

Diagnóstico eixo temático Gestão Institucional: **AUTONOMIA DA IES EM RELAÇÃO À MANTENEDORA**

A Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, criada pela Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008, como Fundação Universidade Federal do Pampa, de natureza pública, com sede e foro na cidade de Bagé, no Estado do Rio Grande do Sul, é mantida pelo Ministério de Educação (MEC) e é dotada de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, observada a legislação vigente, o Estatuto, bem como o Regimento Geral e os regimentos dos órgãos que compõem a estrutura institucional e as resoluções de seus órgãos colegiados.

A Universidade é mantida, principalmente, com recursos do Orçamento Geral da União, recursos de convênios, geração de receita própria e doações.

Em 2008, seu ano de criação, a Universidade celebrou 6 Acordos de Cooperação e 2 Convênios. No presente momento, conta-se com 16 Acordos de Cooperação e 8 Convênios.

Visando ter maior autonomia em relação à mantenedora, em 2015 a instituição aprovou no Conselho Universitário a Resolução nº 122/2015 normativos para realizar o relacionamento com as Fundações de Apoio, possibilitando a instituição que capte recursos financeiros objetivando o desenvolvimento de projetos de pesquisa, extensão e inovação tecnológica.

A UNIPAMPA está em vias de abertura de Edital de Chamada Pública para credenciamento para Fundações de Apoio Universitário, com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira

necessária a execução desses projetos. Visa-se, com essa parceria público-privada, captar mais recursos para o desenvolvimento de pesquisas e projetos.

Autonomia das Universidades

O art. 207 da Constituição confere às universidades “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. A autonomia universitária consiste em garantias mínimas para a autogestão dos assuntos pertinentes à atuação da Universidade no desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Autonomia didático-científica: “de caráter principal, que confere à universidade, sob a égide do pluralismo de idéias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de autonomia universitária transforma a universidade no locus, no espaço social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos. (...) Por isso mesmo, adverte o eminente CAIO TÁCITO (v. Parecer, in RDA, vol. 136/263-268, 265), *“na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento”*. E prossegue: *“A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério (...) é o fulcro da autonomia didático-científica das Universidades...”* (STF, ADI nº 51, Rel. Min. Paulo Brossard. Voto do Min. Celso de Mello, . RTJ, vol. 94/1130)

O art. 207 da Constituição da República: confere autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Art. 53 e § único, Lei nº 9394/96:

Autonomia didático-científica confere poder de deliberação sobre:

- I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- II - ampliação e diminuição de vagas;
- III - elaboração da programação dos cursos;
- IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V - contratação e dispensa de professores;
- VI - planos de carreira docente; e
- VII - conferir graus, diplomas e outros títulos.

Autonomia administrativa: assegura à universidade, sempre em função de seu triplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo *interna corporis* os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram (STF, ADI nº 51, Rel. Min. Paulo Brossard. Voto do Min. Celso de Mello, . RTJ, vol. 94/1130)

Da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Arts. 53 e 54, Lei nº 9394/96:

autonomia administrativa:

I - firmar contratos, acordos e convênios;

II - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

III - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

IV - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;

V - 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; e

VI - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes.

Autonomia financeira: outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que “*o controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis*” (STF, ADI nº 51, Rel. Min. Paulo Brossard. Voto do Min. Celso de Mello, . RTJ, vol. 94/1130) Significa a competência para fazer proposta orçamentária, observados os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Cenário atual da autonomia universitária

É extremamente importante destacar que mesmo que se tenham dispositivos legais que garantam a “autonomia universitária”, estamos vivenciando o “drama da perda de autonomia”, por parte das Universidades Públicas: adicional noturno, retribuição por titulação, tabelas e prazos para progressão, cortes orçamentários, dinâmica dos concursos, pontos eletrônicos, política salarial, criminalização de docentes, “Escola sem Partido”, entre outros.

Organismos como: MPOG (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) CGU (Controladoria Geral da União), MP (Ministério Público), Tribunal de Contas da União (TCU), têm expedido portarias e normativas às Universidades, que impõe afronta a legislação vigente a que as IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) estão vinculadas, sem considerar suas especificidades frente ao processo do REUNI.

Somadas às determinações do Governo Federal, que potencializam um “esgotamento” do caráter público das IES, com cortes brutais no orçamento e incentivos às parcerias público-privadas sem qualquer normativo facilitador, essas portarias e normativas tendem a sufocar ainda mais o trabalho da academia.

De forma geral, a academia não é chamada para debater tais investidas, sendo sempre “surpreendida” com medidas que enquadram o trabalho de servidores em uma processualidade típica das empresas privadas, com a intensificação do trabalho, terceirização, gestão policlesca do cotidiano, cortes, postergações, enquadramentos rebaixados, sem nenhum suporte a implantação e manutenção de tais medidas.

Aliado a isso, na conjuntura atual, o projeto inovador está claramente sendo ameaçado pelo quadro de austeridade fiscal, que desencadeou em duros cortes de recursos necessários para finalizar as obras e financiar custeio, bolsas de pesquisa para alunos e programas inovadores, como Ciências sem Fronteira.

Portanto, nesse cenário de desgastes políticos e ataques às universidades públicas, uma tarefa importante não é apenas continuar trabalhando na consolidação desta universidade, que é uma instituição de ponta, mas também mostrar para a sociedade local, regional, e brasileira, os custos da atual estratégia do governo federal para o Ensino Superior.

A **autonomia universitária** consubstancia-se, portanto, em garantias mínimas para a autogestão dos assuntos pertinentes à atuação da Universidade no desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Com efeito:

1) Existe, na lei, previsão das garantias mínimas que possibilitam o exercício do autogoverno pelas Universidades Públicas. É necessário fazer cumprir a LDB.

2) A Procuradoria- Geral Federal não detém legitimidade constitucional para exercer a representação judicial e extrajudicial das Universidades, nem prestar-lhes assistência jurídica. (Parecer do Ministro Ayres Britto).

A Universidade tem um papel singular no desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, a partir de uma perspectiva democrática, pluralista e emancipatória, em favor dos interesses permanentes da sociedade em suas várias manifestações e matizes.

Caracterizando, inicialmente, a norma de previsão da Constituição brasileira sobre a autonomia universitária, no contexto da teoria das normas constitucionais, é possível afirmar que o artigo 207 se enquadra na categoria de norma garantidora de direito, o que significa que não necessita de nenhum outro elemento futuro para concretizar seus efeitos

Desse modo, não se pode conceber na existência de uma sem as duas outras. A primeira delas tem o conteúdo material, sendo o objetivo almejado pelo constituinte a fim de garantir o atingimento das missões constitucionais da Universidade. As duas últimas constituem salvaguardas da primeira, uma vez que, de acordo com o dispositivo constitucional, a **autonomia didático-científica** não pode ser alcançada sem a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial. A penúltima destas assegura que as providências administrativas necessárias à autonomia didático-pedagógica sejam adotadas sem as amarras do aparelho burocrático central do Estado. Esta última garante que os recursos destinados pela lei de orçamento à educação superior serão empregados nessas finalidades constitucionais, e sejam responsavelmente geridos pela Universidade.

Nesse contexto constitucional, a **autonomia financeira e patrimonial** encontra como um dos seus núcleos essenciais a competência para a elaboração da proposta orçamentária encaminhada ao Poder Legislativo, a garantia de recebimento dos recursos previstos na lei de orçamento, e a execução deste, a partir da gestão financeira desses valores. Evidentemente que a autonomia orçamentária da Universidade, longe de se

traduzir em afastamento dos deveres de submissão a todos os princípios que regem a administração fiscal responsável, confere à entidade, em momentos de escassez de recursos, a decisão sobre a eleição das suas prioridades.

A Constituição Federal garante, como vimos, a autonomia financeira e patrimonial das Universidades Públicas e a transferência das dotações orçamentárias por meio dos duodécimos mensais é o instrumento mais adequado a dar cumprimento a esse ditame.

Deve-se destacar que a autonomia orçamentária é uma das manifestações, talvez a mais importante, da autonomia financeira. É determinação constitucional que vai além da mera iniciativa de propor seu próprio orçamento, englobando também todas as etapas da sua execução do orçamento, incluindo a efetiva realização despesa, com o empenho, a liquidação e o pagamento.

Porém, qualquer que seja a sua configuração, não há que se cogitar em autonomia financeira sem o repasse regular de recursos orçamentários para o ente autônomo. Nesse sentido, a Constituição confere efetividade à autonomia financeira, e, como uma das suas principais manifestações, a autonomia orçamentária, por meio de um mecanismo contido no artigo 168: a transferência dos montantes referentes às rubricas orçamentárias destinadas às entidades financeiramente autônomas por meio dos duodécimos orçamentários.

Assim, o instrumento que o direito positivo concebeu para conferir efetividade à autonomia financeira foi a transferência dos recursos previstos no orçamento por meio dos duodécimos mensais. Com tal previsão, essas instituições podem fazer frente aos seus relevantes misteres constitucionais, independentemente da discricionariedade exercida pelo Poder Executivo na execução do orçamento. Desse modo, em nosso direito positivo, a autonomia orçamentária e a transferência dos duodécimos mensais orçamentários são duas realidades indissolúveis. É claro que o legislador poderia prever outros mecanismos diversos para efetivar a autonomia orçamentária, mas na ausência de uma sistemática específica para cada situação, a aplicação analógica dos duodécimos é remédio bem mais adequado do que a inexistência de efetividade da autonomia conferida pela Constituição.

Por outro lado, a autonomia financeira não significa que os órgãos e as entidades que a detêm estejam imunes às crises financeiras. Ao contrário, em caso de frustração da arrecadação, há necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, o

chamado contingenciamento orçamentário, que deve ser feito quando, os balancetes bimestrais de acompanhamento da evolução da receita verificam que esta não foi realizada em montante capaz de suportar o cumprimento da meta primária fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). No entanto, não pode o Poder Executivo promover diretamente o contingenciamento das despesas dos órgãos e entidades dotados de autonomia financeira. Deverá, de acordo com o referido dispositivo legal, instar a que a instituição autônoma promova, por ato próprio, o contingenciamento, a partir do indicativo por ele apresentado. Apenas diante da inexistência de contingenciamento pela entidade autônoma, quando instada a fazê-lo pelo Poder Executivo, é que poderia este último promover a limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos que eram autorizados pelo § 3º do art. 9º da LRF. No entanto, o referido parágrafo teve a sua vigência suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.238-5 MC/DF, que preserva a competência exclusiva dos entes autônomos para promover o contingenciamento dessas próprias despesas.

A necessidade do contingenciamento promovido pelo próprio ente autônomo não é apenas uma decorrência formal da autonomia financeira. É mecanismo que preserva a sua própria essência quando esta se faz mais necessária. Nos momentos de crise financeira e de frustração de arrecadação, as instituições financeiramente autônomas preservam a possibilidade de eleger as suas próprias prioridades, cortando aquilo que pode ser cortado e preservando aquilo que lhe é essencial, em juízo que, por ser exclusivo da entidade autônoma, não pode exercido pelos órgãos fazendários do Poder Executivo, por se traduzir em decisão que reside no núcleo essencial da autonomia orçamentária.

Por outro lado, a discricionariedade empregada no exercício do contingenciamento é limitada pelo §2º do art. 9º da LRF, que estabelece parâmetros formais e materiais ao seu exercício. Assim, o contingenciamento, seja exercido pelo Poder Executivo, seja pela própria entidade autônoma, encontra como limitação formal a sua adequação aos critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Do ponto de vista material, **o contingenciamento não poderá atingir as despesas obrigatórias**, assim entendida as que são as previstas na Constituição e nas leis.

Desse modo, as Universidades Públicas, por gozarem de autonomia financeira conferida pelo art. 207, CF, têm direito a **receber as receitas previstas nas dotações que**

lhes são atribuídas pela lei orçamentária anual. Apenas em caso de não obtenção da meta primária prevista na lei de diretrizes orçamentárias, poderá haver contingenciamento, por ato próprio da Universidade, de suas despesas discricionárias, de acordo com os parâmetros previstos na própria lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, é indispensável que sejam mantidos os recursos necessários para o cumprimento dos objetivos constitucionais da Universidade como a preservação do ensino público gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino, assegurado pelo art. 206, IV, CF.

A **preservação do ensino superior gratuito** depende do pagamento da remuneração de seus servidores, bem como para o pagamento das demais despesas correntes, que são indispensáveis ao funcionamento da Universidade. Dentro desse critério, podem ser contingenciadas por ato da própria Universidade, de acordo com as suas prioridades e com os limites apresentados pelos órgãos de administração financeira do Estado, as despesas discricionárias, notadamente de investimentos, inversões financeiras e as transferências de capital, de acordo com a categorização apresentada pela Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro.

A continuidade do serviço público de educação superior, assegurado o seu caráter gratuito, depende da garantia do pagamento da remuneração dos servidores da Universidade, bem como das suas demais despesas correntes, como as relativas à manutenção dos prédios afetados às suas atividades. A preservação desses recursos, a partir da **gestão do contingenciamento** pela própria Universidade, constitui o conteúdo mínimo da autonomia universitária que não pode deixar de ser tutelada.

Por outro lado, a utilização de recursos gerados pela própria Universidade para pagamentos de obrigações do próprio Estado, como se verifica em casos de arrestos judicial de recursos da instituição superior de ensino em ações ajuizadas contra o Estado constitui não só uma afronta à autonomia financeira, mas principalmente à autonomia de gestão patrimonial, bem como à própria personalidade jurídica própria que lhe foi conferida pelo ordenamento jurídico. A utilização de recursos da Universidade decorrentes de dotações orçamentárias do Estado destinados à Universidade para pagamento de obrigações daquele já seria violador dos citados preceitos. Com muito mais razão, quando se analisa o mesmo fenômeno em relação aos recursos gerados pela própria instituição de ensino superior, em situação desprovida da mais tenra gota de juridicidade. Aliás a própria circulação de recursos gerados pela Universidade no Caixa Único do Tesouro já revela uma

promiscuidade financeira maculadora da autonomia patrimonial da entidade.

Desse modo, as Universidades Públicas, em decorrência da sua autonomia financeira, têm direito ao pagamento dos valores correspondentes às suas despesas previstas no orçamento, por meio da transferência dos duodécimos mensais. Em caso de **frustração da arrecadação**, o Poder Executivo instará todos os órgãos financeiramente autônomos, inclusive as Universidades Públicas, a promover, por ato próprio, o contingenciamento de despesas discricionárias, sendo preservadas as despesas correntes, incluindo o pagamento de seus servidores e a sua manutenção, uma vez que são indispensáveis à manutenção do ensino público e gratuito a que estão constitucionalmente obrigadas a fornecer, respeitados os parâmetros definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

