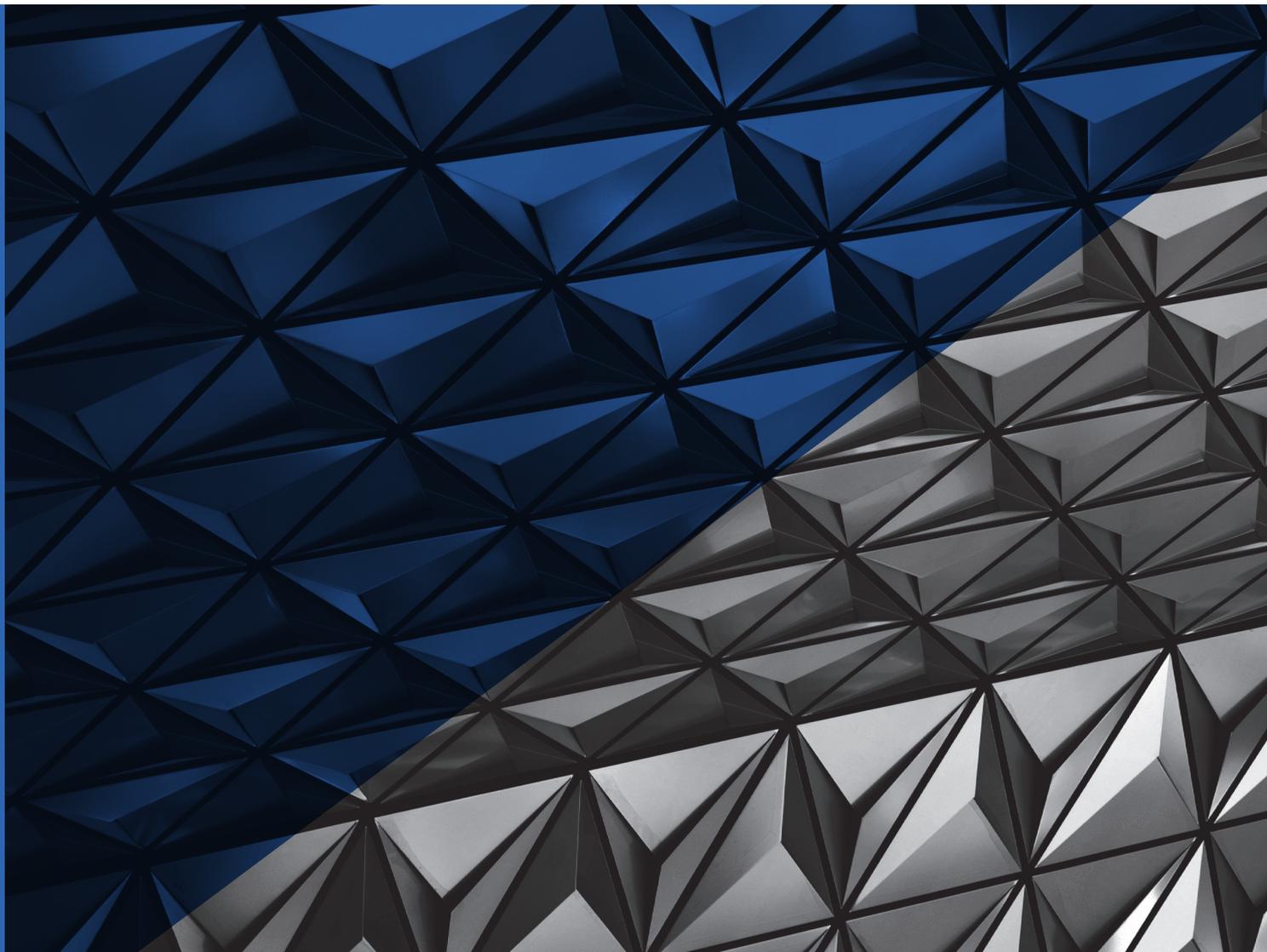


SOBRE O GOVERNO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

JORGE MIRANDA



Sobre o governo das Universidades Públicas

por Jorge Miranda *

I

1. Antes de 1974, o governo das Universidades e das suas Escolas assentava – como era próprio do regime autoritário em que vivíamos – na mais completa centralização, com Reitores e Diretores nomeados pelo Ministro da Educação, Senados universitários quase só consultivos e Conselhos Escolares restritos a professores catedráticos e presididos pelos Diretores.

A seguir à Revolução, entrou-se rapidamente em rutura, mais acentuada numas Universidades e Faculdades do que noutras; e marcada por saneamentos decretados nas chamadas assembleias ou reuniões gerais de Escola, pela fuga à responsabilidade por parte de alguns professores, por passagens administrativas aproveitadas por oportunistas também de muitos alunos e pela penetração das juventudes partidárias. O caso extremo foi o da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O Decreto-Lei nº 806/74, de 31 de dezembro, tentou, de certo modo, ultrapassar essa situação, com a instauração de uma gestão democrática. Não o conseguiu, nem poderia consegui-lo no clima geral do País em processo revolucionário.

Como se lê no preâmbulo do Decreto-Lei nº 781-A/76, de 28 de outubro, que o substituiu, as disposições daquele diploma eram formuladas de modo demasiado genérico. “Deram cobertura legal à demagogia e à supremacia de minorias ativistas que, pela manipulação e pela coação, conseguiram um efetivo domínio de grande parte das escolas superiores, com prejuízo da eficaz administração e gestão financeira, do pluralismo ideológico inerente à escola democrática, da qualidade do ensino, da necessária inovação pedagógica e da correta inserção do ensino superior no contexto

* Conferência na Universidade do Porto, em 8 de Março de 2012.

cultural e socioeconómico do País”.

2. De 1976 para hoje podem ser demarcados três períodos no tratamento do governo do ensino superior:

- O primeiro, de 1976 a 1986, com base nesse Decreto-Lei nº 781-A/76, de autoria do Ministro Sottomayor Cardia;
- O segundo, a partir da Lei nº 108/88, de 24 de setembro (dito de “autonomia das Universidades”) e feita na sequência da revisão constitucional de 1982 a qual inseriu na Constituição, quer o princípio da autonomia (art. 76º, nº 1), quer o da gestão democrática das escolas (art. 77º, nº 1);
- O terceiro, aberto pela Lei nº 62/2007, de 10 de setembro (dito de “Regime Geral das Instituições de Ensino Superior”).

O Decreto-Lei nº 781-A/76, de 28 de outubro, estabeleceu como órgãos das escolas:

- uma Assembleia Geral;
- uma Assembleia de Representantes;
- um Conselho Diretivo;
- um Conselho Pedagógico;
- um Conselho Científico;
- e um Conselho Disciplinar.

A Assembleia Geral (arts. 2º e segs.) era composta pelos docentes, investigadores não docentes, estudantes e pessoal técnico, administrativo e auxiliar; tinha competências apenas de apreciação, não de deliberação; e tinha reuniões ordinárias, três vezes por ano, e extraordinárias. Na prática, pela sua estrutura, quase nunca viria a funcionar.

A Assembleia de Representantes (arts. 7º e segs.) assentava na paridade de representação de docentes e alunos e na semiparidade do pessoal técnico, administrativo e auxiliar; entre outras funções, elegia os membros do Conselho Diretivo e do Conselho

Disciplinar e aprovava o projeto de orçamento para o ano seguinte; reunia de dois em dois meses.

O Conselho Diretivo (arts. 15º e segs.) era formado por quatro docentes, quatro estudantes e dois elementos do pessoal técnico, administrativo e auxiliar, podendo essa composição ser reduzida para metade, salvaguardada a proporcionalidade entre os diversos corpos; competia-lhe a administração e a gestão da escola; e era presidida por um docente por ele eleito.

O Conselho Pedagógico (arts. 20º e segs.), baseado na paridade de professores, assistentes e estudantes, era um órgão de consulta e estudo.

O Conselho Científico (arts. 24º e segs.) era formado exclusivamente por professores com doutoramento; e era o órgão de gestão científica.

O Conselho Disciplinar (arts. 27º e 28º), formado segundo princípios idênticos ao da composição da Assembleia de Representantes e do Conselho Diretivo, tinha as suas funções dependentes de lei especial.

Quanto às Universidades, os Reitores continuavam a ser nomeados pelo Governo até à entrada em vigor de novo diploma que deles cuidasse (art. 60º, nº 1), mas o Governo podia definir especificamente um novo regime de designação (art. 60º, nº 2) e os Reitores poderiam constituir conselhos destinados a coadjuvá-los (art. 61º).

3. O diploma referido no decreto-lei de 1976 viria a ser a Lei nº 108/88, que, assim, conferiria exequibilidade ao art. 76º, nº 1 da Constituição. Era Ministro da Educação Roberto Carneiro.

Não se ocupando das universidades não estatais – que já então existiam – as Universidades eram definidas como pessoas coletivas de direito público com autonomia estatutária, científica, pedagógica, financeira e disciplinar (art. 3º, nº 1).

Aos estatutos, a elaborar por uma assembleia com larga representação de todos os corpos (art. 29º), cabia fixar as normas fundamentais de organização de cada universidade (art. 29º), sem prejuízo da necessária existência de:

- um Reitor;
- um Senado universitário;

- um Conselho administrativo.

Na assembleia (art. 17º), além de membros por inerência (como o Reitor, os Vice-Reitores ou os presidentes dos órgãos de gestão das unidades orgânicas), devia haver representação paritária de docentes e estudantes, representação dos funcionários e equilíbrio na representação das unidades orgânicas (art. 17º). Competiam-lhe funções estatutárias e a eleição e a eventual destituição do Reitor (art. 19º).

O Reitor (arts. 19º e segs.) representava e geria a Universidade, com a coadjuvação de Vice e Pró-Reitores.

O Senado Universitário tinha composição assente nos princípios relativos à composição da Assembleia (art. 24º, nº 1); podiam integrá-lo representantes dos interesses culturais, sociais e económicos da comunidade, em número não superior a 15% dos seus membros (art. 24º, nº 3) e podiam ser-lhes agregadas individualidades dos setores da sociedade relacionados com a Universidade (art. 16º, nº 3). Tinha vastas competências (art. 25º): aprovar as linhas gerais de orientação da Universidade, aprovar os projetos orçamentais, aprovar a criação, a suspensão e a extinção de cursos, etc. (art. 25º).

O Conselho Administrativo (art. 26º), presidido pelo Reitor, teria a composição a estabelecer nos estatutos, e a ele competia a gestão administrativa, financeira e patrimonial da Universidade.

4. O sistema gizado em 1976 e em 1986 assegurou a liberdade e o pluralismo nas escolas como nunca existira em Portugal. Salvo num ou noutro episódio, assegurou também a paz académica e coincidiu com o crescimento exponencial das instituições, dos cursos, do número de alunos, de mestrados e de doutoramentos.

Por outro lado, os professores, e não só eles, revelaram capacidade assinalável de dedicação e gestão, sem prejuízo das suas tarefas de ensino e pesquisa. Assim como, ao contrário do que se tem passado noutras áreas da Administração pública, nunca se registaram casos de derrapagem financeira ou de corrupção.

Todavia, nos últimos quinze anos surgiram fortes críticas, entre as quais a complexidade dos órgãos, o seu caráter corporativizante, o peso exagerado dos

estudantes e dos funcionários não docentes, os longos procedimentos de decisão. E daí várias iniciativas legislativas, tudo culminando na Lei nº 62/2007, de inspiração do Ministro do Ensino Superior Mariano Gago.

Com 185 artigos, esta lei tem preocupações muito abrangentes que a levam a aplicar-se quer às Universidades quer aos Institutos Politécnicos, quer às instituições públicas quer às privadas, quer ainda, sem prejuízo das especificidades decorrentes da Concordata entre Portugal e a Santa Sé (art. 180º), à Universidade Católica Portuguesa. Só alude, porém, de passagem (art. 147º) ao regime de avaliação e de acreditação (hoje constante da Lei nº 38/2007, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro); e, sobretudo, não trata nem da ação social escolar, nem do regime de financiamento (que continua a constar da Lei nº 37/2003, de 22 de agosto, com as alterações da Lei nº 49/2005, de 30 de agosto).

Tendo em conta o objeto da presente conferência, aqui irei apenas versar o sistema organizativo das Universidade públicas e das suas unidades orgânicas – naturalmente, com mais desenvolvimento do que fiz a respeito dos diplomas anteriores; assim como referir o modelo fundacional agora previsto.

5. O governo das universidades e dos institutos universitários é exercido por um Conselho geral, um Reitor e um Conselho de gestão (art. 77º, nº 1).

Com vista a assegurar a coesão da universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão, os estatutos podem prever a criação de um senado académico constituído por representantes das unidades orgânicas, como órgão de consulta obrigatória do Reitor nas matérias definidas nos próprios estatutos. E estes podem prever a existência de outros órgãos, de natureza consultiva (art. 77º, nºs 2 e 3).

6. O Conselho geral é composto por 15 a 35 membros, conforme a dimensão de cada instituição e o número das suas escolas e unidades orgânicas de investigação.

São seus membros representantes dos professores e investigadores, representantes dos estudantes, e personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta (art.

81º, nºs 1 e 2).

Os representantes dos professores e investigadores são eleitos pelo conjunto dos professores e investigadores da instituição de ensino superior, pelo sistema de representação proporcional, e devem constituir mais de metade da totalidade dos membros do conselho geral (art. 81º, nº 3).

Os representantes dos estudantes são eleitos pelo conjunto dos estudantes da instituição de ensino superior, pelo sistema de representação proporcional, e devem representar pelo menos 15% da totalidade dos membros do conselho geral (art. 81º, nº 4).

As personalidades externas são cooptados pelo conjunto dos outros membros, por maioria absoluta, com base em propostas fundamentadas subscritas por, pelo menos, um terço daqueles membros; e devem representar pelo menos 30% da totalidade dos membros do conselho geral (art. 81º, nº 5).

O Conselho geral pode incluir, nos termos dos estatutos, membros eleitos pelo pessoal não docente e não investigador (art. 81º, nº 7).

Os membros do conselho geral não representam grupos nem interesses sectoriais e são independentes no exercício das suas funções (art. 81º, nº 9); o seu mandato é de quatro anos, exceto no caso dos estudantes, em que é de dois anos (art. 81º, nºs 8 e 9).

Entre as competências do Conselho geral contam-se (art. 82º) eleger o seu presidente, por maioria absoluta; aprovar as alterações aos estatutos; organizar o procedimento de eleição e eleger o Reitor, nos termos da lei, dos estatutos e do regulamento aplicável; apreciar os atos do Reitor e do Conselho de gestão; propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição.

E, sob proposta do Reitor aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do Reitor; aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial; criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas; aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição; aprovar a proposta de orçamento; aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único; fixar as propinas devidas pelos estudantes.

O Conselho geral reúne ordinariamente quatro vezes por ano, além das reuniões extraordinárias convocadas pelo seu presidente, por sua iniciativa, a pedido do Reitor, ou ainda de um terço dos seus membros (art. 84º, nº 1).

O Reitor e, por decisão do conselho geral, os diretores das unidades orgânicas participam nas reuniões do conselho geral, sem direito a voto (art. 84º, nºs 2 e 3).

7. Por seu turno, o Reitor é o órgão superior de governo e de representação externa e de condução da política da Universidade e preside ao conselho de gestão (art. 85º).

O Reitor é eleito pelo Conselho geral nos termos estabelecidos pelos estatutos de cada instituição e segundo o procedimento previsto no regulamento competente (art. 86º, nº 1).

Podem ser eleitos Reitores professores e investigadores da própria instituição ou de outras instituições, nacionais ou estrangeiras, de ensino universitário ou de investigação (art. 86º, nº 3).

O Ministro da tutela só pode recusar a homologação da eleição do Reitor com base em inelegibilidade, em ilegalidade do processo de eleição ou em violação de regras e princípios gerais do Código do Procedimento Administrativo (art. 86º, nº 6).

O mandato tem a duração de quatro anos, podendo ser renovado uma única vez, nos termos dos estatutos (art. 87º).

O Reitor é coadjuvado, nos termos fixados pelos estatutos da instituição, por Vice-reitores, nomeados e exonerados livremente pelo Reitor, podendo ser exteriores à instituição (art. 88º, nºs 1 a 3).

Em situação de gravidade para a vida da instituição, o Conselho geral convocado pelo presidente ou por um terço dos seus membros pode deliberar, por maioria de dois terços dos seus membros, a suspensão do Reitor e, após o devido procedimento administrativo, por idêntica maioria, a sua destituição (art. 89º).

Compete ao Reitor (art. 92º), além da elaboração e apresentação ao Conselho Geral das propostas atrás indicadas, aprovar a criação, suspensão e extinção de cursos; superintender na gestão académica, decidindo, designadamente, quanto à abertura de

concursos, à nomeação e contratação de pessoal, a qualquer título, à designação dos júris de concursos e de provas acadêmicas e ao sistema e regulamentos de avaliação de docentes e discentes; homologar as eleições e designações dos membros dos órgãos de gestão das unidades orgânicas com órgãos de governo próprio, só o podendo recusar com base em ilegalidade, e dar-lhes posse; exercer o poder disciplinar, em conformidade com o disposto na lei e nos estatutos; tomar as medidas necessárias à garantia da qualidade do ensino e da investigação na instituição e nas suas unidades orgânicas.

Cabem ainda ao Reitor todas as competências que por lei ou pelos estatutos não sejam atribuídas a outros órgãos da instituição (art. 92º, nº 2). Mas os estatutos da instituição estabelecem quais as competências do Reitor que, no âmbito das escolas dotadas de órgãos próprios e de autonomia de gestão, são cometidas aos órgãos próprios da escola; podem prever a atribuição de algumas das competências do Reitor aos órgãos próprios de outras unidades orgânicas; e podem estabelecer que o exercício de determinadas competências seja precedido obrigatoriamente da audição de outros órgãos (art. 92º, nº 3). E o Reitor pode, nos termos da lei e dos estatutos, delegar nos vice-reitores e nos órgãos de gestão da instituição ou das suas unidades orgânicas as competências que se revelem necessárias a uma gestão mais eficiente (art. 92º, nº 4).

8. Quanto ao Conselho de gestão, ele é designado e presidido pelo Reitor, sendo composto por um máximo de cinco membros, nos termos previstos nos estatutos da instituição, incluindo um vice-reitor e o administrador (art. 94º, nº 1). Podem ser convocados para participar, sem direito a voto, nas reuniões do conselho de gestão os diretores ou presidentes das unidades orgânicas, os responsáveis pelos serviços da instituição e representantes dos estudantes e do pessoal não docente e não investigador (art. 94º, nº 2).

Compete ao Conselho de gestão conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão dos recursos humanos, sendo-lhe aplicável a legislação em vigor para os organismos públicos dotados de autonomia administrativa; e compete-lhe ainda fixar as taxas e emolumentos (art. 95º, nºs 1 e 2). Nos termos dos

estatutos, ele pode delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente.

9. As escolas e as unidades orgânicas de investigação que forem dotadas pelos estatutos da instituição de órgãos próprios e de autonomia de gestão, regem-se por estatutos próprios, no respeito pela lei e pelos estatutos da instituição (art. 96º, nº 1). Os estatutos carecem de homologação pelo Reitor, para verificação da sua legalidade e da sua conformidade com os estatutos e regulamentos da instituição (art. 96º, nº 2).

Compete ao Diretor ou Presidente da unidade orgânica, especificamente (art. 100º), representar a unidade orgânica, presidir ao órgão com competências de gestão, se existir, dirigir os serviços da unidade orgânica e aprovar os necessários regulamentos, aprovar o calendário e horário das tarefas letivas, ouvidos o Conselho Científico ou técnico-científico e o Conselho Pedagógico; exercer o poder disciplinar que lhe seja atribuído pelos estatutos ou delegado pelo Reitor ou presidente da instituição, elaborar o orçamento e o plano de atividades, bem como o relatório de atividades e as contas.

Os mandatos consecutivos do Diretor ou Presidente da unidade orgânica não podem exceder oito anos (art. 101º).

O Conselho Científico é constituído por representantes eleitos pelo conjunto dos professores e investigadores de carreira; restantes docentes e investigadores em regime de tempo integral, com contrato de duração não inferior a um ano, que sejam titulares do grau de doutor, qualquer que seja a natureza do seu vínculo à instituição; representantes das unidades de investigação reconhecidas e avaliadas positivamente nos termos da lei, quando existam.

Os estatutos podem estabelecer a possibilidade de os conselhos científicos ou técnico-científicos serem também integrados por membros convidados, de entre professores ou investigadores de outras instituições ou personalidades de reconhecida competência no âmbito da missão da instituição (art. 102º, nº 5).

O Conselho Científico ou técnico-científico é composto por um máximo de 25 membros (art. 102º, nº 6).

Os estatutos dispõem sobre a presidência do Conselho Científico ou

técnico-científico, podendo optar pela sua atribuição ao diretor ou presidente da unidade orgânica (art. 102º, nº 8).

A competência do Conselho Científico ou técnico-científico corresponde no essencial às contempladas na legislação antecedente (art. 103º).

Finalmente, o Conselho Pedagógico é constituído por igual número de representantes do corpo docente e dos estudantes da instituição ou da escola. Os estatutos dispõem sobre a presidência do Conselho Pedagógico, podendo optar pela sua atribuição ao diretor ou presidente da unidade orgânica (art. 104º).

As competências do Conselho Pedagógico são também as já conhecidas, com uma importante novidade: pertence-lhe aprovar o regulamento de avaliação do aproveitamento dos estudantes.

10. Passando ao modelo fundacional.

Mediante proposta fundamentada do Reitor, aprovada pelo conselho geral, por maioria absoluta dos seus membros, as instituições de ensino superior públicas podem requerer ao Governo a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado (art. 129º, nº 1).

Havendo concordância por parte do Governo na transformação institucional, é firmado um acordo entre este e a entidade a ser objeto da transformação, abrangendo, designadamente, o projeto da instituição, o programa de desenvolvimento, os estatutos da fundação, a estrutura orgânica básica e o processo de transição, bem como as circunstâncias em que se pode operar o seu regresso ao regime não fundacional, designadamente através da eventual definição de um período inicial de funcionamento sujeito a avaliação específica (art. 129º, nº 4).

Também uma escola pode, excecionalmente, solicitar ao Governo, nas condições gerais por este fixadas, a sua transformação em fundação pública com regime de direito privado. A transformação de uma escola em fundação deve ocorrer no quadro da criação de uma entidade mais ampla, com a natureza de consórcio, envolvendo a fundação, e a instituição de origem, ou as suas escolas, podendo agregar igualmente outras instituições de ensino, investigação e desenvolvimento, independentemente da sua

natureza jurídica (art. 129º, nºs 5 e 6).

A mudança institucional pode ainda ter por objeto a criação de uma nova instituição que resulte da recomposição de unidades orgânicas de diversas instituições de ensino superior públicas e de instituições de investigação e desenvolvimento públicas ou privadas. E, neste caso, a criação da nova instituição pode resultar de iniciativa do Governo, com o acordo das instituições envolvidas, ou de iniciativa destas (art. 129º, nº 10).

A criação da fundação pode também ser decidida por iniciativa do Governo, quando se trate da criação de uma nova instituição que não resulte de transformação de instituição anterior (art. 129º, nº 11); e é efetuada por decreto-lei, o qual aprova igualmente os estatutos da mesma (art. 129º, nº 12).

A fundação é administrada por um Conselho de Curadores constituído por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes. Os Curadores são nomeados pelo Governo sob proposta da instituição (art. 131º, nºs 1 e 2).

As instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional dispõem de autonomia nos mesmos termos das demais instituições de ensino superior públicas, com as devidas adaptações decorrentes daquela natureza. E têm estatutos próprios, aprovados pelo conselho de curadores da fundação, sob proposta de uma assembleia com a composição prevista para a aprovação de novos estatutos das Universidades (art. 132º, nº 2).

As fundações regem-se pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, com as ressalvas estabelecidas, sem prejuízo dos princípios constitucionais respeitantes à Administração Pública (art. 134º, nº 1).

O financiamento do Estado a estas instituições é definido por meio de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho. Mas aplicam-se, com as devidas adaptações, as regras fixadas pela lei para o financiamento do Estado às demais instituições de ensino superior públicas (art. 136º, nºs 1 e 3).

11. A Universidade do Porto é uma das instituições – ainda poucas até este momento – que adotaram o modelo de fundação pública de direito privado (art. 3º dos estatutos aprovados pelo Despacho Normativo nº 18-B/2009, de 30 de abril (publicado no *Diário da República*, 2ª série, de 14 de maio de 2009).

II

12. Antes de avançar para uma apreciação do novo regime das instituições de ensino superior – ou melhor, para poder fazer essa apreciação de uma perspectiva adequada – importa lembrar o significado dos dois princípios explicitados ou aditados à Constituição em 1982, o da autonomia e o da participação democrática.

A autonomia equivale a um verdadeiro direito fundamental das Universidades; significa a tradução, em termos institucionais, da liberdade de aprender e ensinar do art. 43º, da liberdade de criação cultural do art. 42º e da liberdade de criação e investigação científica do art. 73º, nº 4.

É certo que o art. 76º, nº 2 declara a autonomia, nos termos da lei. Tal não envolve, porém, um reenvio ou uma devolução. A autonomia possui um alcance prescriptivo imediato. O papel da lei tem de ser visto do seguinte modo:

1) A lei não pode, em caso algum, afetar o conteúdo essencial da autonomia, em todas as suas vertentes – vale o princípio do artigo 18º, nº 3 da Constituição;

2) No tocante à autonomia científica e pedagógica, o art. 76º, nº 2, a lei pode regulamentar, por exemplo, a carreira e os graus académicos), não mais do que regulamentar, densificar, garantir;

3) Já no tocante à autonomia administrativa e à financeira – instrumentais em relação às primeiras – a lei tem necessariamente uma função conformadora mais extensa, sobretudo quando vise instituições estatais (por ter de as correlacionar com a Administração pública em geral e com o seu regime financeiro).

A autonomia científica e a autonomia pedagógica são reconhecidas a todas as

Universidades, sejam quais forem as entidades instituidoras ou titulares e em moldes idênticos. Dificilmente se justificariam diferenciações legislativas, suscetíveis de abrir caminho à diminuição do nível das Universidades públicas e não públicas e a quebras de concorrência leal. Elas são oponíveis, portanto, não apenas ao Estado e a quaisquer outras entidades públicas (como as regiões autónomas e as autarquias locais) mas também às entidades privadas.

A autonomia estatutária das Universidades significa auto-organização interna das Universidades, reserva de estatuto a conjugar com reserva de lei. A esta pertence estabelecer – em moldes adequados à natureza estatal ou não das instituições – a forma de elaboração e aprovação do estatuto de cada Universidade, o núcleo mínimo de matérias que deve conter, a aplicação dos princípios da gestão democrática (arts. 2º e 77º da Constituição) e da separação e interdependência de poderes (art. 2º ainda) a par do princípio da decisão em matérias científicas de órgãos compostos por professores, as garantias dos direitos de todos os membros da Universidade, o regime do pessoal docente e investigador e não docente e não investigador, a coordenação entre as Universidades, o enquadramento financeiro, o regime de tutela ou de fiscalização por parte do Estado. Não mais isso, que já é muito.

Para o estatuto de cada Universidade deve ficar tudo o resto: as funções específicas que cada Universidade, porventura, queira prosseguir, as unidades de ensino e de investigação que a integram, a forma de elaboração e aprovação dos respetivos estatutos, a maior ou menor centralização ou descentralização interna, a adoção, ou não (no caso das Universidades públicas) eventualmente de regimes de Direito privado, o sistema de órgãos e o sistema de governo (desde um sistema de tipo presidencial a um sistema de tipo diretorial, como era o que previa a Lei nº 108/88, de 24 setembro), as formas de designação dos titulares desses órgãos e a duração dos respetivos mandatos, as relações com outras entidades, públicas ou privadas, as formas de internacionalização, etc.

A autonomia administrativa traduz-se, nos termos gerais de Direito público, na capacidade para a prática de atos administrativos e para a celebração de contratos administrativos e compreende, igualmente, poder regulamentar e poder disciplinar

próprios (como diz, e bem, o artigo 110º do Regime Jurídico de 2007).

A autonomia financeira significa capacidade de afetação de receitas próprias a despesas próprias, com os necessários poderes de planeamento e orçamentais (cfr. artigo 111º do Regime Jurídico). Implica autonomia patrimonial (artigo 109º).

Tudo isto aponta para a inserção das Universidades públicas no âmbito da Administração autónoma do Estado [artigo 199º, alínea *d*) da Constituição]. Elas não estão sujeitas a superintendência do Governo, apenas a tutela; e tutela que, quanto à autonomia científica e à pedagógica, não pode ir além da tutela de legalidade.

É esta a posição dominante na doutrina, embora divirjam as qualificações: a de pessoas coletivas de base associativa (MARCELO REBELO DE SOUSA, *A natureza jurídica ...*, págs. 34 e segs., e *Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1999, págs. 307 e segs.); a de institutos públicos de base corporativa (Vital Moreira, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, 1997, págs. 367 e segs.); a de categoria *a se*, com elementos afins ora de associações públicas, ora de institutos públicos (Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, III, 6ª ed., Coimbra, 2010, pág. 189, nota); a de associações públicas funcionais de direitos fundamentais (Luís Pereira Coutinho, *As faculdades normativas universitárias*, pág. 75); a de estabelecimentos públicos (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição ...*, I, pág. 912).

Mesmo Autores que integram as Universidades na Administração indireta admitem particularidades (assim, Paulo Otero, *Institutos públicos*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, V, 1993, págs. 255, 257 e 258, e, de certo modo, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3.ª ed., Coimbra, 2006, págs. 371 e 372).

13. A autonomia acarreta, em Estado democrático, senão gestão, pelo menos participação democrática. E é nas Universidades, muito mais do que em quaisquer outras escolas, que faz sentido o princípio (artigo 77º).

A Constituição garante a participação de professores (tomada a locução no sentido de docente) e alunos, não garante a paridade ou a paridade absoluta; a lei pode adotar fórmulas diversas, desde que não reduza tanto ou de tal forma a participação de

um dos corpos que ela fique sem efetividade.

Numa Constituição aberta e com uma cláusula aberta ou de não tipicidade de direitos fundamentais (artigo 16º, nº 1), não é de afastar a atribuição legal (ou, por hipótese mesmo, por via de convenção internacional) de direito de participação na gestão das escolas a outras pessoas — como os funcionários não docentes (mas fora do âmbito científico e pedagógico) — ou até a associações, comunidades e instituições como as previstas no art. 77º, nº 2.

Não pode, todavia, ser tal ou tanta essa atribuição legal que redunde na restrição excessiva ou na destruição do direito constitucional de participação de professores e alunos — se a Constituição, no nº 1 do artigo 77º, só a estes concede direitos de participação, não pode depois a lei ordinária fazer que esse direito valha, no seu exercício, menos do que o direito supervenientemente acrescentado em proveito de outrem.

III

14. Voltando ao Regime Jurídico das Instituições de ensino Superior.

Na altura, em 2007, fui uma das vozes que se pronunciaram frontalmente contra o sistema de governo nele consagrado. No curtíssimo período de discussão que se abriu, publiquei artigos na imprensa (assim, *Universidades: um projeto constitucional perigoso*, in *Público* de 31 de maio), intervim na audição parlamentar promovida pela Comissão de Educação da Assembleia da República e até enviei, em 25 de junho desse ano, uma petição em que sugeria alterações à proposta de lei. Muito pouco terei conseguido.

Não negava que ele tivesse pontos positivos, como a visão integrada do ensino superior, a consagração de consórcios de instituições de ensino superior público; a possibilidade de as unidades orgânicas de uma instituição de ensino superior se associarem com unidades orgânicas de outras instituições para coordenação de atividades; a dependência de autorização ministerial do funcionamento de cursos

conducentes a graus académicos; a necessidade de, nos órgãos do governo, haver uma maioria de professores e investigadores; os deveres de informação ao Ministro; o princípio generalizado de inspeção e a previsão de situações de crise.

Maiores eram – e são – os defeitos que o texto que viria a ser aprovado pelo Parlamento ostentava – e ostenta – a começar pela violação da autonomia estatutária.

Com efeito, diz-se na Lei nº 62/2007 que cada instituição de ensino superior tem estatutos próprios (art. 11º, nº 4); que, no âmbito do ensino superior, é assegurada a diversidade de organização institucional (art. 12º, nº 1), e que as instituições de ensino superior se organizam livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem (art. 12º, nº 2). Entretanto, ele não se limita a estabelecer quais os órgãos das Universidades (art. 77º); vai muito mais longe, regulando, quase exaustivamente, a sua composição, a forma de designação e os mandatos dos seus titulares e as suas competências (arts. 81º a 95º), assim como os órgãos das unidades orgânicas (arts. 96º a 105º) e as incompatibilidades e os impedimentos (art. 106º).

O que se deixa para os estatutos é, ao fim e ao resto, pouco e complementar – o que significa atacar-se o conteúdo essencial ou o sentido útil da norma do art. 76º da Constituição, consagradora como disse de uma verdadeira reserva de estatuto; e, portanto, ultrapassar-se a fronteira da inconstitucionalidade.

A inconstitucionalidade, neste caso, é semelhante, embora aparentemente inversa da que acontece quando uma lei de bases gerais não tem suficiente densificação, ou quando uma lei de autorização legislativa não fixa o sentido de autorização, deixando as opções dos regimes jurídicos para o decreto-lei de desenvolvimento ou para o decreto-lei autorizado. Ali, no art. 78º, a Constituição pretende-se salvaguardar o papel dos estatutos como expressão de autonomia universitária; aqui, no art. 112º, nº 2, o âmbito de competência da Assembleia da República em face do Governo.

Ainda outras críticas que formulava em 2007 e formulo ainda hoje respeitavam:

- À abolição do Senado como órgão de existência necessária;
- À concentração de poderes num Conselho Geral, de âmbito restrito e com 30%, pelo menos, de elementos estranhos à Universidade, e sem distinguir

funções académicas e estratégicas;

- À diarquia presidente do Conselho Geral-Reitor;
- À muito indireta legitimação democrática do Reitor;
- À desvalorização da participação dos estudantes e dos funcionários não docentes;
- À concentração de poderes no Diretor, admitindo-se até a acumulação com a presidência do Conselho Científico;
- Em contrapartida, á atribuição ao Conselho Pedagógico, paritário, do poder de aprovação do regulamento de avaliação dos estatutos;
- A nomeação, nas Universidades fundações públicas de Direito privado, dos curadores pelo Governo.

15. Não bastava, nem basta, criticar. Era – e é – necessário apresentar alternativas. E, nessa petição apresentava-as, assente nos princípios:

- Da autonomia democrática – de autonomia sem endogamia;
- Da responsabilização – contraponto da autonomia;
- Da abertura à sociedade civil – mas sem dependência do poder económico;
- Do equilíbrio entre órgãos – designadamente entre os órgãos de gestão e de fiscalização e entre órgãos puramente académicos e os restantes órgãos;
- Da prossecução do interesse público – na base de uma correta articulação das competências do Governo e outros órgãos de âmbito nacional, por um lado, e da autonomia universitária, por outro lado.

Delas decorreriam:

A nível da Universidade

- Reitor eleito por órgão colegial ou por colégio eleitoral *ad hoc*, um ou outro representativo de todas as unidades orgânicas e dos diversos corpos académicos;
- Órgão colegial, com maioria de docentes e investigadores e com funções

semelhantes às do atual Senado;

- Conselho de Supervisão, composto por pessoas de fora da Universidade, designadas em parte por associações científicas, empresariais, de antigos alunos e de municípios, em parte, designadas por aquele órgão colegial e, em parte, cooptadas;
- Atribuição a este Conselho de funções de participação na definição dos planos estratégicos de desenvolvimento da Universidade, de aprovação do orçamento e de apreciação dos atos de todos os órgãos da Universidade e das unidades orgânicas.

A nível de unidade orgânica:

- Diretor ou Conselho Diretivo eleito por órgão colegial ou por colégio eleitoral *ad hoc* representativo, com maioria de docentes e investigadores;
- Conselho Científico e Conselho Pedagógico, com composição e funções semelhantes às anteriores a 2007.

Naturalmente, os estatutos de cada instituição e de cada unidade orgânica deveriam ter suficiente flexibilidade para estabelecer as variações e concretizações que tivessem por ajustadas à sua instituição.

A nível nacional:

- Criação de uma autoridade reguladora do ensino superior (na linha sugerida por Júlio Pedrosa e João Filipe Queiró no livro *Governar a Universidade Portuguesa*, Lisboa, 2005), autoridade administrativa independente com membros eleitos por maioria de dois terços pela Assembleia da República e outros por eles cooptados e com funções relativas a todas as instituições, públicas e não públicas, incluindo no domínio da avaliação;
- Criação de Comissões Científicas Interuniversitárias (retomando um diploma de Sottomayor Cardia, do 1º Governo Constitucional), com funções de intervenção nos concursos académicos (que devem passar a ser de âmbito nacional, e não no interior de cada instituição);

- Criação de um Conselho Nacional do Ensino Superior e das Ciências, e não simplesmente (dada a interligação do ensino e investigação científica), de um Conselho Coordenador do Ensino Superior).

16. Uma palavra sobre a transformação de Universidades em fundações públicas de Direito privado.

É um facto que, no âmbito daquilo a que se tem dado o nome de *fuga para o Direito privado* (assim se chama a dissertação de doutoramento na Universidade de Lisboa de Maria João Estorninho) têm surgido nos últimos anos, tanto empresas públicas sob a forma de sociedades anónimas quanto associações e fundações públicas de Direito privado, como a Fundação Centro Cultural de Belém, a Fundação Casa da Música, a Fundação para a Computação Científica Nacional.

A doutrina especializada não lhe tem poupado reservas. Como escrevia Vital Moreira (no já citado livro *Administração autónoma e associações públicas*, a Administração não pode, através de formas de organismos privados, fugir aos dados fundamentais de administração pública, nomeadamente ao controlo ministerial e parlamentar, à vinculação aos direitos fundamentais, etc. (pág. 287). Tal como muito restritivo se mostra, por exemplo, João Caupers (*Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª ed., Lisboa, 2009), chamando a atenção, na esteira do autor espanhol Parejo Afonso, para as dificuldades em manter separadas, como a lei civil exige, a *criatura* (a fundação) do *criador* (o fundador).

No caso concreto das Universidades, acrescento eu, sem pôr em causa a possibilidade de extensão de fórmulas e de regras de Direito privado, há o risco de subverter a ideia de Universidade como comunidade de pessoas em favor da ideia de património e o risco de privatização.

Devo dizer, no entanto, que estes receios se encontram bastante atenuados ou amortecidos pela Lei nº 62/2007, ao ressaltar expressamente os princípios constitucionais de igualdade, de imparcialidade, de justiça e de proporcionalidade. E, quanto aos estatutos da Universidade do Porto, por o essencial da sua organização pouco parecer diferir do das restantes Universidades públicas.

IV

17. Seja-me consentido ainda, antes de concluir, transcrever parte de um texto que escrevi há muitos anos, em 1969, no jornal *Diário Popular*, antes da Constituição de 1976 – em situação bem mais difícil (importa não esquecer) de que a atual, apesar de todas as contrariedades que sofremos.

Dizia assim:

“A Universidade, primeiro que tudo, deve ser campo aberto por excelência aos trabalhos e às reflexões de pensadores, cientistas e pedagogos. Autonomia implica, pois, pelo menos, o recrutamento de professores e investigadores sem outra consideração que não seja o dos seus méritos profissionais e a proscricção de todo o juízo político acerca das respetivas carreiras; a não ingerência estadual na fixação dos programas, na constituição das bibliotecas, na organização dos centros de estudos nos métodos adotados; o intercâmbio nacional e internacional sem restrições; o acesso aos órgãos nacionais de definição da política escolar e científica; a flexibilidade dos cursos.

“Em vez de centralização e padronização pombalina (ou napoleónica), descentralização e diversificação. O figurino único, estiolante das iniciativas profundas e profícuas, tem, além do mais, contra si uma verificação – a verificação da incapacidade de uma só Universidade para abarcar a totalidade dos aspetos. A especialização coloca-se na atualidade ao nível das Universidades, que se tornam umas complementares das outras (porque diferentes). A autonomia cultural, pedagógica e administrativa não é, a esta luz, senão uma porta – indispensável – para se entrar na diversificação.

“Reflexo de uma sociedade que se deseja pluralista, a Universidade há de tornar-se também pluralista no seu seio. Pluralismo de instituições sociais (a universidade como instituição ao lado de outras instituições), pluralismo de Universidades, sem dúvida. Mas ainda é urgente pluralismo universitário no sentido de presença ativa das forças em presença na vida social e política e abertura para os

movimentos intelectuais científicos e artísticos do mundo. Isto sem embargo de a Universidade templo de liberdade (como alguém a cognominou), não se converter em local de batalha, criadora de divisões e intolerância entre a juventude.

“A autonomia reivindicada é serviço, não pode ser privilégio. Liberdade de ensino e investigação para um *melhor* ensino e investigação, não para dogmatismo magistral ou rotina. Pluralismo e diversificação sem prejuízo de coordenação; pluralismo em prol do bem comum nacional. Garantias de professores e estudantes sem ressurgimento de foro académico. Autonomia que seja empenho em assumir todas as responsabilidades com os restantes membros da coletividade e não separada deles, em torre de marfim.”

E termino servindo-me de palavras da própria Constituição (art. 73º, nº 2): a autonomia da Universidade – como a educação, a cultura e a ciência em geral – deve “contribuir para a igualdade de oportunidade, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito da tolerância, da compreensão mútua e da solidariedade e da responsabilidade para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva”.