# PARECERES

## *UNIVERSIDADE — AUTONOMIA — AUTARQUIA — CONTRÔLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO*

*— A legislação estadual, em se tratando de entidade estadual, assim como os estatutos, é que são os instrumentos básicos da organização e funcionamento das autarquias universitárias.*

*— É legal e legítima a faculdade de exame de documentos e contas da Universidade de São Paulo por parte do Departamento de Auditoria do Estado; não há ofensa à legislação federal, nem quebra da autonomia que esta lhe confere, deferindo a delimitação de sua órbita à lei estadual e aos estatutos.*

**PARECER**

**I**

A Constituição inclui na competência da União legislar sôbre "diretrizes e bases da educação nacional" (artigo 8.º, n.º XVII, letra *q*); igual preceito se continha na Constituição de 1946 (art. 5.º, n.º XV, letra *d*).

Aos Estados ficou reservada a competência para legislar, *supletivamente*, nessa matéria (Constituição de 1967, art. 8.º, § 2.º; Constituição de 1946, art. 6.º).

A prevalência da lei federal, hoje expressa, já era entendida como implícita, tendo sido suprimido o vocábulo *complementar*, no texto vigente, por desnecessário.

Para cumprimento da norma constitucional antiga foi votada a Lei número 4.024, de 20/12/61, depois de acurados estudos e demorada tramitação no Congresso Nacional, fixando as *diretrizes e bases da educação nacional.*"

No art. 8.º, dispô-se que:

"As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na *forma de seus estatutos.*"

Em seguida, determinou que as universidades seriam constituídas sob a forma de *autarquias*, fundações ou associações. "A inscrição do ato constitutivo no registro civil das pessoas jurídicas será procedido de autorização por decreto do govêrno federal ou *estadual*" (art. 81).

## II

A Universidade de São Paulo, criada pelo Decreto estadual n.º 6.283, de 25 de janeiro de 1934, elaborou os seus novos estatutos na conformidade da Lei federal n.º 4.024, de 20/12/61, os quais foram aprovados pelo Decreto estadual n.º 40.346, de 7/7/62 (idem, alterações aprovadas pelo Decreto estadual n.º 43.460, de 24/4/64).

Pela Portaria n.º 80, de 1.º de setembro de 1964, do Magnífico Reitor L.A. da Gama e Silva, foi aprovada uma consolidação dos mesmos estatutos, com remissão, em seu preâmbulo, aos diplomas e atos consolidados.

Segundo o disposto no art. 14 da referida Consolidação, "a Universidade de São Paulo, com tôdas as suas Instituições é, nos têrmos do Decreto-lei n. 13.855, de 29 de fevereiro de 1944", "uma autarquia, sob contrôle do Govêrno do Estado *no que diga respeito à tomada de contas e inspeção da contabilidade.*"

O art. 15 do mesmo diploma estatutário, repetindo a citada Lei federal de 1961 (n.º 4.024), diz que "a Universidade de São Paulo goza de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar" e, enquanto não tiver "autonomia econômica, dependem da *aprovação do Governador* a criação e a transformação de órgãos e cargos que importem em *aumento de despesa*" (parágrafo único).

## III

Nova lei federal (Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968), já na vigência da Constituição de 1967, fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média.

No art. 3.º reproduz a norma do art. 80 da antiga lei federal de "diretrizes e bases" (Lei n.º 4.024, de 1961), *in verbis:*

"As universidades gozarão de autonomia didática, científica, disciplinar, administrativa e financeira, *na forma da lei e dos seus estatutos.*"

Houve remissão, no final do dispositivo, *à lei*, a par da referência aos *estatutos*, constante da lei anterior.

Quando *oficiais*, as universidades deverão constituir-se em *autarquias de regime especial* ou fundações de direito público (art. 4.º); êsse regime especial obedecerá às peculiaridades indicadas na mesma lei (parágrafo único); alude, o art. 5.º, aos *estatutos e regimentos* como formas de organização e funcionamento das universidades; outros dispositivos contêm ainda normas de organização (arts. 7.º, 11, 13, 15).

## IV

A Lei estadual n.º 10.152, de 19 de junho de 1968, dispôs sôbre as autarquias, entidades paraestatais e autônomas administrativas do Estado de São Paulo.

No art. 40 estabeleceu:

"Às Universidades estaduais e aos institutos isolados de ensino superior, aplicar-se-á o disposto na presente lei, ressalvada a autonomia que lhes confere a legislação federal, bem como a legislação estadual sôbre o provimento dos cargos e funções públicas."

O art. 38 mandou aplicar, no que couber, as disposições do Título II da mesma lei às entidades discriminadas no art. 2.º, entre as quais se incluem as autarquias (n.º I). O referido Título II contêm preceitos de natureza administrativa, inclusive de contrôle, conforme o disposto no art. 38:

"*O contrôle financeiro e orçamentário das autarquias será exercido pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, através de sua Auditoria, à qual caberá...*"

Pelo Decreto estadual n.º 51.152, de 23/12/1968, foi criado, em caráter temporário, o Departamento de Auditoria do Estado, na Secretaria de Finanças.

Entre as atribuições do Departamento está a de requerer aos órgãos e entidades compreendidos no art. 3.º (autarquias, n.º II) "informações referentes aos seus direitos e obrigações, atividades, organização, transações financeiras, métodos de trabalho, bem como realizar verificações diretas, tendo acesso seus auditores aos livros, registros e demais documentos julgados necessários." (art. 7.º).

V

Do exposto se verifica que a Universidade estadual de São Paulo é uma *autarquia* cuja autonomia, nos têrmos da Lei federal n.º 4.024, de 1961 (Diretrizes e Bases), art. 80, foi delimitada em seus *estatutos*. De acôrdo com a Lei federal n.º 5.540, de 1968 (organização e funcionamento do ensino superior, art. 3.º c/c art. 4.º), continua a ser "autarquia de regime especial", cuja autonomia "será exercida na forma *da lei e dos estatutos*."

As leis federais aplicáveis, conforme as citações feitas, deixaram *à lei e aos estatutos* a definição da autonomia concedida, em têrmos genéricos e indefinidos, às úniversidades; não especificaram em que consistiria o "regime especial."

Em se tratando de universidade *estadual* é a lei *estadual*, portanto, o instrumento legal competente para estabelecer os *limites* da autonomia, já que os textos federais apenas a enunciaram (didático-científico-disciplinar-administrativo e financeiro).

Exerce, no caso, o Estado, a competência supletiva que lhe foi reservada no art. 8.º, § 2.º, da Constituição Federal.

A par da legislação estadual, os *estatutos* são também meios hábeis para a delimitação das autonomias universitárias, conforme os preceitos federais (antigo e nôvo).

VI

Acontece, porém, que, com fundamento no Decreto n.º 51.152, de 1968, que regulamentou a Lei também estadual n.º 10.152, de 1968, o Sr. Diretor do Departamento de Auditoria do Estado — Secretaria dos Negócios da Fazenda, designou equipes técnicas de auditores "para exames, levantamentos e estudos", em diversos setores e, sob vários aspectos, da vida administrativa da Universidade de São Paulo.

Impugnou o Magnífico Vice-Reitor, em exercício, a fiscalização pretendida, sob a alegação de que, gozando a Universidade de autonomia, conferida pelas leis federais citadas, seria ela atingida pela iniciativa do Departamento de Auditoria, se efetivada.

Mas, como ficou evidenciada, nenhuma das leis federais citadas contém normas discriminatórias sôbre a *órbita* da autonomia, *nem excluem o contrôle e a fiscalização do Estado sôbre as autarquias estaduais.*

Êsse contrôle, aliás, é expressamente reconhecido nos *estatutos* da Universidade, em vigor, *in verbis: "no que diga respeito à tomada de contas e inspeção de contabilidade."* (Consolidação aprovada pela Portaria n.º 80, de 1964).

Não só a Lei estadual n.º 10.152, de 1962, como o decreto que a regulamentou, criando a Auditoria, se harmonizam com os *estatutos*.

E, nos têrmos da legislação federal citada, a legislação *estadual* (em se tratando de entidade estadual) assim como os *estatutos* é que são os instrumentos básicos da organização e funcionamento das *autarquias* universitárias.

VII

Um ligeiro retrospecto da conceituação das autarquias, entre nós, mostra que a harmonia entre os textos federais, estaduais e estatutários sôbre

o contrôle e a vinculação dêsses entes públicos, sempre existiu com apoio na doutrina corrente e repercussão no plano legislativo nacional.

Em conferência pronunciada em 31/8/53, sôbre *Autarquias Estaduais e Municipais* (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 36, p. 1-12 e *Revista Forense*, vol. 155, p. 14) tive oportunidade de abordar vários problemas jurídicos suscitados pela criação e funcionamento dêsses órgãos da administração indireta (idem, Parecer número 179-T, como Consultor-Geral da República, de 17/9/52, *in Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. III, 1933, p. 63.)

Recordei as valiosas contribuições de doutrina estrangeira e de monografias nacionais, (Tito Prates da Fonseca, *Autarquias Administrativas*, 1935; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Autarquias Administrativas*, 1939) a par de outros estudos e pareceres publicados em revistas jurídicas, assim como tratados e compêndios sôbre o direito administrativo, cujas fontes indiquei.

Na plano legislativo federal, o marco inicial foi o Decreto-lei n.º 6.016, de 22/11/43, precedido de erudita justificação de C.A. Lúcio Bittencourt (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 2, p. 908; idem, Lei n.º 830, de 23-9-49, art. 139 (Tribunal de Contas da União); e texto geral mais recente é o Decreto-lei n.º 200, de 25/2/67 (Reforma Administrativa), arts. 4.º, número II, e 5, n.º I).

Monografias mais recentes, com reiteradas remissões à doutrina estrangeira, merecem destaque: A. B. Cotrim Neto, *Direito Administrativo da Autarquia*, Rio, 1966; idem. *Da emprêsa pública no direito administrativo comparado*, 1965; Celso Antonio Bandeira de Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, 1967; A. Nogueira de Sá, *Do Contrôle Administrativo sôbre as autarquias*, São Paulo, 1953; Affonso Almiro, *Contrôle Financeiro das Autarquias*, Rio, 1953; Geraldo Ataliba, *Normas Gerais de Direito Financeiro e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, 1965.

No direito estrangeiro, atendidas as peculiaridades em cada caso, o contrôle estatal sôbre as entidades públicas, que compõem a administração indireta, é, de um modo geral, mais extenso e profundo do que no direito pátrio. É o que informam trabalhos e obras especializadas recentes. (Nikola Balog, *L'organisation administrative des entreprises publiques*, 1966; idem, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 87, 88, 89 e 90; publicação do I.I.C.A. (direito comparado); Francesco Vito e outros *Il controllo dell'impresa pubblica*, 1960 (direito comparado); Giuseppino Treves, *Le imprese pubbliche*, 1950; Renzo Ravá, *Gli Statuti degli enti pubblici*, 1936; Jean Meynaud, *Aspectos atuais da emprêsa pública na França*, 1957, trad. pela Fundação Getúlio Vargas; André Demichel, *Le Contrôle de l'État sur les organismes privés*, tomos I e II, 1960; Jacques Mourgeron, *La Repression Adminitrative*, 1967; Gerard Bergeron, *Fonctionnement de l'État*, 1965; Frank Sherwood, *Emprêsas Públicas*, 1964, trad. da Fundação Getúlio Vargas (textos selecionados); J. M. Auby e outros, *Traité de Science Administration*, 1966, 900 páginas); A. H. Hanson, *Public Entreprise*, 1954, publicação do I.I. C. A.; Natalia Gajl, *As emprêsas públicas na França, Itália e Polônia*, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 70, p. 37 e seguintes).

Para não alongar demais êste parecer, citaremos apenas algumas opiniões recentes de autores brasileiros sôbre êste aspecto da questão:

Para o Professor Celso Antonio Bandeira de Mello, o contrôle administrativo ou tutela das autarquias:

"Envolve, por conseguinte, também o chamado *contrôle financeiro*, isto é, aquêle que diz respeito aos atos concernantes ao processamento da receita e da despesa das autarquias, bem como

aos aspectos formais da gestão de seus recursos" (ob. cit., pág. 426).

.....

Uma vez que o *poder de informação* é pressuposto necessário da tutela, compreende-se que pode ser exercido, *mesmo à falta de texto legal permissivo*. Se assim não fôra, frustrar-se-ia o exercício da tutela. *A Administração Central tem sempre o direito de inspecionar as autarquias*: (ob. cit., página 451).

O Professor Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, 2.ª ed., 1966) é também explícito:

"*O contrôle financeiro das autarquias é hoje consagrado pela doutrina e impôsto pela legislação pátria.* Gerindo bens e dinheiros públicos, a autarquia deve contas ao órgão competente para a fiscalização financeira da entidade estatal a que pertence..." (p. 291).

A propósito ainda do contrôle das autarquias, o Professor Miguel Reale afirmou, em trabalho publicado em 1951:

"A necessidade de uma fiscalização *ordinária*, por meio de delegados, aprovação de certos atos, prestação periódica de contas, etc., assim como da *extraordinária*, por *via de intervenção administrativa*, ou de recursos, torna-se cada vez mais sentida, máxime ante o multiplicar-se dos desdobramentos dos serviços públicos federais, estaduais e municipais, sem que haja uma lei ou estatuto disciplinador da gênese e das responsabilidades das autarquias". Da Recorribilidade dos Atos dos Administradores das Autarquias, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, página 34).

O Professor Caio Tácito, em trabalho publicado recentemente sôbre *Conceito de Autarquia* (*Revista de Direito Público*, abril-junho de 1968, p. 24-33), dissertando sôbre as formas de *contrôle das autarquias*, informa que êle pode ser administrativo, parlamentar e jurisdicional; a propósito da primeira modalidade, esclarece:

.....

a) Contrôle administrativo mediante subordinação da autarquia a órgãos da administração direta, usualmente de âmbito ministerial, que ora participam *a priori*, ora *a posteriori*, do exame da legalidade, ou do mérito dos atos administrativos." (p. 32).

O Professor Manuel Ribeiro, em sua obra *Direito Administrativo*, 2 vols., Salvador, 1964), informa:

"As autarquias encontram-se sujeitas ao poder de contrôle, que é exercido pelo ente que as tenha constituído."

.....

"Constituindo, no fundo, um processo de descentralização, apenas isso, a autarquia não poderá ficar desvinculada da entidade maior que, por sua vez, tem que velar para que ela cumpra os seus objetivos" (vol. 1.º, p. 138).

As citações de obras e opiniões de doutos, recentes e conclusivas, visam a demonstrar que a autonomia das autarquias não é absoluta; a delimitação de sua órbita, tal como acontece na legislação federal de ensino, ficou deferida à lei e aos estatutos; sendo de criação *estadual*, é a lei do Estado o texto legítimo para dispor sôbre a matéria.

No caso em exame, não há discrepância entre as normas federais e as estaduais (supletivas ou complementares), assim como as estatutárias; todos os textos, de acôrdo com a doutrina, admitem o contrôle, sem quebra da autonomia, tal como está dito nos Estatutos da Universidade de São Paulo, até mesmo "*no que diga respeito à tomada de contas e inspeção de contabilidade*" (Arts. 14 e 15).

É, portanto, legal e legítima a faculdade de exame de documentos e contas da Universidade de São Paulo por parte do Departamento de Auditoria do Estado (Lei estadual n.º 10.152, de 1968), e Decreto estadual n.º 51.152, de 1968); não há ofensa à legislação federal (Lei n.º 4.024, de 1961; Lei n.º 5.540, de

1968), nem quebra da *autonomia* que esta lhe confere, deferindo a delimitação de sua órbita à lei estadual e aos estatutos.

É o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro (GB), 1.º de outubro de 1969. *Carlos Medeiros Silva*, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.