PARECERES

TRIBUNAL DE CONTAS — UNIVERSIDADE — ORÇAMENTO

*— Em razão do princípio da autonomia universitária, o orçamento de universidade estadual é de aprovação interna da autarquia, independendo de decreto do Governador.**

PARECER

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mediante decisão proferida em sessão de 20 de março de 1974 (publicada no *Diário Oficial* de 21 de março de 1974) confirmou acórdão anteriormente prolatado em sessão de 7 de julho de 1971, para o efeito de entender obrigatória a prévia aprovação, pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, por decreto, do orçamento da Universidade de São Paulo, sem embargo da autonomia prefixada em lei.

Segundo os fundamentos da decisão da corte especializada,

"a autonomia universitária, nos termos em que vem enunciada na legislação federal específica, está condicionada ao que for estabelecido nos estatutos e na lei, que a delimitaram"

e, tendo em vista a natureza autárquica da USP, considerou que

"em se tratando de autarquia estadual, é a lei estadual instrumento competente para o fim supra".

2. Teve presente o órgão de controle financeiro externo que o Decreto-lei Complementar n.º 7, de 16 de novembro de 1969, regulando os serviços da administração descentralizada, mandou aplicar à USP diversos de seus dispositivos, conforme os termos do art. 30. Entre os preceitos a incidirem sobre a Universidade estão os do art. 3.º, n.º II e art. 15, n.º II: o primeiro, autoriza o Governador do Estado a baixar normas regulamentares sobre "a elaboração de orçamento de custeio e investimento bem como de programação financeira"; o segundo declara a competência do Governador para aprovar "os orçamentos de custeio e de capital e as respectivas alterações", das entidades descentralizadas.

3. É certo que, posteriormente a essa legislação geral sobre o regime das entidades descentralizadas, o Governador do Estado, mediante Decreto n.º 52 326, de 16 de dzeembro de 1969, aprovou o Estatuto da Universidade, cujo art. 11, § 2.º, estatui que

"O *Orçamento, as transposições orçamentárias* e a abertura de crédito, com

* Veja, sobre o caso, o acórdão do Supremo Tribunal Federal, à p. 184 deste volume.

recursos à disposição da Universidade, *serão aprovados por ato do Reitor,* cumprindo aos responsáveis pela aplicação das verbas prestar contas aos órgãos competentes".

Não obstante essa interpretação autêntica, emanada da mesma autoridade que havia editado o Decreto-lei Complementar n.º 7 — e com pouco mais de 30 dias de intervalo entre os dois atos — concluiu o Tribunal de Contas do Estado que a norma estatutária conflitava com a norma legal e que

"o problema de eventual conflito entre as normas legais e os dispositivos estatutários deve resolver-se com prevalência das primeiras."

4. A Constituição do Estado, de 1969, mandando organizar as Universidades oficiais com observância da legislação estadual, ressalva, porém, que deverá ser

"assegurada a sua autonomia nos termos da lei federal" (art. 132).

Não faz senão cumprir, a esse propósito, o ditame superior da Constituição Federal que atribui à União a competência para legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional" (art. 8.º, n.º XVII, alínea *q*) somente admitindo, na matéria, competência supletiva estadual, que haverá de *respeitar a lei federal* (parágrafo único do mesmo art. 8.º).

Ora, a lei federal que ditou as diretrizes e normas do ensino superior garantiu às Universidades a "autonomia didático-científica, disciplinar, *administrativa* e *financeira*", a ser exercida "na forma da lei e dos seus estatutos" (art. 3.º da Lei n.º 5 540, de 28 de novembro de 1968) e, mais ainda, prescreveu que as universidades oficiais constituir-se-ão como *autarquias de regime especial* ou *fundações de direito público* (art. 4.º).

Argumentou a Corte de Contas no sentido de que o *regime especial* da autarquia universitária não era afetado pela exegese atribuída ao Decreto-lei Complementar n.º 7 porque nem todas as suas normas o alcançavam, mas somente aquelas taxativamente enumeradas. O problema não reside, porém, na aplicação total ou parcial da referida lei à Universidade de São Paulo. Fosse *total* a submissão e seria ostensiva a lesão à autonomia universitária. A aplicação *parcial* poderá, no entanto, conduzir a igual efeito, ainda que menos aparente. O que importa não é, em suma, a *quantidade* de preceitos aplicáveis, mas a natureza deles.

Historicamente, o princípio da autonomia se afirma, entre outros aspectos, pela liberdade de gestão financeira. Foi no campo do direito financeiro, e mais especificamente no comando do orçamento, que se travaram as lutas de limitação do poder absoluto e de garantia da representação popular.

"A atividade financeira tem necessária e essencialmente caráter político", ensina Griziotti, e a aprovação dos orçamentos pelas assembléias legislativas exprime o consentimento do povo tanto na formação da receita (poder de tributar) como na autorização da despesa.

A essência da autonomia política, ou da limitação democrática do poder, está na participação da comunidade, pelos seus representantes, na disciplina financeira, o chamado "controle sobre a bolsa" (*control of the purse*), reminiscência da bolsa de couro em que se conduzia ao Parlamento os papéis da proposta orçamentária, cujo símbolo subsiste na etimologia inglesa do vocábulo *budget,* com que se designa o orçamento, por derivação do velho francês *bougette* (Baleeiro, Aliomar. *Uma Introdução à ciência das finanças.* v. 2, p. 589).

Assim como a *derrama,* ou tributo sobre a extração do ouro, foi o estopim da Inconfidência Mineira, os pródromos da Revolução Americana se materializaram

na revolta dos colonos contra os tributos sobre o chá (*tea duty*) que inspiraram, em 16 de dezembro de 1773, os patriotas do *Boston Tea Party*, à destruição do chá importado da Índia, lançando-o ao mar no porto da cidade (veja Miller, John C. *Origins of American Revolution*. 1943. p. 346 e seg.).

Se a *autonomia política* está assim vinculada à liberdade orçamentária, não é menos importante à *autonomia universitária* o direito de organizar seu próprio orçamento. Não se trata de mera formalidade administrativa em que traduza, como nas pessoas administrativas comuns, a latitude mais ou menos ampla do serviço público descentralizado.

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. As universidades foram, desde a Idade Média, o centro de renovação cultural, liderando, no mundo das idéias, o progresso dos povos. A Universidade de Paris, no século XIII, revivendo Aristóteles, difundiu os princípios do Estado laico e inspirou a semeadura da Renascença.

"A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério", extenso eufemismo mediante o qual a vigente Constituição Federal manteve a liberdade de cátedra (compare-se o art. 176, § 3.º, n.º VII da Emenda n.º 1, de 1969 com o art. 168, § 3.º, n.º VI, da Constituição de 1967), é o fulcro da autonomia didático-científica das Universidades, mas será inoperante se não prevalecerem em igual intensidade os demais aspectos que a lei federal destacou com integrantes ou componentes da autonomia universitária, a saber: autonomia disciplinar, autonomia administrativa e autonomia financeira.

Não são sinônimas, ou redundantes essas expressões contidas no art. 3.º da Lei n.º 5 540, de 28-11-1968, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, ou seja, as Diretrizes e Bases da Educação Superior, como previsto no texto constitucional.

A autonomia administrativa caracteriza a gestão própria dos bens e serviços que integram a Universidade, a personalização do patrimônio aplicado aos fins da autarquia. A autonomia disciplinar rege as relações da Universidade com os seus servidores e sobretudo com o corpo docente e discente, que são a sua própria substância.

Todavia, a esses caracteres distintivos e peculiares, a lei federal acresceu, de modo expresso, a autonomia financeira, que se exterioriza na autogestão dos recursos postos à disposição da Universidade e na liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural, em suma, a aprovação de seu próprio orçamento.

A latitude da autonomia financeira da Universidade de São Paulo remonta, aliás, as suas origens e foi definida, de forma clara e precisa, em leis estaduais específicas.

Dispondo sobre a vinculação da USP, como autarquia, à então Interventoria Federal — ou seja, ao poder executivo estadual — determinou o art. 1.º do Decreto-lei n.º 13 855, de 29 de fevereiro de 1944:

Art. 1.º A Universidade de São Paulo, com todos os seus Institutos Universitários, é uma autarquia sob a tutela administrativa do Governo do Estado e sob o controle econômico-financeiro da Secretaria da Fazenda, *no que diga respeito à tomada de contas e inspeção da contabilidade.*

Excluído ficou assim o controle financeiro *a priori*, mediante aprovação do Or-

çamento, concentrou-se declaradamente a ação fiscal no controle *a posteriori*, através da tomada de contas e das inspeções contábeis.

A autonomia orçamentária da USP foi reiterada na Lei n.º 6 826, de 6 de julho de 1962 que, em seu art. 6.º, voltou a precisar o conceito mediante a regra de que

A aplicação das verbas do Orçamento da Universidade será feita pelo Reitor, *que prestará contas* anualmente ao Tribunal de Contas do Estado.

Coerente com essas normas da lei estadual e fiel aos princípios da autonomia garantida na lei federal, o Estatuto e o Regimento Interno da USP, aprovados por decretos executivos, expressamente classificam o seu processo orçamentário como ato complexo interno, em que se associam o Conselho Universitário e o Reitor, sem interferência externa do Governo do Estado em sua formulação ou eficácia.

Paralelamente, sob inspiração dos mesmos princípios, o Orçamento-Programa do Estado se limita a incluir na Despesa, entre as dotações distribuídas pela Administração Geral do Estado, a dotação global destinada ao custeio da programação a cargo da Universidade de São Paulo (veja na Lei n.º 183, de 10 de dezembro de 1973, que aprovou o Orçamento do Estado para 1974, a rubrica 64 12.51.01, no valor de Cr$ 463 000 000,00 (quatrocentos e sessenta e três milhões de cruzeiros).

Significativamente, o Decreto n.º 3 097, de 28 de dezembro de 1973, que discriminou a Receita e a Despesa no presente exercício, respeitou o sentido global da subvenção, eximindo-se de dividi-la sequer entre despesas de custeio e de capital, embora tenha relacionado a programação da USP (veja código 3.2.1.3 — subvenções sociais a instituições estaduais — programação a cargo da Universidade de São Paulo — Cr$ 463 000 000,00 e, na sua estrutura programática, item 51.01, o programa e subprograma a serem desenvolvidos pela USP, no exercício de 1974).

A disposição do art. 15, n.º II, do Decreto-lei Complementar n.º 7, de 1969, não pode alcançar a USP — não obstante a remissão a ela feita no art. 30 da mesma lei — em termos literais. Impõe-se interpretá-la sistematicamente com o conjunto de normas federais e estaduais que asseguram e preservam a autonomia da Universidade.

Poderá o Governador do Estado, no decreto de execução do Orçamento-Programa Geral do Estado, ou em ato executivo especial, discriminar globalmente a subvenção anual concedida à USP, entre dotações destinadas a investimento ou a custeio e, por via de conseqüência, submeter à sua aprovação prévia as respectivas alterações.

É vedado, contudo, atribuir ao preceito em causa um entendimento que conduza — como pareceu ao Tribunal de Contas — a sujeitar o Orçamento da USP à homologação ou aprovação pelo Governador do Estado.

Ao Tribunal de Contas do Estado compete julgar as contas que lhe são anualmente prestadas (art. 6.º da Lei n.º 6 826, de 1962), como forma do controle externo que exerce nos termos da Constituição Estadual (arts. 87, § 1.º e 90).

A decisão que proferiu, em face da representação da Auditoria do Tribunal perante a Universidade, pretendendo impor à Universidade e ao Governador do Estado, uma nova formalidade para a aprovação do Orçamento da Universidade, contraria, a um só tempo, a lei federal — que assegurou autonomia financeira às Universidades; a lei estadual — que, desde 1944, qualificou as modalidades de

controle econômico-financeiro a serem exercidas pela Administração estadual; os Estatutos da USP, aprovado pelo Governador e, finalmente, o próprio orçamento do Estado, que, obediente às leis e à prática consolidada, prevê unicamente a subvenção global da USP e indica os assuntos de sua programação.

A posição assumida pela ilustre corte paulista parte, a nosso ver, de uma premissa falsa: a de que a USP, como autarquia, deve igualar-se às demais pessoas administrativas dessa categoria.

Em verdade, porém, as Universidades são, conforme a citada lei federal, autarquias de regime especial, porque nelas ocorre uma diferença qualitativa substancial que as distingue das demais autarquias. A atividade que desempenham, no campo da educação e da cultura, não pode sobreviver, sem um grau mais intenso de autonomia que tem seus lindes traçados na Lei Básica Federal, que obriga ao legislador estadual e, *a fortiori,* aos órgãos de controle financeiro, que não a podem obscurecer ou contrastar.

O Supremo Tribunal Federal firmou claramente a distinção entre a USP e as demais autarquias estaduais no julgamento da Representação n.º 796. Diante do texto da Constituição Estadual de 1967 (art. 17, n.º X), que subordinava à aprovação da Assembléia a indicação do Reitor e dos dirigentes de autarquias, declarou constitucional essa última parte do preceito, mas repeliu a primeira, por incompatível com a autonomia universitária, tal como garantida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (ver acórdão in *Revista Trimestral de Jurisprudência,* v. 56, p. 412-15).

Do ponto de vista da dinâmica administrativa da USP não é apenas a aprovação *interna corporis* do seu Orçamento que preserva a sua autonomia. É também a competência do Reitor, estatutariamente consagrada, para as transposições orçamentárias no curso do exercício.

Delas necessita valer-se, com relativa freqüência, a autoridade superior da Universidade, diante de despesas imprevistas ou situações supervenientes.

Como esclarece a consulta o remanejamento de recursos é feito unicamente dentro da categoria econômica das despesas correntes (categoria 3) ou, mais especificamente, nas despesas de custeio. Não transfere recursos entre essa categoria e a categoria 4 (Despesas de Capital), as quais não se comunicam e de certa forma se opõem conceitualmente.

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.

Parece-nos, assim, que a questionada decisão do Tribunal de Contas do Estado contém vício de legalidade, por ofensa à lei federal e às próprias normas da legislação estadual.

Para sanar esse vício, três vias se oferecem à Universidade de São Paulo:

1. Pleitear do Tribunal novo pronunciamento, revocatório da decisão em causa.

2. Representar ao Governador do Estado a fim de que, no uso do poder regulamentar, exclua a USP da pretendida aplicação do Decreto-lei Complementar n.º 7, de 1969, de modo a compatibilizar a norma invocada pelo Tribunal de Contas com o princípio da autonomia universitária.

3. Recorrer à via judicial, diante da lesão de direito (violação da autonomia universitária), podendo valer-se tanto do mandado de segurança como da ação declaratória, admissível ainda que tenha ocorrido violação do direito (*Código de Processo Civil,* art. 4.º, parágrafo único).

É o meu parecer, *sub censura.*

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1974.

Caio Tácito, Professor titular de direito administrativo na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.