TRIBUNAL DE CONTAS — CONTROLE FINANCEIRO — AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

— Independe da aprovação prévia do Governador o orçamento de universidade estadual autônoma.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Universidade de São Paulo *versus* Estado de São Paulo*
Recurso Extraordinário n.º 83 962 — Relator: Sr. Ministro SOARES MUÑOZ

ACÓRDÃO

Vistos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, a unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 17 de abril de 1979. *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Soares Muñoz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: O despacho do ilustre Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador José Carlos Ferreira de Oliveira, bem expõe a espécie:

"Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Universidade de São Paulo, autarquia estadual, contra ato do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, porque este, por acórdão de 21 de fevereiro de 1974, publicado na imprensa oficial de 21 de março de 1974, decidiu que o orçamento da impetrante deve ser aprovado pelo Senhor Governador do Estado, *ex-vi* do disposto no art. 15, n. II, do Decreto-lei complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969.

Alegou a impte. que, sentindo-se ferida em sua autonomia financeira e lesado direito líquido e certo de que é titular, por força do preceito do art. 11, § 2.º do Estatuto da Universidade de São Paulo

* O parecer do Professor Caio Tácito, citado no acórdão, está publicado neste volume, p. 263.

(aprovado pelo Decreto n.º 52 325, de 16 de dezembro de 1969, do Sr. Governador do Estado) e do que se contém no art. 132 da Constituição Estadual, e ainda do que estabelece a legislação federal sobre as diretrizes e bases do ensino superior (art. 3.º da Lei federal n.º 5 540, de 1968), em consonância com o disposto no art. 8.º, n.º XVII, letra *q* e seu parágrafo único, da Constituição Federal, não pode sujeitar-se à legislação estadual em que se apoiou a decisão do Tribunal de Contas do Estado, dada a hierarquia das normas legais, com a prevalência da legislação federal sobre a estadual. Daí a nulidade da decisão impugnada.

Processado regularmente o mandado, denegou-o o ven. acórdão da Eg. Sexta Câmara Civil, por maioria de votos, consoante se vê a f. 122-158, com declaração de voto vencido.

Irresignada, a Universidade de São Paulo manifesta recurso extraordinário para o Colendo Supremo Tribunal Federal, com fundamento nas letras *a* e *c* do inc. III do art. 119 da Constituição Federal.

Alega a recorrente que o recurso, primeiramente, é interposto com base no art. 119, n. III, letra *c*, da Constituição da República, porquanto o r. acórdão recorrido julgou "válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal".

Assim ocorreu porque o ven. acórdão deu eficácia e validade ao disposto nos arts. 15, n. II e 30, do Dec.-lei complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969, que é lei do Estado de São Paulo, malgrado tivesse sido apontado como infringente: a) do art. 8.º, n. XVII, letra *q*, e parágrafo único, da Constituição da República; b) do art. 3.º da Lei federal n.º 5 540, de 28 de novembro de 1968.

Ao demais — prossegue a recorrente — atentando o ven. acórdão contra o art. 8.º, n. XVII, letra *q*, da Constituição da República, dúvida não há de que também cabe a invocação da letra *a*, do art. 119, n. III, da Lei Maior, pois que v.r. aresto contrariou o mencionado dispositivo constitucional. Além disso, o r. julgado negou vigência ao art. 3.º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelo que o recurso se enquadra no permissivo constitucional da letra *a* do inc. III do art. 119 da Constituição Federal.

Sustentando longamente a autonomia financeira absoluta da Universidade, a recorrente analisa e critica o r. julgado para depois comentar as leis do ensino e as de caráter financeiro. Conclui a recorrente por invocar o acerto do r. voto vencido e o parecer da Procuradoria Geral da Justiça no sentido de sua tese de plena autonomia financeira da Universidade, conferida pela legislação federal.

O recurso sofreu impugnação da Procuradoria Geral do Estado a f. 191-194, propugnando pela confirmação do ven. acórdão recorrido, por ter preservado a autonomia política do Estado, consubstanciada na sua faculdade de estabelecer regras sobre a sua atividade administrativa e financeira, na conformidade do art. 13, § 1.º da Constituição Federal. Sustentou a Procuradoria, ainda, que a Lei federal n. 5 540, de 1969, em seu art. 3.º, cogita apenas das universidades federais, no que toca à sua autonomia administrativa e financeira, aplicando-se o seu texto ampliativamente somente à sua atividade científica, técnico-didática e disciplinar, setor esse que teria de ser respeitado pelo Estado. Não, quanto ao controle financeiro da universidade estadual, porque este é da competência do Estado-membro. Daí a legalidade da decisão impugnada.

A Procuradoria Geral da Justiça opinou pelo deferimento do recurso, com base em ambos os permissivos constitucionais invocados.

Admito o recurso com base nos permissivos constitucionais em que se apoiou a recorrente.

Cogita-se de relevante questão federal, tal como se prevê no art. 308 do Regimento Interno do Colendo Supremo Tribunal Federal.

Cuida-se de fixar a extensão da autonomia financeira da universidade paulista em face do que dispõe a legislação federal em geral, tendo em vista a restrição estabelecida pela legislação local, para preservação do princípio da autonomia política do Estado-membro, também assegurado pela Constituição da República.

O ven. acórdão recorrido, com extensa fundamentação, entendeu que não há colisão dos preceitos legais do Estado com o que se estatui superiormente, *in genere*, para o regime universitário superior, de molde a concluir pela absoluta legalidade da exigência do Tribunal de Contas no sentido de que a recorrente, não apenas sujeita a prestação de contas *a posteriori*, submeta previamente o seu orçamento à aprovação do Sr. Governador do Estado, como autoridade máxima para ordenar a despesa em todos os setores administrativos do Estado. Daí a conclusão do r. julgado no sentido da legalidade do ato impugnado.

Na verdade, a matéria é de magna transcendência para a Administração Pública Estadual, merecendo a palavra final do Excelso Pretório a seu respeito, porquanto envolve a exegese definitiva de dois princípios constitucionais, que devem ser harmonizados, embora com prevalência de um sobre o outro, sem prejuízo de sua respectiva grandeza: o da autonomia política do Estado frente ao da autonomia financeira absoluta da Universidade.

Bem por isso abstenho-me de qualquer pronunciamento pessoal sobre assunto de tanta relevância, entregando-o agora ao exame e à sabedoria do Pretório Supremo.

Processe-se, pois, o recurso, amplamente justificado em seu duplo fundamento" (f. 200 a 203).

A Procuradoria Geral da República, em parecer elaborado pelo ilustre Procurador Mauro Leite Soares, opina pelo conhecimento e provimento do recurso:

"O Tribunal *a quo*, f. 122, denegou mandado de segurança impetrado pela Universidade de São Paulo contra ato do Tribunal de Contas do Estado, que decidiu estar a impetrante obrigada a submeter o seu orçamento à aprovação do Governador do Estado, porque o art. 3.º do Decreto-lei complementar n.º 7/69, que determina a sujeição prévia, não é inconstitucional.

Daí o recurso extraordinário, fundado nas letras *a* e *c*, alegando a Universidade Paulista contrariedade ao art. 8.º, XVIII, letra *q*, da Constituição Federal, negativa de vigência do art. 3.º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e invalidade dos arts. 15, II e 30 do D.L. Complementar n.º 7/69, lei local.

Somos pelo conhecimento do recurso.

Trata-se de exame da autonomia financeira da Universidade de São Paulo, entidade subordinada ao Governo estadual.

O acórdão recorrido, denegando a segurança, confirmou decisão do Tribunal de Contas do Estado no sentido de que a recorrente está obrigada a submeter à prévia aprovação do Governador do Estado o seu orçamento de custeio e de capital e as respectivas alterações, tendo em vista o art. 15, II; do D.L. Complementar n.º 7/69, aplicável por força do disposto no art. 30 do mesmo diploma legal.

A exemplo dos entendimentos contrários, também entendemos que a questionada norma legal não se aplica à recorrente, sob pena de ser desvirtuada a sua autonomia financeira, prevista não só em normas federais, como também nas estaduais.

Dispõe o art. 8.º, XVII, letra *q*, da Constituição Federal, que à União compete legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, tendo o seu parág. único

previsto que a competência em questão não exclui a dos Estados para a legislação supletiva, respeitada a lei federal.

A Constituição paulista, no seu art. 132, prevê que: "As universidades oficiais serão organizadas com observância da legislação estadual, assegurada a sua autonomia nos termos da lei federal."

O Estatuto da recorrente, baixado pelo Chefe do Executivo paulista, posteriormente à edição do questionado D.L. Complementar n.º 7/69, através do Decreto n.º 52 325, de 16 de dezembro de 1969, declara no seu art. 11, § 2.º, que o "orçamento, as transposições orçamentárias e a abertura de crédito, com recursos à disposição da Universidade, serão aprovados por ato do Reitor, cumprindo aos responsáveis pela aplicação das verbas prestar contas aos órgãos competentes."

Finalmente, encerrando a transcrição dos dispositivos legais, o art. 3.º da Lei federal n.º 5 540/68 declara que: "As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos", enquanto que o art. seg., 4.º, dispõe que "As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações", esclarecendo o seu parág. único que o regime especial previsto "obedecerá às peculiaridades indicadas nesta Lei".

Delimitados os dispositivos legais necessários ao exame da matéria, concluiremos que a decisão *a quo* julgou válido ato do governo local que contestou a lei federal, nos termos do art. 119, III, letra *c*, da Constituição da República.

As leis federais de n.os 4 024/61 e 5 540/68 e D.L. n.º 464/69 consubstanciam um verdadeiro Código do Ensino Nacional, em obediência ao art. 8.º, XVII, letra *q*, e seu parágrafo único, da Constituição Federal, que fixam a competência da União para legislar a respeito da matéria. E, no que interessa diretamente ao objeto dos autos, não pode haver dúvida que o disposto no art. 3.º da Lei n.º 5 540/68 aplica-se por inteiro não só às universidades federais, como também às universidades estaduais e outras, ao contrário do entendido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que elaborou uma verdadeira dicotomia de suas normas, no sentido de que só as duas primeiras, as autonomias didático-científica e disciplinar, serão respeitadas, sendo as duas outras, as autonomias administrativa e financeira, de caracteres pessoais, isto é, de acordo com suas leis criadoras e respectivos estatutos. Entretanto, assim não o é, bastando a leitura do diploma legal, que, conforme seu preâmbulo, "fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências", para se concluir, sem sombra de dúvida, que ele se aplica a todas as universidades e estabelecimentos de ensino superior isolados, sejam federais, estaduais, municipais ou particulares, desnecessários sendo o exame de artigo por artigo para comprovar e demonstrar o alegado.

A recorrente é uma autarquia estadual. Mas, não faz parte daquele conglomerado referente ao serviço descentralizado do Estado, na sua forma comum. A própria Lei federal n.º 5 540/68, em seus art. 4.º e § único, declara que ela é uma autarquia de regime especial, o qual obedecerá às peculiaridades indicadas. Sendo assim, inútil o esforço do acórdão recorrido para sujeitá-la aos ditames legais relativos à autarquia de regime comum.

Não pretende a recorrente a autonomia financeira absoluta. Pretende, sim, a autogestão do seu orçamento, encaminhado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, sujeita a sua execução ao

posterior exame do Tribunal de Contas. Como bem disse o seu ilustre patrono, Professor José Frederico Marques, à f. 179, "essa autogestão é indispensável, para que os recursos financeiros se distribuam em tempo oportuno e para atender às exigências de pesquisas, cursos, trabalhos, atividades científicas e culturais que se façam necessários a fim de que a Universidade atenda a seus altos objetivos e finalidade". É de se ver que se tais ações e atividades ficam subordinadas, cada vez que se façam necessárias, ao crivo aprovador ou não do Chefe do Poder Executivo, a Universidade ficará despojada da sua independência financeira e da rapidez imprescindível à consecução dos seus objetivos. A autonomia, a evidência, já não é absoluta, porque sujeita a aprovação do orçamento previsto pela Universidade à consideração do Poder Executivo e subseqüente aprovação do Poder Legislativo. No entanto, na sua relatividade deverá ser respeitada a capacidade de decisão da entidade de ensino em relação ao seu próprio orçamento, sem interferência de outros órgãos. Tal capacidade é intrínseca à autonomia prevista, sob pena de não haver motivo para a sua previsão legal, visto que não ocorreria ocasião de ordem prática para a sua incidência. Como entendeu o Professor Caio Tácito, em seu parecer, à f. 51, "subordinar cada uma dessas mutações internas das despesas de custeio à aprovação do Governador do Estado, como decorrerá da exegese esposada pelo Tribunal de Contas, é condenar a USP a uma subordinação intolerável, jungindo-a em atos comezinhos de sua economia ao alvedrio do Poder Executivo. Será a mutilação ou a castração de sua autonomia, despojando-a de uma qualidade indispensável ao regular e eficaz funcionamento da Universidade, ao arrepio da lei e do sistema federal de ensino superior".

A autonomia da universidade possui regras a serem obedecidas, sendo que o art. 48 da Lei n.º 5 540/68 prevê a sua suspensão, após inquérito do Conselho Federal de Educação, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Reitor *pro tempore*.

Prova inconteste que a autonomia da universidade está ligada à legislação federal, não lhe sendo aplicáveis dispositivos estaduais contrários, encontramos na RP n.º 796, Relator Ministro Adaucto Cardoso, in *RTJ* 56/412, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu que era inconstitucional a submissão da escolha do Reitor da Universidade recorrente à Assembléia Legislativa, por exorbitar do modelo da Constituição Federal e não atender à Lei de Diretrizes e Bases.

A autonomia universitária é regulada pela legislação federal, não podendo a legislação estadual, a título de suprimento ou complemento, dispor de maneira diferente àquela prevista no modelo federal para a própria independência da universidade.

Permitindo-nos, ainda, reportar ao pronunciamento do Ministério Público local, à f. 99, através do Dr. Ruy Junqueira de Freitas Camargo, e ao voto vencido do Des. Oliveira Lima, à f. 134, somos pelo provimento do recurso extraordinário" (f. 216 a 221).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): O recurso extraordinário é interposto com arrimo nas letras *a* e *c* do permissivo constitucional, alegando, em síntese, que o acórdão recorrido deu eficácia ao ato do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, praticado com base nos artigos 15, n.º II, e 30 do Decreto-lei Complementar n.º 7, de 6 de novembro de 1969, que é lei local, malgrado houvesse sido apontado

como infringente: 1.º) do art. 8.º, n.º XVII, letra *q*, e parágrafo único, da Constituição da República; 2.º) do art. 3.º da Lei Federal n.º 5 540, de 28 de novembro de 1968.

Afasto, desde logo, a argüição de inconstitucionalidade. O art. 8.º, n.º XVII, letra *q*, da Constituição da República, estabelece que "compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional", deixando a especificação de quais sejam elas para o legislador ordinário. De sorte que, se o Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 1969, nos artigos 15, n.º II, e 30, vulnerou tais diretrizes, a afronta não se fez diretamente à Constituição, mas à Lei Federal n.º 5 540, de 28 de novembro de 1968, que "fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências".

Essa lei dispõe:

"Art. 3.º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos."

De seu turno, o art. 3.º, n.º II, do Decreto-lei Complementar n.º 7, de 16 de novembro de 1969, do Estado de São Paulo, autoriza o Governador do Estado a baixar normas regulamentares sobre "a elaboração de orçamento de custeio e investimento bem como de programação financeira", e o art. 30 do mesmo diploma legal declara a competência do Governador para aprovar "os orçamentos de custeio e de capital e as respectivas alterações, das entidades descentralizadas".

E, foi com base nesse último dispositivo que o Tribunal de Contas proferiu a Resolução impugnada no mandado de segurança, indeferido na instância ordinária e ora pendente de recurso extraordinário.

Embora reconheça o brilho do acórdão recorrido, não tenho dúvidas de que os artigos 15, n.º II, e 30 do Decreto-lei Complementar n.º 7, pela forma como os aplicou a resolução do Tribunal de Contas do Estado, vulneram o art. 3.º da Lei Federal n.º 5 540, de 1968.

A propósito considero de inteira procedência este trecho das razões do recurso extraordinário:

"A lei federal declara, primeiro, que as Universidades gozarão de autonomia financeira, e, a seguir, é que diz que os poderes de autodeterminação no campo financeiro serão exercidos "na forma da lei". Diante disso, claro está que a lei estadual, que pretende regular o exercício dessa autonomia, deve, antes de mais nada, respeitar a vida financeira autônoma da Universidade, pois a pretexto de lhe regular o exercício, não pode amputar, suprimir ou anular a autonomia que expressamente lhe foi concedida. E foi o que acabou perpetrando o malsinado Decreto-lie Complementar n.º 7, de 1969, ao exigir que os orçamentos de custeio e de capital e respectivas alterações, da Universidade de São Paulo, fiquem submetidos à aprovação do Sr. Governador" (f. 165).

A autonomia financeira assegurada às universidades visa proporcionar-lhes a autogestão dos recursos postos a sua disposição e à liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, como acentua o Professor Caio Tácito no parecer de f. 46, a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural, em suma, a aprovação de seu próprio orçamento.

A natureza cogente do art. 3.º da Lei n.º 5 540/68, inclusive no tocante à Universidade do Estado de São Paulo, decorre manifesta dos próprios termos do dispositivo em referência e de sua vinculação inarredável com o art. 8.º, inc. XVII, letra *q*, da Constituição da República.

Consoante salientam as razões do recurso, "a verdade é que a autonomia finan-

ceira, por ser imanente à autonomia que as universidades devem usufruir, constitui assunto do âmbito das leis básicas da educação nacional. Estas querem que as universidades, para atingirem seus altos fins educacionais, gozem de autonomia ampla, inclusive na área financeira" (f. 177).

Por fim, o argumento de que a autonomia, reclamada pela recorrente, colide com a autonomia do Estado de São Paulo não tem nenhuma relevância, em face do disposto no art. 132 da Constituição Paulista, *verbis*:

"As universidades oficiais serão organizadas com observância da legislação estadual, assegurada a sua autonomia nos termos da lei federal."

Ante o exposto e pelos fundamentos constantes do voto vencido e do parecer da Procuradoria Geral da República, conheço do recurso e dou-lhe provimento, para deferir o mandado de segurança, invertidos os ônus da sucumbência.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 83 962-3 — SP — Rel. Ministro Soares Muñoz. Recte.: Universidade de São Paulo (Advs. Luiz Carlos Pujol e José Frederico Marques). Recdo.: Estado de São Paulo (Adv. Michel Temer Lulia).

Decisão: Conhecido e provido unanimemente. Falou pelo Recte. o Dr. José Frederico Marques.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque no impedimento ocasional do Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Cunha Peixoto, Soares Muñoz e Rafael Mayer. 2.º Subprocurador-Geral da República, o Dr. Francisco de Assis Toledo. Antonio Carlos de Azevedo Braga, Secretário.