades Federais**. ANDIFES, 14 mai. 2019, <http://www.andifes.org.br/painel-dos-cortes/>. Acesso em: 3 jun. 2019.

ANDRADE, Manuel A. Domingues de. **Ensaio sobre a teoria da interpretação das leis**. 4ª ed. Coimbra: Arménio Amado, 1987.

ATIENZA, Manuel e RUIZ MANERO, Juan. ***Ilícitos Atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder***. Madri: Trotta, 2000.

BRASIL. STF. **ADI 2.367 MC**, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 5-4-2001, DJ de 5-3-2004.

BRASIL. STF. **ADI 3.792**, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, DJe de 1º-8-2017.

BRASIL. STF. **ADPF 347 MC**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 9/9/2015, DJe de 19/2/2016.

BRASIL. **ADPF 548-MC-Ref.** Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 31-10-2018, Informativo 922.

BRASIL. STF. **RE 561.398 AgR**, Rel. Min. Joaquim Barbosa. J. 23-6-2009, 2ª T, DJe de 7-8-2009.

BÚRCA, Gráinne de. MORIJN, John. “**Open Letter in Support of Professor Wojciech Sadurski**”. Verfassungsblog, 6 mai. 2019, <https://verfassungsblog.de/open-letter-in-support-of-professor-wojciech-sadurski/>. Acesso em: 23 mai. 2019.

CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY. **CEU to Open Vienna Campus for U.S. Degrees in 2019; University Determined to Uphold Academic Freedom**, 25 out. 2018.

<https://www.ceu.edu/article/2018-10-25/ceu-open-vienna-campus-us-degrees-2019-university-determined-uphold-academic>. Acesso em: 21 mai. 2019.

DALY, Tom. **Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field**. **Hague Journal on the Rule of Law**, vol. 11, n. 1, 2019, p. 9-36.

ESTADÃO. **MEC cortará verba de universidade por ‘balbúrdia’ e já enquadra UnB, UFF e UFBA**. Estadão, 30 abr. 2019. <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>. Acesso em: 18 mai. 2019.

ELKINS, Zachary. “Is the Sky Falling? Constitutional Crisis in Historical Perspective”. In GRABER, Mark. LEVINSON, Sanford. TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crises?** Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 49-66.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. “A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968”. **Educar**, n. 28, 2006, p. 17-36.

G1. “Bolsonaro diz que MEC estuda 'descentralizar' investimento em cursos de filosofia e sociologia”. **G1**, 26 abr. 2019, <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/26/bolsonaro-diz-que-mec-estuda-descentralizar-investimento-em-cursos-de-filosofia-e-sociologia.ghtml>. Acesso em: 24 mai. 2019.

GERKEN, Heather. The Supreme Court 2009 Term Foreword: Federalism All The Way Down. **Harvard Law Review**, v. 124, n. 4, 2010, p. 4-74.

HELLER, Agnes. “Por que a Hungria se rendeu ao extremista Orbán e como controlar o ensino é essencial para seu projeto”. **El País**, 23 mai. 2019.

https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/18/actualidad/1555585620_542476.html. Acesso em: 23 mai. 2019.

LANDAU, David. “Abusive Constitutionalism”. U.C. **Davis Law Review**, 47, 2013, p. 189–260.

MACHADO, Eloísa. “O governo inconstitucional”. **Piauí**, 16 mai. 2019, <https://piaui.folha.uol.com.br/o-governo-inconstitucional/>. Acesso em: 24 mai. 2019.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ONOFRE, Renato. “Bolsonaro volta a chamar manifestantes de ‘idiotas úteis’”. **O Estado de S. Paulo**, 18 mai. 2019, <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-volta-a-chamar-manifestantes-de-idiotas-uteis,70002834657>. Acesso em: 24 mai. 2019.

PLENCOVITCH, María Cristina et al. “*Algunos atributos de la autonomía universitaria en la Argentina, Brasil y México: otra vuelta de tuerca*”. *Debate Universitario*, n. 7, 2015, p. 69-86.

RANIERI, Nina. “Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios”. **Educ. Soc.**, v. 39, n. 145, 2018, p. 946-961.

RAZ, Joseph. **Morality of Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1986.

ROSEMBUJ, Tulio. **El fraude de ley y el abuso de las formas en el derecho tributario**. Madrid: Marcial Pons, 1994.

SADURSKI, Wojciech. **Poland's Constitutional Breakdown**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. **Contas à vista**. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. *Revista Consultor Jurídico*, 14 mai. 2019.

<https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 15 mai. 2019.

STANLEY, Jason. **Como funciona o fascismo**: a política do “nós” e “eles”. Trad. Bruno Alexander. São Paulo: L&PM, 2018.

SUCUPIRA, Newton. **Amplitudes e limites da autonomia universitária**. Parecer n. 76. In: HORTA, José Luiz Borges. *Direito constitucional da educação*. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

TRAVINCAS, Amanda. **A tutela jurídica da liberdade acadêmica no Brasil**: a liberdade de ensinar e seus limites. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/RS, 2016.

UITZ, Renáta. “**What Being Left Behind by the Rule of Law Feels Like, Part I**”, *Verfassungsblog*, 29 out. 2018, <https://verfassungsblog.de/what-being-left-behind-by-the-rule-of-law-feels-like-part-i/>. Acesso em: 21 mai. 2019.

VAROL, Ozan. “**Stealth Authoritarianism in Turkey**”. In: GRABER, Mark. LEVINSON, Sanford. TUSHNET, Mark. *Constitutional Democracy in Crises?* Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 339-354.