



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AUTONOMIA FINANCEIRA UNIVERSITÁRIA: O CASO DOS DUODÉCIMOS DA
UERJ

Dominique Lopes dos Santos Sampaio da Silva

Rio de Janeiro
2020

DOMINIQUE LOPES DOS SANTOS SAMPAIO DA SILVA

AUTONOMIA FINANCEIRA UNIVERSITÁRIA: O CASO DOS DUODÉCIMOS DA
UERJ

Artigo científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* em Direito Administrativo da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores orientadores:

Maria Carolina Cancellata de Amorim

Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro
2020

AUTONOMIA FINANCEIRA UNIVERSITÁRIA: O CASO DOS DUODÉCIMOS DA UERJ

Dominique Lopes dos Santos Sampaio da Silva

Bacharela em Direito pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC).

Resumo – A UERJ é um exemplo de descaso do Poder Público e do não cumprimento do dispositivo constitucional 207 o qual a garante autonomia financeira para o seu gerenciamento. Tendo como justificativa a crise que se abateu no Estado do Rio de Janeiro no início do ano de 2014 e que se perpetua até os dias atuais, a Universidade é a que mais sofre para receber os seus repasses devidos. Em 2017 a Proposta de Emenda Constitucional nº 47 traz à tona a discussão acerca dos duodécimos que, após percorrer um longo caminho, consuma-se na Emenda constitucional nº 71 do Estado do Rio de Janeiro. Porém, mesmo com o advento da referida emenda, a UERJ ainda encontra barreiras para exercer sua autonomia e receber seus recursos devidos.

Palavras-chave – Direito Administrativo. Autonomia Financeira Universitária. UERJ. Duodécimos.

Sumário – Introdução. 1. A autonomia universitária efetiva como elemento de eficiência para o ensino superior público. 2. O caso UERJ: da ADI nº 4.102 à ADPF nº 474, a questão do repasse dos duodécimos. 3. A Emenda Constitucional nº 71 como solução para o caso dos duodécimos? O estabelecimento da autonomia financeira e orçamentária da UERJ. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico trata sobre a autonomia financeira das universidades públicas tendo enfoque no caso específico da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) no período de crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que se deu no início do ano de 2014 e que se perpetua até os dias atuais.

Procura-se demonstrar, no trabalho, que a universidade já surge autônoma em relação ao Estado, possuindo um papel singular no desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, a partir de uma perspectiva pluralista, democrática e emancipatória, em favor dos interesses da sociedade.

Como garantia do cumprimento desse papel, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a autonomia universitária, no seu artigo 207, desdobrando-a em três aspectos indissolúveis: didático-científica; administrativa; e de gestão financeira e patrimonial.

Todavia, ao longo da pesquisa será abordado posições doutrinárias a respeito do tema de modo a conseguir discutir se, nos dias atuais, as universidades públicas brasileiras, como a UERJ, possuem autonomia para cuidar e gerenciar as suas próprias finanças ou se dependem da benevolência do Estado por meio da burocratização.

O primeiro capítulo do artigo consiste na autonomia universitária. Nele será exposto o conceito de autonomia, os seus diversos tipos presentes no ordenamento jurídico e como a Constituição Federal consagrou em seu texto a autonomia às universidades públicas. O que se busca com o capítulo inicial é trazer uma contextualização acerca das diversas formas existentes de autonomia e em quais delas as universidades públicas estaduais se encaixam.

Posteriormente, no segundo capítulo, será analisado o caso da autonomia financeira específica da UERJ. Traremos à discussão se a UERJ sempre exerceu, de fato ou não, a sua autonomia financeira e orçamentária garantida constitucionalmente, além de ações judiciais e o Projeto de Emenda à Constituição (PEC nº 47/2017) acerca dos duodécimos para as universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro.

No terceiro capítulo, busca-se entender se com o advento da Emenda Constitucional nº 71 houve solução para o repasse dos duodécimos às universidades públicas estaduais pertencentes ao Estado do Rio de Janeiro. Dada a solução, pergunta-se: é possível que o Estado deixe de cumprir esse dispositivo legal? Ou seja, o repasse dos duodécimos se dará de forma efetiva? E será que as universidades públicas estaduais, assim como é a UERJ, conseguirão exercer e gerenciar sua autonomia financeira e orçamentária?

A pesquisa será desenvolvida no intuito de descrever e explicar o cenário descrito utilizando-se de métodos hipotético-dedutivos, uma vez que se pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, tidas como viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

O artigo científico visa comprovar a situação atual da UERJ, em relação a sua autonomia financeira e orçamentária, para isto a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será qualitativa, porquanto o pesquisador irá se valer da revisão bibliográfica (legislação, doutrina) pertinente à temática abordada.

1. A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA EFETIVA COMO ELEMENTO DE EFICIÊNCIA PARA O ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

De acordo com o dicionário, a palavra “autonomia”, substantivo feminino, é de origem grega cujo significado está relacionado com independência, liberdade ou autossuficiência.

Consiste a autonomia na capacidade de autodeterminação e de autonormação dentro dos limites fixados pelo poder que a institui.

Conceituado o termo, cabe registrar, de pronto, que a "autonomia" porquanto "concedida" pelo instituidor, pode por este ser definida com maior ou menor amplitude, abrangendo um grau mais ou menos elevado, ou tendo um conteúdo mais ou menos diversificado.

Segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz¹, a doutrina ensina que o grau mais elevado de autonomia é característica dos entes que compõem uma federação, grau este que consiste fundamentalmente na autonomia política, compreendida esta como a capacidade de o ente autônomo ter uma Constituição própria, estabelecer seus órgãos de governo, fazer leis, etc. Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o Constituinte originário de 1988 concedeu autonomia constitucional a vários entes, em graus diferentes e com conteúdo e limitações diversas.

Para exemplificar, a Constituição² refere-se ou institui autonomia em seus artigos: 34, VII, "c", ao mencionar a "autonomia municipal"; 99, ao assegurar ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira; 127, §2º, ao assegurar ao Ministério Público autonomia funcional e administrativa³, conforme ordenado a seguir:

Art. 34, "c", CRFB/88. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

c) autonomia municipal.

Art. 99, CRFB/88. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Art. 127, §2º, CRFB/88. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

¹FERRAZ. Anna Cândida da Cunha. *A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1998*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

²BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2019.

³FERRAZ. Anna Cândida da Cunha. *A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1998*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

No caso das universidades, o legislador constitucional confere autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conforme disposto no art. 207 da CRFB/88:

Art. 207, CRFB/88. 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.

A autonomia didático-científica constitui atividade-fim da universidade. Relaciona-se, fundamentalmente, com a competência da universidade para definir o conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão. Faz parte dessa autonomia a manifestação inequívoca da própria liberdade de pensamento e de ensino, a liberdade de investigação e pesquisa nas universidades e a liberdade de desenvolver os processos de conhecimento em sua dimensão global, dever de o Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica⁴.

A de gestão financeira e patrimonial é essencial para que a universidade pública possa cumprir suas atividades fins. Consiste na competência de a universidade gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, seus recursos financeiros⁵.

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz⁶, a autonomia financeira possui um duplo aspecto: o direito que a universidade tem de receber recursos financeiros necessários para exercer sua finalidade do ente político que a institui e, outro sentido, de que a universidade disporá desses recursos financeiros - que lhe são próprios de direito - e dos demais recursos financeiros de que vier a dispor por outros meios legalmente admissíveis, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo.

Já a autonomia administrativa universitária consiste poder de autodeterminação e autonormação relativos à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios, inclusive no que diz respeito ao pessoal que deva prestá-los, e à prática de todos os atos de natureza administrativa inerentes a tais atribuições e necessários à sua própria vida e desenvolvimento.

⁴Ibid, art. 218, CRFB – o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

⁵Ibid, art. 205, CRFB – a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

⁶Ibid.

Em suma, a autonomia didático-científica possui conteúdo material, sendo o objetivo almejado pelo constituinte a fim de garantir o atingimento das missões constitucionais da Universidade. Já a gestão financeira e patrimonial são garantias da autonomia didático-científica, uma vez que esta, de acordo com o dispositivo constitucional, não pode ser alcançada sem a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial. A autonomia administrativa garante que os recursos destinados pela lei de orçamento à educação superior serão empregados nessas finalidades constitucionais, e sejam responsabilmente geridos pela universidade⁷.

A autonomia orçamentária é uma das manifestações 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, 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 autônomo⁸.

Logo a partir do exposto, percebe-se que cada tipo específico de autonomia apresenta sua relevância e que todas juntas se inserem dentro do contexto de autonomia universitária. Uma depende da outra, ou seja, a falta de uma delas impossibilita a universidade de exercer plenamente aquilo que lhe foi dado constitucionalmente.

Apresentadas as diversas autonomias consagradas pela Constituição Federal e que se inserem dentro da chamada “autonomia universitária”. O estudo continuará, porém se dará acerca da autonomia financeira de uma universidade pública estadual específica, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2. O CASO UERJ: DA ADI Nº 4.102 À ADPF Nº 474, A QUESTÃO DO REPASSE DOS DUODÉCIMOS

Em 2008, o então governador do Estado do Rio de Janeiro ingressou no Judiciário com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com pedido de medida cautelar, na qual se questionava a validade constitucional dos arts. 309, §1º, 314, caput e §§2º e 5º, e 332 da Constituição do Rio de Janeiro, ao argumento de que estariam em desconformidade com os arts. 2º, 5º, 61, §1º, inc. II, alínea “b”, 165 e 212 da Constituição da República.

⁷RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A autonomia financeira da universidade pública*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-autonomia-financeira-da-universidade-publica>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

⁸Ibid.

Somente no ano de 2014, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ADI nº 4.102/RJ⁹ a qual em acórdão declarou a inconstitucionalidade dos arts. 309, §1º¹⁰, e 314, *caput*¹¹, §5º¹² e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do §2º do art. 314¹³, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” do art. 1º da Lei fluminense nº 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual nº 2.081/1993.

Conforme acórdão da ADI, em 2017, os deputados estaduais do Estado do Rio de Janeiro ingressaram com uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com o objetivo de inserir dispositivo que determinasse a obrigação do pagamento dos duodécimos orçamentários pelo Estado. Na prática, a universidade passaria a elaborar seu próprio orçamento, enviá-lo ao Executivo e receber, até o fim de cada mês, duodécimos, de forma semelhante ao que ocorre com o Ministério Público e o Tribunal de Justiça¹⁴.

Antes da PEC, o pagamento das universidades estaduais era realizado conforme o Decreto Estadual nº 44.899/2014, decreto este que unificou os recursos financeiros estaduais, transferindo as verbas depositadas nas contas das universidades (inclusive recursos gerados por elas próprias) para o Caixa Único do Tesouro¹⁵. Esta situação caracteriza uma concentração da

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. nº 4.102/RJ*. Relatora: Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7708618>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

¹⁰Id. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Art. 309, §1º – o poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual nunca inferior a 6% da receita tributária líquida, que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

Art. 309, §1º, CERJ/89 – o poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual nunca inferior a 6% da receita tributária líquida, que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.

¹¹Idib, art. 314 – o Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 35% (trinta e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%).

¹²Idib, art. 314, §5º – os recursos federais transferidos ao Estado para aplicação no ensino de 1º grau serão distribuídos entre o Estado e os Municípios na exata proporção entre o número de matrículas na rede oficial de 1º grau de cada um e o número total de matrículas na rede pública estadual e municipal e repassados integralmente aos municípios no mês subsequente ao da transferência feita pela União.

¹³Idib, art. 314, §2º – a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao ensino obrigatório, nos termos dos planos nacional e estadual de educação, e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial.

¹⁴Idib, art. 168 – os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos [...].

¹⁵Id. *Decreto n.º 44.899*, de 05 de agosto de 2014. Art. 3º – o Estado do Rio de Janeiro utilizará a Conta Única como instrumento para a unificação dos recursos financeiros do Estado. §1º Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas vinculadas aos órgãos do Poder Executivo e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Estadual, na forma regulamentada pela Secretaria de Estado de Fazenda. §2º As disponibilidades

gestão financeira e orçamentária pelo governo o que retira das universidades públicas estaduais, como a UERJ, o poder de pagar suas próprias despesas.

No mesmo ano o partido Rede Sustentabilidade ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF nº 474¹⁶, no STF, em que se requeriu ao STF, com base na autonomia orçamentária que a Constituição Federal atribuiu às Universidades Públicas, que determinasse ao Estado do Rio de Janeiro o pagamento dos duodécimos mensais, e que eventuais contingenciamentos sejam feitos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que sejam efetivados pela própria UERJ, nos mesmos percentuais dos demais entes orçamentariamente autônomos, e que se limitem às despesas discricionárias, que não estão previstas por lei¹⁷.

Graças a PEC, em 21 de dezembro de 2017 foi promulgada a Emenda nº 71¹⁸ à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que garantiu o repasse da dotação orçamentária das universidades públicas estaduais por meio de duodécimos mensais:

Art. 1.º – O artigo 309, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fica acrescido do seguinte parágrafo: 'Art. 309 - (...) § - O poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.

Art. 2.º – O artigo 309 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro fica acrescido do art. 309-A, com a seguinte redação: 'Art. 309-A – O poder público destinará anualmente à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF e à Fundação Centro Universitário Estadual Zona Oeste – UEZO, dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.

Art. 3.º – Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, produzido os seus efeitos a partir de 1.º de janeiro de 2018, consoante a seguinte regra de transição: I - em 2018, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da dotação definida de acordo com a Lei

financeiras referentes aos recursos tratados no §1º, existentes nas contas de depósito à vista ou de fundos de aplicação, serão transferidas pela instituição depositária oficial para a conta única do Tesouro Estadual, gradualmente, conforme cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Estado de Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=18390980704279532&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC230857&_adf.ctrl-state=z5evyj2nu_9> Acesso em: 04 fev. 2019.

¹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF. nº 474. Relatora: Rosa Weber. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5245370>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁷ RIBEIRO. Ricardo Lodi. *Duodécimos já!* Disponível em <<http://www.uerjresiste.com/>> Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁸BRASIL. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. EC nº 71. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=15576343239867889&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC230857&_adf.ctrl-state=fb0vwa9as_36> Acesso em: 10 jun. 2019.

Orçamentária Anual- LOA 2018; II - em 2019, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da dotação definida de acordo com a Lei Orçamentária Anual- LOA 2019; III - em 2020, 100% (cem por cento) da dotação definida de acordo com a Lei Orçamentária Anual- LOA 2020.

A emenda constitui um marco histórico, pois é a criação de uma ferramenta de autonomia financeira, que deverá ser aquela a estruturar a autonomia administrativa e proteger a autonomia didático-científica das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro.

O Legislativo estadual demonstrou reconhecer a importância estratégica do ensino superior público para o desenvolvimento do nosso Estado. Cabe, portanto, ao Executivo, acatar e executar a vontade do Poder Constituinte, repassando os recursos para uma conta própria das universidades.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 71 COMO SOLUÇÃO PARA O CASO DOS DUODÉCIMOS? O ESTABELECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA UERJ

A iniciativa para a criação da PEC se deu por conta do cenário econômico-financeiro que o Estado do Rio de Janeiro vivia no ano de 2017.

Sobre a questão relatada, elucida o professor da UERJ Ricardo Lodi¹⁹:

Na prática, é que o Estado não só centraliza todos os recursos e a efetivação de todas as despesas, como ainda repassa do orçamento o valor que bem entende, sem qualquer preocupação em relação ao contingenciamento das rubricas orçamentárias, o que lhe exigiria a adoção de critério que fosse compatível com a autonomia orçamentária da Universidade. Há quase duas décadas o Governo do Estado incluiu as receitas e despesas da UERJ no Caixa Único do Tesouro do Estado, o que juridicamente aniquilou a autonomia financeira da Universidade.

Dessa forma, o projeto foi um caminho encontrado pelos parlamentares para superar a crise vivida há 2 (dois) anos pelas instituições públicas estaduais de ensino superior. O objetivo era de que as universidades públicas estaduais não sofressem mais com a irregularidade dos repasses e, principalmente, com a falta de recursos financeiros.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 71, as universidades públicas estaduais do Rio de Janeiro, assim como a UERJ, tiveram o repasse dos duodécimos garantido como,

¹⁹RIBEIRO. Ricardo Lodi. *Duodécimos já!* Disponível em <<http://www.uerjresiste.com/>> Acesso em: 10 jun. 2019.

anteriormente visto, ocorre com o Ministério Público e a Defensoria Pública. Garantia esta que em tese traria à universidade a autonomia para gerir seu próprio patrimônio. O papel incumbente ao Estado só estaria associado ao repasse do valor adquirido através dos duodécimos.

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, limitado ao percentual de frustração da arrecadação, 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 (LDO)²⁰.

O atual governador do Rio de Janeiro possui um prazo para fazer valer a autonomia financeira das universidades estaduais. Isso porque a Emenda Constitucional nº 71, prevê que até 2020 o repasse do orçamento às universidades deve ser depositado em contas próprias das instituições de ensino em 12 (doze) parcelas mensais, o que até o presente momento não tem sido feito.

Na época em que a lei foi aprovada, ao longo dos anos de 2016 e 2017, em que, diante da grave crise financeira do estado do Rio de Janeiro, o governo estadual deixou de repassar os recursos previstos em orçamento para a universidades estaduais, deixando-as vários meses sem o pagamento das suas despesas de custeio, folha de salários e sem qualquer investimento.

Esse quadro, em sua fase mais aguda, levou ao fechamento da UERJ por vários meses, com prejuízo não só para toda a comunidade acadêmica, mas também para o desenvolvimento das pesquisas realizadas pela universidade e o atendimento à população em suas unidades de saúde. Hoje, apesar de os salários estarem sendo pagos pelo Caixa Único do Estado, a autonomia financeira garantida por lei não é aplicada.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), que também está prevista no art. 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, determina um limite para as despesas de cada universidade dentro do seu planejamento por meio da ALERJ. Após aprovação dos poderes Executivo e Legislativo, cabe a Secretaria de Fazenda realizar o pagamento dos serviços prestados para a universidade por empenho. Já os salários são pagos diretamente pelo governo do Estado. Este ano, o valor

²⁰BRASIL. *Lei nº 13.707*, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm> Acesso em: 10 jun. 2019.

para educação ficou estipulado em torno de R\$ 8 bilhões. Do total, a UERJ tem orçamento de R\$ 1,3 bilhão; a UEZO R\$ 40 milhões; e a UENF R\$ 300 milhões.

O professor Ricardo Azevedo dos Reis²¹, presidente da Associação dos Docentes da UERJ, ressalta a necessidade da autonomia universitária para o pleno desenvolvimento científico.

Autonomia administrativa protege a cereja do bolo que é autonomia didático-científica. As universidades que tem essas garantias são as que formam os melhores profissionais. A formação das gerações ficam independentes de governo e visões ideológicas.

É importante ressaltar que sem o repasse dos duodécimos as universidades estaduais não têm nenhuma liberdade para gerir seus recursos orçamentários, passando a depender integralmente do governo para satisfazer as suas próprias despesas.

Logo, hoje, o Executivo protela a execução da Emenda nº 71, mantendo a lamentável característica de transgredir regras constitucionais. O Poder Executivo não cumpre com o repasse em duodécimos do orçamento estabelecido. Ou seja, além de impedir o custeio, cerceia a autonomia universitária preconizada na Carta Magna no artigo 207²², atrasando assim o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão universitária, não só no Estado do Rio de Janeiro como no Brasil. De acordo com Lodi²³:

Não se constrói o futuro de um país próspero sem investimento na educação e na ciência, tecnologia e inovação, searas em que o papel da universidade pública e seus professores, servidores e alunos é central.

Assim, embora as universidades não sejam agentes de governo, mas do Estado, não tem o direito de se condenar ao isolamento, uma vez que os governos e as universidades públicas têm o compromisso com o futuro do nosso país, devendo ser aliados na busca pelo desenvolvimento científico, cultural, econômico e social.

Melhor agem os governos que mantêm com as universidades uma relação de parceria institucional capaz de gerar projetos científicos, nos vários campos do conhecimento, que permitam à nossa sociedade trilhar o caminho do desenvolvimento nacional e regional. E melhor agem as universidades quando se abrem a essa parceria institucional.

²¹REIS, Ricardo de Azevedo dos. *Universidades cobram autonomia na gestão financeira para evitar nova crise*. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/07/05/rj-universidades-cobram-autonomia-na-gestao-financeira-para-evitar-nova-crise/>> Acesso em: 10 jun. 2019.

²²BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2019.

²³RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A autonomia universitária nunca foi tão importante no Brasil*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-06/ricardo-lodi-autonomia-universitaria-nunca-foi-tao-importante>> Acesso em: 10 jun. 2019.

Assim, é hora de superar a guerra cultural e, respeitando a autonomia universitária e a soberania popular que elegeu os nossos governantes, construir pontes entre a ciência e a política para tirar o nosso país da crise em que se encontra.

O que se queria com os instrumentos, como a PEC e a ADPF, que culminaram posteriormente com o advento da Emenda Constitucional nº 71, era conferir a UERJ o que constitucionalmente já lhe era garantida, porém nunca antes exercida: a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Tais autonomias asseguram à universidade pública estadual a iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, bem como a gestão de suas receitas e despesas previstas no orçamento aprovado pelo parlamento.

Lamentavelmente, mesmo após 2 (dois) anos da decisão que aprovava o repasse dos duodécimos às universidades públicas estaduais, verifica-se que até o Executivo não cumpre com o mesmo e ainda determina que seja feito contingenciamento nas mesmas.

CONCLUSÃO

A partir da análise feita nos capítulos anteriores, foi visto no art. 207 da CRFB/88 que as universidades públicas estaduais, como a UERJ, são detentoras de autonomia universitária e esta se desdobra em três facetas indissolúveis: didático-científica; administrativa; e de gestão financeira e patrimonial. Deste 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 e imposições político-ideológicas do aparelho burocrático central do Estado. Esta última garante que os recursos destinados pela lei de orçamento à educação superior e à ciência, tecnologia e inovação sejam empregados nessas finalidades constitucionais, e responsabilmente geridos pela universidade.

Por gozar de autonomia a universidade pública estadual, têm direito a receber as receitas previstas nas dotações que lhes são atribuídas pela lei orçamentária anual. Esta receita consistiria na transferência, por parte do Estado, de duodécimos mensais, assim como ocorre

com o Ministério Público e a Defensoria Pública, por força do dispositivo constitucional 168 que complementa a regra prevista no art. 207.

Porém, mesmo com a previsão constitucional, o Estado por muitos anos desprezou o repasse dos recursos para as universidades, ou quando repassava transferia um valor que não cobriria todas as despesas, colaborando para o definhamento da UERJ. Instalada a crise, movimentos sociais estudantis começaram a pressionar o repasse dos duodécimos o que resultou na PEC nº 47 e, posteriormente, na ADI nº 4.102 e na ADPF nº 474, até se consumir na Emenda Constitucional nº 71.

Antes da PEC, o pagamento das universidades estaduais era realizado conforme o Decreto Estadual nº 44.899/2014, decreto este que unificou os recursos financeiros estaduais, transferindo as verbas depositadas nas contas das universidades, inclusive recursos gerados por elas próprias, para o Caixa Único do Tesouro o que já revelava uma desvirtuação financeira maculadora da autonomia patrimonial da entidade.

Hoje com o advento da Emenda Constitucional nº 71, a qual regulamentou o repasse de duodécimos também para as universidades estaduais, como a UERJ, que seria, de certa forma, uma esperança para que o repasse fosse finalmente realizado, além de concretizar a autonomia da universidade, restou-se em vão. Ainda se vê o Poder Público restringindo a autonomia da UERJ através do contingenciamento dos recursos pertencentes a ela.

É importante lembrar que a preservação e a continuidade do ensino superior gratuito dependem 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.

A preservação dos recursos, a partir da gestão do contingenciamento pela própria universidade, constitui o conteúdo mínimo da autonomia universitária que não pode deixar de ser tutelada.

Conclui-se que o repasse dos duodécimos é de suma importância para que, além de exercer sua autonomia financeira, a universidade tenha à sua disposição os recursos necessários para o seu funcionamento. Cabe lembrar que o direito a educação é um direito fundamental garantido no art. 205 da Constituição à toda população brasileira e é dever do Estado cumpri-lo.

A educação pública deve ser promovida e incentivada, já que visa pleno desenvolvimento do ser humano, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho. A autonomia universitária contribui para que as universidades tenham autonomia didático-científica. Esta garantia permitirá com que se formem profissionais mais capacitados e melhores, pois a formação de dará independente de governo e de visões ideológicas.

A universidade é muito mais do que a graduação. Ela capacita a formação intelectual, crítica e emocional de indivíduos inseridos na sociedade, formando assim cidadãos. Além disto, a universidade é um importante campo de pesquisa científica que através dela se alcança o desenvolvimento do país em diversas áreas e setores. Ou seja, negligenciar os recursos devidos à ela significa violar a ordem constitucional e impedir o crescimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *PEC. nº 47/2017*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/641017ca2697e269832566ec0018d83a/3de48e50ac28d59b832580f8005b3f05?OpenDocument>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. *Decreto n.º 44.899*, de 05 de agosto de 2014. Implanta o sistema integrado de administração financeira para estados e municípios – SIAFEM/RJ e a conta única, no âmbito do poder executivo do estado do rio de janeiro e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por ela administrados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afrLoop=18390980704279532&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC230857&_adf.ctrl-state=z5evyj2nu_9> Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. *Emenda Constitucional nº 71*, de 21 de dezembro de 2017. *Acrescenta dispositivo ao artigo 309 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=354264>> Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. *Lei nº 13.707*, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm> Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI. nº 4.102/RJ*. Relatora: Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7708618>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF. nº 474*. Relatora: Rosa Maria Pires Weber. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5245370>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1998*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

REIS, Ricardo de Azevedo dos. *Universidades cobram autonomia na gestão financeira para evitar nova crise*. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/07/05/rj-universidades-cobram-autonomia-na-gestao-financieira-para-evitar-nova-crise/>> Acesso em: 10 jun. 2019.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A autonomia financeira da universidade pública*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-autonomia-financieira-da-universidade-publica>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. *Duodécimos já!* Disponível em: <<http://www.uerjresiste.com/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. *A autonomia universitária nunca foi tão importante no Brasil*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-06/ricardo-lodi-autonomia-universitaria-nunca-foi-tao-importante>> Acesso em: 10 jun. 2019.