

Retorno À s aulas nas universidades: estÃ; faltando algo

Reza uma de nossas mais interessantes lendas futebolísticas que, durante a Copa de 1958, na preleção antes do jogo contra a União Soviética, o técnico Vicente Feola explicou aos nossos jogadores uma detalhada estratégia para a vitória brasileira. A elaborada ideia envolvia troca de passes, lançamentos, movimentações e dribles nos adversários — um plano detalhado à altura do talento dos nossos geniais jogadores — e deveria culminar com um gol brasileiro. Conta-se que Garrincha, com sua simplicidade desconcertante, teria perguntado ao técnico: *"Tudo bem, mas o senhor já combinou isso com os russos?"* . A lenda — ou história — é repetidamente lembrada quando nos apresentam ideias e soluções supostamente simples e/ou aparentemente geniais para situações complexas, algumas inclusive

aplicação do ordenamento jurídico.



Fabrício Motta
conselheiro e professor

No dia 2 de dezembro último foi publicada no Diário Oficial da União a

Portaria nº 1.030/2020, por meio da qual o Ministério da Educação dispôs *"sobre o retorno às aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus — Covid-19"*.

De acordo com o artigo 1º, as atividades letivas realizadas por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino deveriam ocorrer de forma presencial, observado o Protocolo de Biossegurança do MEC [\[1\]](#) a partir de 4 de janeiro de 2021, data de entrada em vigor da Portaria.

Após grande reação das universidades e dos órgãos de imprensa, foi noticiado [\[2\]](#) que a portaria seria revogada. Notícia publicada no sítio oficial do MEC no dia 4 de dezembro, por outro lado, informava — sem fazer referência à revogação — que *"a reunião para tratar da Portaria MEC 1030, de 01 de dezembro de 2020, transcorreu de forma positiva, construtiva e cordial"* [\[3\]](#). Tudo indica que, pelo menos até a data em que este texto foi escrito (6/12/20), não houve revogação da Portaria nº 1.030/20 [\[4\]](#).

Pretendo me abster de qualquer comentário que envolva conhecimentos sanitários e epidemiológicos, limitando-me a lembrar que a competência constitucional comum dos entes da federação para cuidar da saúde pública

— e a consequente competência de Estados e municípios para adoção de medidas restritivas — tem sido objeto de sucessiva atenção por parte do Supremo Tribunal Federal [5]. Centrarei o foco na análise do artigo 207 da Constituição e dos contornos da autonomia universitária para, finalmente, concluir a respeito da juridicidade da Portaria do MEC. Retomo, nesta oportunidade, considerações já escritas em obra coletiva sobre o tema [6].

De acordo com o artigo 207 da Constituição, 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. Os órgãos ou entidades dotados de *autonomia* pela Constituição são aqueles que necessitam, para o exercício adequado de suas funções, de normas específicas tocantes à sua organização e ao seu funcionamento. Tais normas estruturarão a garantia dos direitos de seus titulares ou membros, disciplinarão a formação e eficácia jurídica da sua vontade e também sua organização voltada à eficiência no exercício das atribuições respectivas. Assim ocorre com os poderes, com o Ministério Público e com as Defensorias Públicas, por exemplo — a Constituição reconhece aos órgãos autônomos esse *espaço normativo*, de forma explícita ou implícita, envolvendo a previsão da elaboração de normas próprias.

No que se refere às universidades, a autonomia lhes é imanente — tratam-se de instituições que se fundam na livre circulação de pensamentos e na transmissão de conhecimentos, sendo a autonomia essencial para a evolução das ciências e de seus métodos investigativos.

A autonomia é eminentemente *instrumental*: as instituições que a possuem detêm relevantes atribuições cujo desempenho depende justamente do correto manejo do espaço normativo, sem interferências que não encontrem fundamento direto na Constituição. A *instrumentalidade* da autonomia permite reconhecer às entidades e órgãos autônomos importante atributo: a competência para criar normas próprias, nos termos e limites da norma superior concessiva e de forma integrada ao ordenamento jurídico como um todo. A autonomia, sob o prisma *normativo*, é uma limitação que a Constituição impõe a si mesma: significa *regular com normas próprias situações propositalmente não alcançadas pela lei, com a finalidade de garantir e proteger certos interesses* [7].

Os atos editados com fundamento na autonomia universitária, no estrito limite de suas atribuições, serão considerados primários, ligados por grau de dependência somente à mesma Constituição, possuindo a natureza de *lei em sentido material* e, conseqüentemente, o mesmo grau hierárquico conferido à lei formal. A ingerência do Executivo ou do legislativo no campo específico destinado à normatização pelas entidades ou órgãos autônomos consistirá, por isso, violação à ordem constitucional.

Voltando à portaria: o *retorno às aulas presenciais* envolve, em especial, duas das dimensões da autonomia constantes do artigo 207 da Constituição: *didático-científica* e *administrativa*. No que se refere à primeira dimensão, pode-se afirmar, em simples palavras, que é em razão da autonomia didático-científica que todas as demais existem. Nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, consiste na *liberdade de ensinar, como ensinar, quando ensinar e o que ensinar*: cabe à universidade plena liberdade para definir qual conhecimento é relevante, como, quando e por quais meios deve ser transmitido [8]. A *autonomia administrativa*, por sua vez, envolve a capacidade própria de organização de estruturas, métodos e procedimentos para o desempenho das respectivas atividades.

Esclarecida sucintamente a *compreensão constitucional da autonomia universitária*, vejamos se a mesma Constituição atribui ao Ministério da Educação alguma competência apta a interferir na referida autonomia. O artigo 87, parágrafo único, incisos I e II, reconhece aos ministros de Estado competência para "exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República" (inciso I) e "expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos" (inciso II). Não há

— artigo 9º, incisos II e VII — estabelecem a competência da União para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação). Como se percebe, os dispositivos constitucionais invocados na portaria não consagram competências que poderiam contribuir para conformar, no plano constitucional, a autonomia universitária.

No plano infraconstitucional, como reconhece Alexandre Santos de Aragão, "*a competência da União para editar normas gerais em educação reforça a efetividade da autonomia universitária das seguintes maneiras: a) as normas gerais pressupõem o não esgotamento da matéria, devendo deixar amplo espaço para normatizações posteriores; b) dessa forma, preservam o espaço normativo das próprias universidades no que diz respeito às normas específicas necessárias ao desempenho autônomo das suas atividades; c) as normas gerais devem regulamentar a autonomia universitária constitucional visando protegê-la; e d) como às normas gerais cabe estabelecer apenas os princípios da matéria, entre os quais deve, por imposição constitucional, necessariamente constar o princípio da autonomia universitária, infere-se que as exceções a esse princípio, que forem legítimas em virtude da ponderação com outras normas constitucionais, só poderão ser veiculadas na própria legislação nacional*" [9].

O Ministério da Educação não possui, dessa forma, competência para disciplinar por meio de ato normativo assunto contido nos limites da autonomia universitária: faltou combinar com a Constituição, eu diria, inspirado no saudoso Mané Garrincha [10].

[1] Instituído por intermédio da Portaria MEC nº 572, de 1º de julho de 2020.

[2] Como exemplificam as seguintes matérias:

<https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/ensino-superior/2020/12/4892656-mec-revogara-portaria-sobre-retorno-das-aulas-presenciais-em-janeiro.html>; <https://noticias.r7.com/educacao/mec-volta-atras-e-revoga-portaria-das-aulas-presenciais-02122020>;

<https://noticias.uol.com.br/columas/reinaldo-azevedo/2020/12/02/mec-revoga-portaria-que-fazia-volta-as-aulas-presenciais-em-universidades.htm>.

[3] <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/nota-de-esclarecimento-2>.

[4] No mesmo sentido, na data em que escrevia este artigo não consegui localizar, no Diário Oficial da União, a suposta portaria de revogação.

[5] São particularmente importantes as decisões adotadas na ADI 6341/DF, ADI 6343/DF e ADPF 672/DF.



[6] MOTTA, Fabrício. Dimensões da autonomia universitária na Constituição da República. In: CABRAL, Edson César dos Santos, QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Org.). Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p.117-136.

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

[8] Certamente é necessária atenção às demais normas constitucionais para a correta compreensão do grau de autonomia. No que diz respeito ao *ensino*, por exemplo, a universidade está institucionalmente vocacionada à a prestá-lo visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (artigo205). Dentre os valores que devem guiar o ensino público universitário, destacamos a igualdade de condições para o acesso e permanência, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, dentre outros (artigo206).

[9] ARAGÃO, Alexandre Santos de. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. In: CABRAL, Edson César dos Santos, QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Org.). Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p.117-136.

[10] Relembro, além da questão relativa à autonomia universitária, a importância de atentar também para o regime de competências constitucionais no zelo com a saúde pública: "O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente" (ADPF 672 MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DOU de 12/11/20).