A Autonomia das Universidades Públicas e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394, de 20/12/96)

Nina Beatriz Ranieri*

RESUMO

A Constituição Federal, em seu artigo 207, garante às universidades autonomia didático-científica, administrativa de gestão financeira e patrimonial.

A garantia assume especial relevância para as universidades públicas, dada a sua submissão às normas de Direito Público e, portanto, a todas as restrições inerentes a este regime. É a autonomia constitucional que lhes reconhece a natureza singular no campo da Administração Pública, proporcionando-lhes — em razão de sua especificidade — regime jurídico diferenciado a ser determinado.

A nova LDB, contudo, em algumas de suas disposições, limita a autonomia do art. 207 da Constituição Federal, ao pretender regulamentar o conteúdo do comando constitucional, dispondo sobre o que este não dispôs.

O presente artigo pretende apontar as inconstitucionalidades em que incorre a nova lei nesta matéria, especialmente em relação às universidades públicas.

O tema é introduzido mediante análise da autonomia universitária enquanto bem jurídico, buscando identificar sua função, significando, âmbito e limites, sob a perspectiva do Direito. A seguir, são examinadas algumas das prescrições da LDB que limitam o art. 207 da Constituição Federal, seja por restringir diretamente a autonomia das universidade, seja por possibilitar a sua restrição pelo Poder Público mantenedor.

Nina Beatriz Ranieri

Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP; Assessora Jurídica da Universidade de São Paulo.

1 - Introdução

Que fins pretende o Estado alcançar com a manutenção e o oferecimento direto do ensino superior?

Qual a importância da autonomia universitária nesse contexto?

(*) Filiação Institucional: Assessora Jurídica da Universidade de São Paulo.

Essas são questões que hoje merecem atenção, tendo em vista que a recente Lei nº 9394/96 (a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também chamada de "Lei Darcy Ribeiro"), aparentemente liberalizante, focaliza com mais clareza a tensão entre flexibilização dos modelos jurídicos universitários e controle estatal, com inegáveis reflexos sobre a autonomia das universidades.

Veja-se que, se por um lado a lei quebra as amarras burocráticas e acadêmicas impostas pela Lei nº 5540/68, de outro concentra poderes expressivos nas mãos da União e das entidades mantenedoras públicas em cada sistema de ensino, seja por intermédio da ação avaliadora do Ministério da Educação, seja em razão da competência normativa destes órgãos.

Face a essa configuração político-jurídica, que reflexos se projetam em relação ao âmbito e aos limites da autonomia universitária?

2 - A Autonomia Universitária como bem jurídico. Função e Significado. Âmbito e Limites.

Dispõe a Constituição Federal que o bem comum e o desenvolvimento nacional são princípios da Republica Federativa do Brasil, associados à meta nacional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I e II). O direito à educação assume especial importância sob essa ótica, na medida em que seu objeto é o pleno desenvolvimento do indivíduo como pessoa humana, profissional e cidadão, e que seu fundamento (como de resto o fundamento de todos os direitos humanos) é a dignidade humana (art. 205).

Por isso a educação é dever do Estado e da família (art. 205), e por isso a Constituição Federal garante o oferecimento do ensino superior pelo Estado (art. 208, V) e a autonomia das universidades (art. 207).

A relação jurídica que se estabelece entre esses elementos indica que a autonomia universitária é uma garantia institucional que confere exeqüibilidade ao direito à educação superior, e que portanto se insere obliquamente no sistema de direitos humanos assegurado pelo Estado Democrático de Direito, na forma do art. 1º da Constituição Federal.

Estas colocações respondem às duas questões iniciais, mas certamente não esgotam a matéria e apenas introduzem a análise do tema principal: a autonomia universitária diretamente se beneficia das prerrogativas de permanência e defesa da opção democrática, inerentes ao princípio da legalidade (Constituição Federal, art. 5º), no sentido de que, ao se aproximar da proteção de direitos fundamentais, constitui também garantia constitucional que não aceita definições, restrições, ou limitações impostas pela lei ordinária (como parece ensejar a nova LDB, por via da legislação infra que a regulamentará).

Autonomia significa direção própria daquilo que é próprio, mas não implica soberania ou independência. É poder funcional derivado, limitado pelo sistema jurídico que lhe deu causa (a Constituição Federal); e quando referida às universi-

dades, reflete a especificidade da instituição e o caráter peculiar das relações desta com o Estado: à universidade cabe desenvolver e produzir o conhecimento, visando formar cidadãos capacitados que contribuam para o progresso da sociedade e para os fins do Estado.

Por conseguinte, sua finalidade é a otimização desses fins (investigação/educação/serviço), os mesmos fins que lhe determinam, juridicamente, o âmbito e os limites, como hoje expresso no art. 207, da Constituição Federal.

A autonomia é meio, e não fim, e portanto não pode ser exercida sem a observância dos princípios constitucionais, em especial do principio da igualdade, expresso com toda a ênfase na área educacional ante as exigências de:

- igualdade de condições de acesso e permanência na escola;,

- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

- gestão democrática do ensino;

- garantia de padrão de qualidade; (art. 206, I, II, VI e VII);

- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V).

Assim, o seu reconhecimento como bem jurídico de "status" constitucional vincula-se à função social específica que a universidade deve desempenhar.

O referencial da autonomia não é o benefício da instituição, mas o da sociedade.

Nesse sentido, constitui também uma garantia do bem comum, no seu significado mais amplo de pleno desenvolvimento da pessoa humana, o que constitui fim do Estado.

Por isso a universidade não é, e nem pode ser considerada, órgão público meramente administrativo, apenas destinada a desenvolver políticas públicas de ensino superior.

Outro ponto que deve ser abordado decorre do primeiro, e já foi mencionado:

A autonomia das universidades é corolário do princípio da liberdade, porquanto o conceito de liberdade supõe o conceito de autonomia, isto é, o conceito de autodeterminação, a capacidade de ditar as próprias normas de conduta (auto/próprio+nomia/lei, regra=direção própria), dentro de certos limites.

A noção de autonomia é originalmente política, remontando aos séculos XI e XII, à época da delegação do poder concentrado nas mãos da realeza na Europa Ocidental, aos senhores feudais. Esta noção se concretiza no Estado moderno, já no século XVIII, pelo Constitucionalismo que propôs um sistema legal ordenando a sociedade, governantes e governados.

Em outras palavras, não há liberdade sem leis; nenhuma liberdade é absoluta.

Essa é a construção do princípio da legalidade: ninguém é obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

No direito público contemporâneo o conceito de autonomia designa poder fun-

cional derivado, que se manifesta em capacidade legislativa consentida, circunscrita ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual, ou fora do qual, não existiria.

A autonomia, portanto, não significa soberania (é poder derivado); e, quando atribuída a uma instituição pública, não implica independência (a autonomia só existe dentro da lei).

Cotejada a finalidade instrumental da autonomia à finalidade social da universidade, fica clara a sua vinculação aos fins da instituição, e a limitação de seu exercício ao trabalho que à Universidade cabe desenvolver: o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços à comunidade.

Lembro que o princípio da liberdade inclui, ainda, a liberdade de aprender, ensinar, divulgar o pensamento, a arte e o saber; que se refletem positivamente na autonomia, definindo o que antes se chamava liberdade de cátedra, a liberdade acadêmica, garantia do conhecimento e da transmissão do saber às gerações futuras (e, que nesta formulação, compreende não só a liberdade coletiva como a liberdade pessoal).

Os dois pontos inicialmente destacados - referência social e finalidade da autonomia - remetem ao exercício da autonomia pelas universidades, questão que já estava presente nas antigas corporações medievais de mestres e alunos, embriões das primeiras universidades ocidentais que se organizaram antes do advento do Estado Moderno e cuja forma corporativa permitiu a elaboração social do princípio de que o saber e a difusão de conhecimentos eram um tipo de trabalho específico que exigia organização própria, além de impor a seus membros a responsabilidade de o oferecer e o transmitir com qualidade.

Com tais atributos foram reconhecidas pelos governantes; e por essa razão é que as universidades medievais legitimamente se autonormatizavam e escolhiam os seus dirigentes.

No século XX a eficácia histórica e a articulação social das Universidades centra-se na importância da liberdade de ensino e de investigação científica, como fator de progresso social, tecnológico e científico, o que vem ao encontro do ideário do Estado Social Intervencionista, no qual educação e desenvolvimento são direitos individuais e sociais que devem ser garantidos pelo Poder Público.

No Brasil, para as universidades públicas criadas e mantidas pelo Estado, a autonomia prevista no art. 207 da CF tem a mesma significação: confirma-lhes o compromisso social, além de constituir uma garantia da própria instituição universitária.

Nesse sentido, o art. 207 relaciona os elementos mais primários dessa garantia:

- a liberdade de ensinar e de pesquisar; a liberdade de administrar e de gerir recursos próprios.

A liberdade de ensino e pesquisa consiste em autonomia substancial, vinculada à essência da universidade; a liberdade administrativa e de gestão patri-

monial, autonomia instrumental, da primeira derivada e a ela subordinada, e indispensável à sua sobrevivência.

A autonomia didática implica o reconhecimento da competência da universidade para definir a relevância do conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão.

Decorre logicamente desse pressuposto a capacidade de organizar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão, o que envolver, por exemplo:

- a criação, modificação e extinção de cursos;

- a definição de currículos sem quaisquer restrições de natureza filosófica, política ou ideológica, observada a Lei de Diretrizes e Bases, etc.

A liberdade de ensino que a Constituição reconhece às universidades supõe, e impõe, a responsabilidade de oferecer ensino de qualidade.

A autonomia científica consiste na competência da universidade para estabelecer metas prioritárias de investigação, sua forma de desenvolvimento, e os métodos de avaliação interna dos resultados.

No plano acadêmico, a autonomia científica interfere diretamente na organização das universidades, para divisão dos campos de conhecimento.

A contrapartida dessa liberdade vem expressa no art. 218, §§ 1° e 2° da Constituição Federal que exigem que a pesquisa científica e tecnológica tenham em vista o bem público e o progresso da ciência, voltando-se preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

A autonomia administrativa é instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Consiste basicamente no direito de elaborar normas próprias de organização interna e no direito de escolher dirigentes.

Nesses termos, as normas que edita - estatutos, regimentos e resoluções - são imperativas em suas órbitas de incidência.

E desde que editadas validamente, integram a ordem jurídica afastando, no âmbito de sua competência, a incidência de normas gerais e especiais que não tenham caráter nacional.

Em outras palavras, a legislação universitária submete-se apenas à Constituição Federal e à LDB, que é o instrumento da função ordenadora da União, em matéria de educação nacional (CF, art. 22, XXIV).

Quanto à escolha de dirigentes, a autonomia deve ser plena, sem ingerências externas, sob pena de ilegitimidade.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste, basicamente, no ato de gerir recurso públicos (financeiros e materiais), que são postos à sua disposição e que nesta qualidade se tornam bens da instituição.

Seu exercício exige responsabilidade - passível de controle externo, sem prejuízo do controle interno institucional - e não

se implementa sem o repasse regular de dotações orçamentarias, o qual, se não efetuado, ou se inferior à demanda, as obriga a procurar formas alternativas de financiamento externo, seja no setor privado, seja através de instituição de fomento à pesquisa, para desenvolvimento de projetos específicos.

Daí a grande importância, hoje, dos convênios de colaboração técnico-científica celebrados pelas Universidades.

Sob o aspecto jurídico, vale lembrar que o art. 207 é norma de aplicação imediata e eficácia plena, o que significa que se trata de uma norma completa, no sentido de que contém todos os elementos e requisitos necessários à sua incidência direta.

Em termos práticos, essa característica afasta a incidência de qualquer lei que disponha sobre a extensão, o sentido ou o conteúdo da autonomia.

Ocorre que, entre a teoria e a prática, cai a sombra; e é sabido que a realidade, submetida à excessiva legislação na área educacional, às amarras do aparelho burocrático e às interpretações administrativas não baseadas em princípios mas em casuísmos, ou constrangem a plena aplicação do art. 207 ou, ao contrário, ampliam de tal forma sua hipótese de incidência que incorrem em inconstitucionalidade.

3 - A Autonomia Universitária e a nova LDB.

Regulamentar um dispositivo constitucional, no plano do Direito, significa instrumentalizá-lo, ou seja, dar maior funcionalidade ao comando por via da legislação ordinária, mediante a criação de normas, órgãos , autoridades e processos necessários à sua aplicação. *(Mirelles Teixeira, 1991, p.305).*

A atual Lei de Diretrizes e Bases, entretanto, ao pretender regulamentar a autonomia universitária, nos artigos 53 a 55, desborda em muito esses limites.

Cotejadas as finalidades da educação superior, tal como discriminadas no art. 43 da LDB, ao art. 3° da Constituição Federal, observa-se que as universidades, enquanto instituições pluridisciplinares de formação de quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano (art. 52), desempenham importante papel no cenário nacional em face dos objetivos do País.

Ao tratar da autonomia das universidade públicas, contudo, a lei não só as expõe a injunções conjunturais e locais, como também lhes confere tratamento diferenciado em relação às universidades particulares, não sujeitas a tutela tão rígida e nem à própria máquina burocrática estatal (embora todas se submetam à avaliação da União).

Veja-se que o art. 54 da LDB determina que as universidades publicas gozarão, na forma da lei, de **estatuto jurídico especial** para atender as peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Publico, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

A lei não diz que estatuto jurídico é

esse, delegando à lei ordinária a sua definição.

Ora, considerando-se que a própria LDB conceitua as universidades públicas como aquelas "criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público" (art. 19, I); e que, de acordo com o modelo federativo brasileiro, cada sistema educacional (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal) poderá dispor sobre a matéria em sua área de competência (Constituição Federal, artigos 24, IX; e 30, II; e Lei de Diretrizes e Bases, artigos 9, II; 10, I; e 11, I), tem-se aí uma combinação explosiva que pode ensejar a criação de toda sorte de "mostrengos" institucionais, de diferentes espécies e por todo o território nacional, sob o estrito controle do órgão normativo de cada sistema, ao arrepio da Constituição Federal e da tradição jurídica brasileira de direito público, baseada (no que interessa a esta análise) na racionalidade formal do Direito Administrativo e em suas estruturas de administração pública indireta, definidas no art. 37, XIX, da Constituição Federal (a saber: empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias e fundação pública; as duas primeiras apresentando naturezas incompatíveis ao desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão).

Favorece-se desta maneira o caos institucional, a critério das autoridades do momento, com perigoso potencial para o regime democrático, na medida em que a possibilidade de formular novos sistemas jurídicos - neste contexto - é praticamente ilimitada, sem que se apresentem quaisquer garantias de controle e responsabilidade de seus autores.

É importante que se esclareça que a previsão do art. 207 já é suficiente a garantir o atendimento de peculiaridades das universidades, sem necessidade do mencionado estatuto jurídico especial. Basta que se regulamente, no âmbito de cada sistema, como o fez o Estado de São Paulo, no que concerne à autonomia financeira de suas universidades públicas *(Decreto no. 2959, de 02/02/89)*.

De resto, quanto à possibilidade de vir a universidade a instituir o regime jurídico de seu pessoal, em razão do "estatuto jurídico especial", observe-se que a abertura que a lei pretende dar à criação de novas figuras para a administração indireta revela em verdade mecanismo de fuga da hipótese de incidência da norma do art. 39 da Constituição Federal, que exige regime jurídico único para os servidores das autarquias e das fundações públicas, de cada uma das pessoas políticas de direito público interno.

E ainda que as universidades públicas, especialmente as federais, se ressintam desse engessamento por razões de ordem prática, não se justifica a quebra do estatuto único por vários estatutos, substituindo-se a racionalidade formal pela racionalidade político-burocrática, em nome de uma administração de resultados.

Já se firmou boa doutrina no sentido de que:

"não são os servidores delas (das pessoas jurídicas de direito público) que estarão, todos eles, inexoravelmente, submissos a um só regime, a um regime

único. As pessoas de direito público é que não poderão ter diversidade de regimes entre si. [...] O que não é possível, sem contrariar o art. 39, é que adotem soluções diferentes entre si, de tal maneira que um coloque certas atividades sob regime de cargo, ao passo que em outras, as mesmas atividades estejam sob regime de emprego. Deverá haver um 'regime jurídico único' para as três.

É evidente, por outro lado, que tal fato de modo algum significa unificação de quadros e carreiras nas pessoas de direito público. Aliás, o art. 39 fala em 'regime jurídico único e planos de carreira', no plural, deixando claro que não se propôs a reduzi-las a uma só:" *(Bandeira de Mello, 1990, p.127).*

Quanto aos planos de carreira, o seu estabelecimento é prerrogativa da autonomia administrativa, não se justificando tampouco por este aspecto a utilidade do "estatuto jurídico especial".

Na esteira da previsão contida no "caput", o inciso I, do parágrafo 1°, do mesmo art. 54, dispõe que no exercício de sua autonomia, as universidades públicas também poderão "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".

Propor a quem? Ou se tem autonomia para fixar os respectivos quadros técnicos, ou não. Esta disposição fere a autonomia administrativa garantida pela Constituição Federal.

O inciso III, do mesmo parágrafo, também é limitativo da autonomia prevista no art. 207 da Constituição Federal, na medida em que restringe a gestão financeira aos recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor. Como fica, então, a gestão dos recursos obtidos junto a iniciativa privada, ou mediante doações?

No parágrafo 2°, do art. 54, há indicação de que "atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público".

A quem compete fixar os critérios dessa avaliação? E para definir as áreas de atuação autônoma?

Neste dispositivo, tanto quanto em outros, as competências normativas não ficam claras, sendo certo que nenhum órgão público pode ter autonomia senão em virtude de lei.

A maior dificuldade, contudo, reside em ter-se claro o que é a avaliação de qualidade; como será feita; quais as condições materiais disponíveis à sua efetiva realização. Para tanto, é imprescindível que critérios e condições de aplicabilidade sejam desde logo fixados e tornados públicos, em prol do princípio da certeza e segurança jurídica que necessariamente devem informar as leis.

Observe-se ainda que na hipótese do artigo em comento a eventual autonomia que venha a ser concedida por lei ordinária à instituição poderá ser igualmente suprimida por lei ordinária (em outras palavras, poderia configurar-se como privilégio e não como reconheci-

mento de alta qualificação).

Outro aspecto a ser analisado, de natureza formal, diz respeito à impropriedade de ser utilizada a expressão "autonomia universitária" em relação a instituições não universitárias, posto que a rigor, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia é só das universidades. Apesar da impropriedade técnica, há de se considerar que a expressão, no campo da administração pública e da jurisprudência, vem fixando a idéia de que existem instituições públicas com regime administrativo e financeiro diferenciados, e prerrogativas próprias na área acadêmica, em razão de suas atividades.

Finalmente, não menos atentatória à atuação autônoma das universidades, a disposição do art. 1°, VII, da Lei n° 9448, de 14/03/97, que confere ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) competência para "definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para realização de exames de ensino superior".

Tal previsão atenta contra o art. 44, da Lei de Diretrizes e Bases que, em todos os seus incisos, assegura o ingresso nas diversas modalidades de cursos e programas de educação superior, mediante o atendimento dos requisitos estabelecidos **pelas instituições**, exigindo apenas que para os cursos de graduação haja processo seletivo.

Esta afirmação se confirma em face do art. 51, que determina a articulação das universidades com os órgãos normativos dos sistemas de ensino, quando da deliberação sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes.

À vista da natureza jurídica da Lei de Diretrizes e Bases, que estabelece diretrizes nacionais para todos os sistemas de ensino, não pode a lei federal ordinária dispor de forma diversa.

A propósito vale lembrar a lição de *Miguel Reale (1981, p. 93)*, no sentido de ser a Lei de Diretrizes e Bases verdadeira lei complementar, dado o seu caráter integrador da vontade constitucional.

Esta característica confere à Lei 9394/96 um "status" diferenciado no corpo da legislação federal, de âmbito nacional, garantindo-lhe regime especial, que, como apontado por Bastos *(1984, p. 163)*, lhe assegura um campo indevassável pelas demais normas do sistema. "Para explicar essa interrogabilidade não é necessário fazer apelo a uma posição hierárquica superior. Ela justifica-se pela possessão de uma área de incidência material própria, à semelhança do que ocorre com as leis federais estaduais e municipais. (...) A lei que invade matéria própria de lei complementar, antes de ferir esta última, agride diretamente ao Texto Maior." *(ibid.)*

A posição especial ocupada pela lei complementar, entretanto, não a elide, por evidente, da observância da Constituição; o que no caso da Lei n° 9394/96 não foi rigorosamente atendido nos aspectos ora indicados.

4 - Conclusão

Diante do exposto, ainda que se trate de uma abordagem preliminar e não

definitiva, é necessário que se enfatize - em defesa das universidades públicas brasileiras - que apenas a autonomia constitucionalmente assegurada lhes resguarda o núcleo essencial (ensino, pesquisa e extensão) do uso político por parte do Poder Executivo, e das intervenções limitativas e centralizadoras do legislador ordinário, sob pena de serem jogadas na vala comum da burocracia estatal, retirada a sua especificidade formal na administração indireta.

A atual LDB, comparada à Lei 5540/68, traz inúmeras inovações pedagógicas e administrativas. Há avanços significativos no que concerne à definição dos graus de abrangência e especialização dos cursos superiores; à criação dos cursos a distância; às novas formas de organização interna das universidades, não mais necessariamente baseadas em departamentos; a criação de universidades por campo de saber; etc.

Se o espírito da lei é liberalizante nestes aspectos, o mesmo não se reflete no tema da autonomia universitária, ante a excessiva concentração de poderes nas mãos das entidades mantenedoras, e as inúmeras possibilidades de restrição da garantia constitucional que daí podem decorrer.

Tais previsões, pelas razões expostas, além de inconstitucionais, revelam conteúdo que discrepa do conceito e da natureza jurídica da autonomia universitária.

A autonomia universitária é poder derivado funcional, e constitui princípio e garantia institucional. Princípio institucional, ou de direito educacional, porque é inerente à atividade desenvolvida pela instituição universitária, desde suas remotas origens medievais. Garantia institucional porque é elemento de proteção da natureza da universidade.

Por estas razões, a atual LDB, nos artigos indicados, deverá sofrer declaração de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, com os conseqüentes prejuízos políticos.

ABSTRACT

The Federal Constitution, in its article 207, grants scientific-didactic autonomy, and financial and patrimonial self-management to universities.

This grant is of great consequence especially to public universities, duo to their submission to Public Law norms, and therefore, to all restrictions inherent to this regime. It is the constitutional autonomy that acknowledges them a peculiar nature in the Public Administration field, conferring them, - on the grounds of their specifics - a distinct legal treatment, to be determined.

The new LDB however, in some of its dispositions, sets limits to the autonomy granted by the constitutional 207 article, in so far as it sets out to regulate the 207 contents, dealing with situations not treated in it.

The present approach aims at pointing out the unconstitutional dispositions contained in the new law, mainly in as far as public universities are concerned.

The subject is introduced by means of an analysis of the university autonomy while juridical good, leading into an attempt to define its function, significance, scope and limits, under a law perspective. Following, a view on the LDB dispositions which limit the 207 article, either by directly restricting the autonomy of universities, or by enabling the sponsoring public authority to do so.

RESUMEN

La Constitución Federal, en su artículo 207, garantiza a las universidades autonomía didáctica-científica, administrativa de gestión financiera y patrimonial.

La garantía asume especial relevancia para las universidades públicas, debido a su sumisión a las normas de Derecho Público y, por lo tanto, a todas las retricciones inherentes a este régimen. Es la autonomía constitucional que les reconoce la naturaleza singular en el campo de la Administración Pública, proporcionandoles - en razón de su especificidad - régimen jurídico diferenciado a ser determinado.

La nueva LDB, no obstante, en algunas de sus disposiciones, limita la autonomía del artículo 207 de la Constitución Federal al pretender regulamentar el contenido del comando constitucional disponiendo sobre el que este no dispuso .

El presente artículo pretende apuntar las inconstitucionalidades en que incurre la nueva ley en esta materia, especialmente en relación a las universidades públicas.

El tema es introducido mediante análisis de la autonomía universitaria como bien jurídico, buscando identificar su función, significando, ambito y límites, sobre la perspectiva del Derecho. A seguir, serán examinadas algunas de las prescripciones de la LDB que limitan el artículo 207 de la Constitución Federal, sea por restringir directamente a la autonomía de las universidades, sea por posibilitar a su restricción por el Poder Público mantenedor.

Bibliografia

BASTOS, C. R. *Curso de Direito constitucional*. 7.ed. atual. aum. São Paulo: Saraiva, 1984. 257p.

BRASIL, [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Brasília, DF ; Revista dos Tribunais, c1989. 144p.

_____. Lei nº 5540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF*, v.106, nº 231, p. 10.369-72, 29 nov. 1968, e retificada no de 03 de dezembro de 1968. Seção 1, pt. 1.

_____. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, D.F.., v. 134, nº 248, p. 27.833, 21 dez. 1996. Seção 1, pt. 1.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional*. 6.ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993. 1228p.

MELLO, C. A. B. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1990. 103p.

MIRANDA, J. *Manual de Direito constitucional*. 2.ed. rev. [Lisboa]: Coimbra, 1988. v.4

RANIERI, N. *Autonomia universitária*: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: EDUSP, 1994. 147p. (Biblioteca de Direito; 3)

REALE, M. *Questões de Direito*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981. 391p.

TEIXEIRA, J. H. M. *Curso de Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991p. 785p. (Biblioteca jurídica) Texto organizado por Maria Garcia.