



Helena Resende: A intervenção do Judiciário nas universidades

A democracia, conforme escreveu Konrad Hesse, “é um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa de ignorantes, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem intencionados ou mal intencionados, sobre a questão de seu próprio destino, é deixada na obscuridade”[1].

O direito à educação é, pois, garantido a todos como um dever do Estado e da família, visando à concretização de valores fundamentais da sociedade, como o desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania e do trabalho.

É na sociedade que os atributos da educação irão se desenvolver, devendo o ensino ser ministrado com base no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, mediante instituições de ensino públicas e privadas[2].

Sob essa ótica, a própria coexistência de instituições de variadas vertentes revela a pluralidade anteriormente referenciada, na medida em que, por mais que as instituições privadas estejam sob fiscalização do poder público, a sua atuação dentro do marco constitucional é garantida e ampla, inclusive no tocante ao método e a proposta pedagógica[3].

Nesse ponto, convém invocar as palavras do ministro Eros Grau quando do julgamento da ADI 1.007[4], em que se discutiam direitos inerentes às instituições privadas de ensino, restando na oportunidade esclarecido que “incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional. Isso, porém, não as impede de pactuar com os interessados na prestação dos seus serviços, desde que obedecidas essas normas, as condições e o preço dessa mesma prestação”.

É nesse contexto que a ordem constitucional brasileira consagra expressamente como norma de hierarquia superior, no artigo 207 da Carta da República, a autonomia didático-científica, administrativa e financeira das instituições de ensino superior.

A amplitude dessa autonomia independe, assim, de qualquer previsão ou regulamentação outra e certamente indica a autodeterminação e a autorregulação das universidades, que, por óbvio, não são absolutas e não eximem essas instituições do dever de cumprir as normas gerais da educação nacional[5].

O Conselho Federal de Educação, em entendimento de longa data, antes mesmo da vigência da Constituição de 1988, já expressava a aludida autonomia, que essa independência universitária traduz o reconhecimento de autorregulação do conjunto universitário[6].



Também nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em posicionamento já há muito consolidado[7], o princípio da autonomia das universidades não significa soberania dessas entidades, mas revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência nas suas atividades, assegurando às instituições a discricionariedade de gerir o seu funcionamento de forma ampla, incluindo a sua estruturação organizacional e de suas atividades pedagógicas. Disso tudo defluiu a conclusão de que, não trazendo a lei nenhuma limitação, deve ser plena a autonomia referenciada na CF/88.

Pois bem. Em razão da sobredita autonomia, a Lei 9.394/1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, especialmente em seu artigo 53, assegurando de forma expressa às universidades um grande rol de atribuições.

Dentre tais competências estão, por exemplo, a possibilidade de criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, de garantir a liberalidade de fixar os currículos e o número de vagas dos seus cursos, de estabelecer as diretrizes de programas e de projetos de pesquisa científica, além de possibilitar que as instituições possam elaborar sua normativa interna da melhor forma que lhes convier, em consonância com as normas gerais atinentes à matéria.

O exercício dessas competências, na medida em que encerram serviço público não privativo e, por isso, passível de ser exercido pela iniciativa privada, conservam mérito administrativo, o que não pode ser sindicado por atuação jurisdicional.

A análise sobre a conveniência ou a oportunidade na edição de um ato — como, por exemplo, na fixação de critérios para que um aluno possa se matricular em determinada disciplina ou o regime adotado em determinada instituição para que o aluno avance na grade curricular — é exclusiva do administrador, sendo indevassável pelo Poder Judiciário, como reforça Celso Antônio Bandeira de Mello[8] ao aduzir que “o campo de apreciação meramente subjetiva (...) permanece exclusivo do administrador e indevassável pelo juiz, sem o que haveria substituição de um pelo outro, a dizer, invasão de funções que se poria as testilhas com o próprio princípio da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da Lei Maior”.

Assim, diversos aspectos na vida funcional de uma instituição de ensino superior, como o equacionamento dos fluxos acadêmicos e a construção dos critérios pedagógicos, traduzem mérito reservado unicamente ao agir da instituição que, como visto, é posto a salvo do controle judicial[9].

Não por acaso, mereceu chancela judicial pelo STF, em diversas oportunidades[10][11], o entendimento doutrinário anteriormente exposto, no sentido de vedar ao Poder Judiciário imiscuir-se em questões do mérito administrativo, para além da hipótese de ilegalidade ou abusividade manifesta.

Sendo certo que o serviço de educação, ainda que prestado por particular, configura serviço público, é imperioso reconhecer a vedação ao Poder Judiciário do reexame da valoração das circunstâncias fixadas pela instituição de ensino superior — ou seja, do mérito do ato administrativo formulado por autoridade administrativa —, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

A autonomia universitária foi recentemente mais uma vez referendada pelo Plenário do STF, em decisão que se reveste de efeito vinculante e de eficácia contra todos, garantindo às instituições o “espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para



o excelente desempenho de suas funções constitucionais”[12].

Na prática, a jurisprudência da suprema corte, confirmando a norma constitucional, veda o exercício de tutela ou de indevida ingerência no âmbito próprio das funções das instituições de ensino superior, assegurando-as a discricionariedade de dispor ou propor, como bem entenderem, sobre sua estrutura, funcionamento administrativo e atividades pedagógicas[13].

Ocorre, todavia, que é possível perceber o movimento de alguns tribunais pátrios, em posicionamentos recentes, de excepcionar o referido princípio, descartando a autonomia das universidades privadas para fazer valer direitos que não são previstos ao aluno daquela instituição quando da celebração de contrato de prestação de serviços educacionais, mitigação essa que conta com amparo, quase sempre, em prol do direito à educação e da vaga alegação de razoabilidade e proporcionalidade na medida.

Dentre os temas que se observam uma maior flexibilização estão por exemplo, a determinação para a matrícula de alunos em disciplinas ou ingresso em determinado semestre sem o cumprimento de requisitos obrigatórios e previamente pactuados e informados ao aluno[14], a possibilidade de matrícula extemporânea de discentes, descumprindo o calendário fixado[15], a revisão da não satisfação da carga horária mínima exigida para aprovação na disciplina cursada pelo discente[16], entre outros.

O problema é ainda mais agravado quando se notam casos em que os juízos de primeiro grau autorizam determinadas providências, em sede de tutela provisória, como a efetivação de matrícula ou a participação em colação de grau, eventualmente até confirmadas por sentença, atraindo para o caso, posteriormente, quando da apreciação de eventual recurso, a teoria do fato consumado, de modo a preservar, assim, a realidade fática exaurida[17].

Como resultado, tornam-se frequentes situações irregulares de alunos beneficiados por decisões precárias, quase sempre em detrimento de normativas internas propostas e devidamente fixadas no âmbito da autonomia das instituições de ensino privadas, decisões essas que, protraindo-se no tempo, tornam inútil decisão definitiva futura, muitas vezes proferidas quando já formado o discente.

A necessidade de um recrudescimento da análise dos requisitos autorizadores da tutela liminar em casos dessa natureza, por conseguinte, se revela urgente. Em verdade, a questão merece ser analisada por um prisma consequencialista: a prevalecer o raciocínio muitas vezes verificado na jurisprudência de tribunais como o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, poder-se-ia chegar ao absurdo de se impor às instituições de ensino que mobilizem todo o aparato institucional de forma a assegurar desejos por vezes descabidos dos alunos em detrimento de toda a comunidade acadêmica.

O racional do artigo 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que institui o dever de informação e alça o princípio da transparência a norteador das relações de consumo, alcança os negócios jurídicos celebrados entre as instituições de ensino e os seus estudantes, impondo “a todos os partícipes das relações de consumo deveres éticos de conduta” e a observância de “padrões que se exigem nas relações obrigacionais de consumo, independentemente da existência de cláusula expressa nesse sentido”[18].



Sem embargo, ainda quando observada essa transparência, o descontentamento intempestivo com as regras esculpidas por instituição privada, no exercício de sua autonomia, têm lamentavelmente encontrado, não raro, acolhimento judicial.

É certo que a própria Constituição não entendeu a prerrogativa da autonomia das instituições de ensino superior como absoluta; todavia, em um passado não muito distante, essa autonomia não apresentava tanta abertura para relativizações, o que conferia maior solidez que atualmente[19].

Com o passar dos anos e com o crescente número de estudantes que recorreram à jurisdição estatal para solucionar as mais variadas disputas que surgiam no escopo da prestação de serviço, foi possível notar uma mudança na aplicação do artigo 207 da Constituição Federal, quiçá por conta de um reforço positivo que contou com o patrocínio judicial.

Significa dizer, em outras palavras, que se observa uma certa relativização da referida autonomia das instituições de ensino quando a demanda é judicializada, especialmente quando princípios como os da proporcionalidade e da razoabilidade são contrapostos a essa autonomia[20] como espécies de argumentos-curinga.

Contrassenso ou não, mesmo sendo a separação dos Poderes uma proteção constitucional, o Judiciário tem se manifestado cada vez mais sobre assuntos que se situam no campo da autonomia das instituições de ensino — e a resposta jurisdicional tem sido no sentido de limitá-la.

O que não é aceitável é que, no afã de atender aos anseios do consumidor, se atropelem as garantias constitucionalmente previstas. A autonomia das universidades, em toda a sua abrangência e nos termos legais, tem que ser respeitada para valer.

[1] HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução Luís Afonso Reck, Porto Alegre: Fabris, 1998, p; 133.

[2] Nesse sentido, os artigos 205 e 206 da Constituição de 1988 tratam desses elementos básicos contemplados pelo constituinte sobre educação.

[3] MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 206. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et. al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1967.

[4] STF, Pleno, ADI 1.007, relator min. Eros Grau, DJ 24/2/2006.

[5] GRINOVER, Ada Pellegrini. Parecer “Autonomia Universitária – Criação de Cursos – Controle Ministerial”, de 12/4/1993, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46403/46991>.

[6] Cf. Parecer 788/76, Processo 16.475/75, relator José Barreto Filho.

[7] STF, [RE 83.962](#), rel. min. Soares Muñoz, DJ de 17/4/1979; [ADI 1.599 MC](#), rel. min. Maurício Corrêa, DJ de 18/5/2001; STF, [RE 561.398 AgR](#), rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23/6/2009, 2ª T, DJE de 7/8/2009.

[8] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2010, p. 922.



- [9] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1.056.
- [10] STF, 1ª Turma, ARE 968.607 AgR, relator min. Luiz Fux, publicado em 14/9/2016.
- [11] STF, 2ª Turma, RMS 33.911, relatora min. Cármen Lúcia, publicado em 20/6/2016.
- [12] STF, Plenário, ADPF 548 MC, relatora min. Cármen Lúcia, publicado em 31/10/2018.
- [13] Nesse sentido, cf. STF, Plenário, ADI 3.792, relator min. Dias Toffoli, publicado em 1/7/2017.
- [14] TRF-1, 6ª Turma, AC 0000357-32.2012.4.01.3900, juiz federal Roberto Carlos de Oliveira (conv.), publicado em 12/2/2019.
- [15] TRF11, Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência, AGREXT 0055190-45.2012.4.01.3400, Rodrigo Parente Paiva Bentemuller, publicado em 4/8/2017; TRF-1, 5ª Turma, AMS 0006147-55.2015.4.01.3200, desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, publicado em 23/1/2019.
- [16] TRF-1, 6ª Turma, AC 0009344-89.2009.4.01.3600, juiz federal Reginaldo Márcio Pereira (conv.), publicado em 14/9/2018.
- [17] TRF-1, 6ª Turma, REOMS 0005985-86.2017.4.01.0000, desembargador federal Jirair Aram Meguerian, publicado em 16/10/2018.
- [18] KHOURI, Paulo Roberto Roque Antonio. *Direito do consumidor: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo*, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 61.
- [19] Nesse sentido, decisões que privilegiam as normas insculpidas no regimento interno da instituições, como, por exemplo: TRF-2, AC 200950010096813, desembargador federal Marcelo Pereira. TRF-2 – 8ª Turma Especializada. Data: 19/7/2010.
- [20] Cf., por exemplo: TJ-PE. Agravo Regimental 0010015-24.2016.8.17.0000, rel. José Fernandes de Lemos, 5ª Câmara Cível. Publicação 5/4/2017, julgamento 15/3/2017; e TRF-1, AMS 0009718-68.2015.4.01.3803, rel. des. Néviton Guedes, 2ª Seção. Publicação em 9/9/2016.

Date Created

06/05/2019