



ESCOLA DE FORMAÇÃO 2007

Estudo Dirigido

Autonomia universitária

Preparado por Hélio Botelho Piovesan

(Escola de Formação, 2007)

MATERIAL DE LEITURA PRÉVIA:

RE 83962

Decreto Declaratório nº. 1

Decreto nº. 51461

Decreto nº. 51471

Decreto nº. 51473

Decreto nº. 51636

Decreto nº. 51660

Cícero Araújo e Álvaro de Vita - A invasão da reitoria da USP e a desobediência civil

CONTEXTO

A autonomia universitária foi um tema que esteve em evidência nos principais veículos de comunicação durante o primeiro semestre de 2007. O enfoque no assunto decorreu da publicação dos primeiros decretos da gestão de José Serra no Governo do Estado de São Paulo, que estão relacionados a um novo plano de regulação do orçamento das universidades estatais. A grande discussão em torno disso foi se os decretos não feririam a autonomia administrativa e financeira das universidades.

O princípio da autonomia universitária está no artigo 207 da CF/88, no qual dispõe:

"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".

Este artigo é regulamentado pela lei federal 5.540/68, que foi recepcionada pela Constituição de 1988. Esta lei já tratava o ensino de forma indissociável à pesquisa e concedia às universidades autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira.

As primeiras mudanças deste novo trato ao orçamento universitário foram o corte de parte do repasse previsto com a arrecadação do ICMS de 2006 (9,57%) e o contingenciamento de 15% dos recursos de custeio deste ano. O termo "mínimo" de 9,57% de repasse do ICMS às universidades estaduais constava no texto legal desde a LDO de 1995. No final de 2006, a Assembléia Legislativa aprovou a ampliação desse repasse para 10,43%, que foi vetada pelo ex-governador Cláudio Lembo, em 31 de dezembro de 2006.

Outro plano do governo de SP foi realizar a execução financeira das universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp) pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e dos Municípios de São Paulo (Siafem), criado em 1996. Atualmente as universidades só prestam contas ao Tribunal de Contas do Estado, e se aderissem às fiscalizações do Siafem, teriam que compartilhar os seus recursos em uma mesma conta do Estado de SP, da qual o governador poderia verificar todos os gastos. O que não ficou devidamente compromissado foi que os governantes não fariam uso desse sistema de controle para vetar parte da verba, baseados em critérios próprios.¹

Diante destas incertezas, os movimentos estudantis se mobilizaram para questionar o conteúdo dos decretos. No momento em que ocorriam várias manifestações, alguns acadêmicos discutiam a importância e a legitimidade de algumas formas de atuação política, entre elas, a desobediência civil. Para Cícero Araújo e Álvaro de Vita, trata-se de *"um ato público, não violento, político, porém consciencioso, contrário à lei e usualmente feito para produzir uma mudança na lei ou em políticas de governo"*.

RE 83962

Em 1974 a USP entrou em juízo com um mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas que dava autoridade máxima para o Governador do Estado aprovar previamente o orçamento das Universidades estaduais, apoiado no disposto no art. 15, inciso II, do decreto-lei complementar nº. 7. O pedido de segurança foi para resguardar a autonomia financeira, direito líquido e certo do qual a impetrante se dizia titular. O argumento da USP foi que a autonomia financeira das universidades seria plena e garantida em legislação federal (art. 3º da Lei 5.540/68) e constitucional (art. 8º, inciso XVII, "q" e da CF/67), sendo essas normas hierarquicamente superiores à legislação estadual. O Tribunal de Justiça conheceu, mas indeferiu o MS.

A USP recorreu da decisão e em 1979 o caso chegou ao STF como o RE nº 83962. A recorrente acrescentou que houve violação à letra "a" do art. 119, III da CF/67 e que a decisão negou vigência ao art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O recorrido se defendeu, desta vez, com fundamento em norma constitucional, para dizer que a decisão do TJ preservou a autonomia política (art. 13, par. 1º CF/67) do Estado quando restringiu a autonomia financeira das Universidades. Também sustentou que a Lei Federal nº. 5540 menciona apenas as Universidades Federais no que toca à autonomia financeira e administrativa, e que no caso da USP o regime jurídico vigente seria de uma autarquia estatal descentralizada.

¹ Pesquisado em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/52727,1>. Usp x governadores.

O parecer do Procurador Geral da República conheceu o recurso e rebateu os argumentos do recorrido citando outros dispositivos legais.

Por fim, o relator (Min. Soares Muñoz) afirma em seu voto que o decreto-lei complementar nº. 7 afronta somente a Lei Federal nº. 5540. Ele acolheu a tese de que autogestão dos recursos financeiros pelas universidades, desde que esta seja regulada "a posteriori" e na forma da lei. A decisão da primeira turma do STF foi unânime pelo conhecimento do recurso, pelo provimento e deferimento do mandado de segurança.

DECRETOS

O governador publicou o Decreto Declaratório n. 1, que deu a interpretação oficial das medidas anteriores referentes às universidades estaduais.

As principais alterações dadas pelo Decreto Declaratório nº 1 foram:

-A manutenção pelas universidades das contas específicas no Banco Nossa Caixa para efetivar "transferências ou remanejamentos, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária".

-Inaplicabilidade às universidades estaduais dos dispositivos contidos nos decretos n. 51.471 ("dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração Direta e Indireta"), n. 51.473 (dispõe sobre a reavaliação e a renegociação dos contratos em vigor e das licitações em curso), e n. 51.660, ("institui a Comissão de Política Salarial").²

-Alteração do artigo II, alínea c, do decreto 51.461, de onde antes era feita referência à "ampliação das atividades de pesquisa, principalmente as operacionais, objetivando os problemas da realidade nacional" agora se lê "ampliação das atividades de ensino, pesquisa e extensão".

- Eliminação de algumas funções da Secretaria de Ensino Superior, criada pelo decreto 51.461.

Em relação à última reformulação citada, o PT (Partido dos Trabalhadores) ajuizou uma ADIN, no TJ-SP, com pedido de liminar, alegando que a criação da Secretaria de Ensino Superior prevista pelo decreto 51.461, violou a Constituição Estadual, "já que somente por lei, nunca por decreto, se poderia criá-la".³ Além disso, o partido alega que a criação desta Secretaria levou à extinção da Secretaria de Turismo, o que não estava disposto no texto do decreto, e que a vinculação das universidades paulistas à Secretaria fere o princípio da autonomia universitária.

O desembargador Palma Bissom indeferiu a liminar, porque o Decreto Declaratório nº. 1 esvaziou a real utilidade da Secretaria e, por isso, deixou de existir a urgência da liminar. Ainda assim, o magistrado reconheceu a inconstitucionalidade de alguns artigos do Decreto 51.461.

² Pesquisado em: <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL42453-5604,00.html>.
Decretos.

³ Pesquisado em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/39104.shtml>. Magistrado diz que Secretaria de Ensino Superior é ilegal, mas nega liminar. Por Danielle Ribeiro.

QUESTÕES:

1) O princípio da autonomia das universidades (CF, art. 207) é irrestrito? Ele cuida de soberania ou independência? As universidades não estariam submetidas a outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art.165, § 5º, I)? É importante realizar um controle do orçamento das Universidades? De que modo ele pode ser feito sem que viole a autonomia universitária?

2) Desde a decisão do RE 83962 até a publicação dos decretos, o ordenamento jurídico brasileiro foi modificado, principalmente pela nova Constituição Federal de 1988. A autonomia universitária passou a ser um princípio constitucional positivado no art. 207.

Mesmo diante de contextos distintos, pode-se dizer que a decisão do STF no RE 83962 estabeleceu um precedente às universidades que alegaram que a autonomia universitária foi ferida pelos decretos? É correto dizer que a *ratio decidendi* do acórdão foi que o estado não está autorizado a fazer o remanejamento prévio dos recursos das Universidades?

3) O parágrafo 1º do art. 207 da CF diz que é facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. O art 1º do decreto 51.471 que proibia a admissão ou contratação de pessoal no âmbito da Administração Direta e Indireta, incluindo as autarquias de regime especial, como a USP, tornou-se inaplicável com a reforma dada pelo decreto declaratório n.1.

A proibição da contratação de pessoas imputada às Universidades pelo decreto 51.471 é constitucional? Em uma lei que regulasse essa contratação, poderia haver a mesma proibição?