

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS  
BRASILEIRAS:  
ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE COM A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DA  
AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

**THE FINANCIAL AUTONOMY OF BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES:  
COMPATIBILITY ANALYSIS WITH THE CONSTITUTIONAL PROVISION OF  
UNIVERSITY AUTONOMY**

Pedro Moreira Alonso<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo pretende analisar as condições normativas e factuais nas quais se efetivam (ou não) a autonomia financeira das universidades federais brasileiras e é norteado pela seguinte questão: o atual quadro financeiro das universidades federais brasileiras corresponde ao modelo de autonomia financeira previsto no art. 207 da Constituição Federal? Para tratar dessa questão será empreendida pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho identifica a deficiência do modelo de autonomia financeira das universidades federais. Conclui-se pela incompatibilidade com a previsão constitucional da autonomia universitária. São identificadas iniciativas gestadas nos Estados de concretização da autonomia financeira nas universidades estaduais. Por fim, defende-se a reforma do desenho institucional em relação à autonomia financeira das universidades federais.

**PALAVRAS-CHAVE:** autonomia universitária; autonomia financeira; universidade pública.

**ABSTRACT:** The article intends to analyze the normative and factual conditions in which the financial autonomy of Brazilian federal universities take place (or not) and is guided by the following question: the current financial framework of Brazilian federal universities corresponds to the model of financial autonomy provided for in art. 207 of the Brazilian Federal Constitution? To address this issue, bibliographical and documentary research will be undertaken. The work identifies the deficiency of the financial autonomy model of federal universities, concluding that it is incompatible with the constitutional provision of university autonomy. Initiatives developed in the States to implement financial autonomy in state universities are identified. Finally, we defend the reform of the institutional design in relation to the financial autonomy of federal universities.

**KEYWORDS:** university autonomy; financial autonomy; public university.

---

<sup>1</sup> Técnico Administrativo em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

## INTRODUÇÃO

As universidades federais brasileiras vêm demonstrando sua essencialidade para a construção de um desenvolvimento sustentável. Com a implementação da política de ação afirmativa, supera-se aos poucos a elitização, que acabará, ao que tudo indica, por matizar a desastrosa desigualdade social que macula o Brasil, fruto de um projeto colonial baseado na escravidão, ao possibilitar o acesso de ensino superior de qualidade a parte majoritária do povo brasileiro que teve sua educação formal negada ao longo da história nacional. Entretanto, as políticas de acesso à universidade devem ser acompanhadas de políticas de permanência, sob pena de não alcançarem os resultados esperados.

Todos os direitos são positivos, como afirma Holmes e Sunstein (2019, pp. 23-36), ou seja, dependem de políticas públicas, as quais, por sua vez, dependem de recursos públicos para serem efetivadas. Da mesma forma as políticas públicas universitárias dependem de financiamento para sua implementação. Destarte, as políticas de ação afirmativa, ou de acesso e permanência, são exemplos de políticas fulcrais para o Brasil que se encontram ameaçadas com os progressivos cortes orçamentários que as universidades federais vêm sofrendo e que foram concebidas graças ao espaço de discricionariedade administrativa promovida pela autonomia universitária.

Este trabalho busca analisar as condições normativas e factuais nas quais se efetivam (ou não) a autonomia financeira das universidades federais brasileiras e é norteado pela seguinte questão: o atual quadro financeiro das universidades federais brasileiras corresponde ao modelo de autonomia financeira previsto no art. 207 da Constituição Federal? Para tratar dessa questão será empreendida pesquisa bibliográfica e documental.

Nesse sentido o trabalho está organizado da seguinte forma: na primeira parte será abordada a constitucionalização da autonomia universitária promovida na Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Além disso, será apresentada as classificações e interpretações do princípio da autonomia universitária a partir de seus subprincípios: autonomia didático-científica, administrativa e financeira. Na segunda parte, será escrutinado o *status quo* da autonomia financeira das universidades federais brasileiras, em especial a regulamentação da matéria na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o processo de (des)financiamento provocado pelo cenário de crise fiscal somado à guerra cultural travada por setores ultraconservadores. Na terceira parte, discorrer-se-á sobre a adoção de mecanismos que melhor asseguram a autonomia

financeira por Estados da Federação. Por fim, será debatida a possibilidade de fortalecimento da autonomia financeira das universidades federais.

### **1. A autonomia universitária na Constituição de 1988**

Ciente da importância das universidades para a construção de um projeto democrático, a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 positivou de forma expressa no art. 207 da Constituição Federal o princípio da autonomia universitária a partir de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A priori, cumpre rechaçar a interpretação da autonomia universitária na Constituição de 1988 a partir da legislação infraconstitucional. Aragão denuncia este tipo de interpretação recorrente em relação ao princípio da autonomia universitária:

Os defensores da chamada interpretação retrospectiva do art. 207 da Constituição Federal sustentam que nada mudou na autonomia universitária com a sua constitucionalização. O conteúdo da autonomia teria permanecido o mesmo, só que com hierarquia de norma constitucional, invalidatória de qualquer norma infraconstitucional que a contrarie. (2020, p. 7)

Conforme aponta Cyrillo e Castilhos, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, discutiu-se a inserção ou não da expressão “na forma da lei” no fim do art. 207 (2021, p. 87). Optou-se pela supressão, assumindo a evidente feição de norma de eficácia plena, em detrimento de norma de eficácia limitada ou contida. Há relativo consenso sobre a caracterização como norma de eficácia plena na produção acadêmica nacional sobre o tema<sup>2</sup>.

Ademais, há a tendência em caracterizar a autonomia universitária como uma garantia institucional, ora como uma garantia em relação ao direito à educação, em uma interpretação mais simplificada, ora como como garantia a um complexo de direitos e valores que encontram guarida nas instituições universitárias. Esta última acepção parece ser a mais adequada às múltiplas funções exercidas pelas universidades na contemporaneidade nacional. As universidades públicas oferecem os mais variados serviços à população para além do ensino superior, como serviços médico-hospitalares por meio dos hospitais universitários, atividades

---

<sup>2</sup> Em levantamento feito, constatou-se que classificam o art. 207 como norma de eficácia plena Ranieri (2013, p. 134), Aragão (2021, p. 13) e Ferraz (1999, p. 123).

culturais, além do suprimento de saberes técnicos a políticas públicas locais, pela celebração de convênios<sup>3</sup> com municípios<sup>4</sup>.

A autonomia universitária deve ser compreendida a partir dos seus subprincípios: autonomia didática, científica, administrativa e financeira, nos termos do expresso no art. 207 da Constituição Federal. Tal artigo não adentrou nas minudências em relação à caracterização de cada um dos subprincípios decorrentes da autonomia universitária, de forma, que o método de interpretação sistemática é amplamente invocado para a complementação do seu desenho constitucional. Aragão alerta, porém, que tal método de interpretação é usualmente invocado pelos intérpretes que pretendem reduzir o seu alcance (2020, p. 8). Inobstante, feito tal alerta, o autor defende a utilização do método para a compreensão dos limites necessariamente constitucionais da autonomia universitária, como os advindos do regime jurídico de direito público.

Não há dúvida que, muitas vezes, a interpretação da autonomia universitária em conjunto com as outras normas constitucionais não só pode, como deve levar à delimitação do seu conceito em termos restritivos. Contudo a unidade da Constituição e o princípio da otimização dos princípios em ponderação, pelo qual nenhum dos princípios em jogo pode, salvo em casos extremos, perder toda a sua eficácia, impõe que, numa relação de duas vias, o contrário também possa se verificar. (Idem, ibidem)

Em síntese a autonomia didático-científica está relacionada à atividade-fim das universidades e implica no reconhecimento da competência da universidade para definir a

---

<sup>3</sup> Conforme aponta Diniz, a celebração de convênios com entes da administração direta é facilitada pelo arranjo promovido na Lei de Licitações vigente ao tempo da escrita do artigo – Lei 8.666/93, com a utilização das fundações de apoio: *Consoante a Lei de Licitações, a Administração Pública pode contratar a universidade com dispensa de licitação, ou seja, contratar um ente administrativo de natureza especial, com condições de atuar em qualquer área de conhecimento, desde que o objeto contratado se relacione primordialmente com a atividade universitária. Já a universidade, por sua vez, poderá, nos termos de lei especial, igualmente contratar sem licitação uma pessoa jurídica privada - a fundação de apoio - para que esta efetue compras e contratações de serviços com o objetivo de apoiar a atuação da universidade, realizando-as sob regime de Direito Privado, atuando, portanto, sem os limites legais aplicáveis aos entes administrativos. A combinação dessa dupla dispensa genérica de licitação estimulou o amplo uso administrativo das universidades federais por outros entes estatais, porquanto, uma vez combinadas as licenças, elas permitem que se alcance, sem licitação, o uso de um ente privado (a fundação de apoio) para, com apoio de um ente administrativo federal interposto (a universidade), contratar compras e serviços de modo a se afastar parcialmente os entraves orçamentários, financeiros e licitatórios impostos aos interessados finais, no caso, entes da administração pública direta ou indireta* (Diniz, 2015, p. 71). Com a substituição de Lei 8.666/93 pela Lei 14.133/21, a possibilidade de dupla dispensa de licitações continua possível, vide art. 75, XI e XV.

<sup>4</sup> Como exemplo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro recentemente assinou contrato com a Companhia de Saneamento de Maricá tendo como objeto a elaboração de um plano de segurança hídrica para o Município. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2021/08/ufrj-vai-preparar-plano-de-seguranca-hidrica-para-marica/>, acesso em 31/08/2021.

relevância do conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão (Ranieri, 2013, p. 146). A autonomia científica pode ser caracterizada em síntese como a discricionariedade administrativa para definir e executar seus projetos de pesquisa.

Consiste na liberdade de estabelecer quais os problemas que são relevantes para a investigação, definir a forma pela qual os problemas podem ser pesquisados e julgar os resultados da investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento, independentemente dos interesses externos que contrariem. (Durham, 1989, p. 5).

As autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial são instrumentais em relação à atividade-fim (ensino, pesquisa e extensão), ou seja, buscam fornecer subsídios institucionais para que as autonomias didática e científica possam ser concretizadas.

A autonomia administrativa consiste no poder de organização interna sem a interferência de autoridade exterior à universidade, sem prejuízo do controle externo (Ranieri, 2013, p. 162). Ou ainda, segundo Lodi, 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 (2019, p. 8).

Já a autonomia financeira, como será explorada a seguir, é interpretada de forma restritiva como o poder conferido à universidade de gerir os recursos que lhe são repassados (Ranieri, 2013, p. 172), com uma conseqüente dependência em relação ao ente político a que está vinculada – União, Estados ou Distrito Federal.

## **2. Autonomia financeira das universidades federais: o modelo atual**

A principal lei que regulamenta a autonomia universitária e seu aspecto financeiro é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. Promulgada em 1995, foi responsável por detalhar o significado de autonomia universitária, a partir da interpretação do Congresso Nacional<sup>5</sup> do art. 207 da CF. Também é possível afirmar que conferiu mais autonomia ao

---

<sup>5</sup> Conforme preceitua Peter Habërle, a interpretação constitucional não está restrita aos órgãos jurisdicionais, mas, em última análise, a todos os cidadãos em uma sociedade aberta. Nesse sentido, afirma: “A sociedade é livre e aberta na medida em que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato” (1997, p. 40). Kelsen, em sua Teoria Pura do Direito, afirma que o Poder Legislativo, no exercício de sua função típica, também realiza interpretação constitucional: “Mas há também uma interpretação da Constituição, na medida em que de igual modo se trate de aplicar esta – no processo legislativo, ao editar decretos ou outros atos constitucionalmente imediatos – a um escalão inferior (...)” (2009, p. 387)

revogar as disposições legais ainda provenientes da ordem constitucional de 1967, embora em geral tenha mantido a ideia de autonomia relativa presente até os dias atuais, concepção originária do pensamento antiliberal de Francisco Campos<sup>6</sup>.

O seu artigo 55 proclama que cabe à União assegurar em seu orçamento recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de ensino superior mantidas. O artigo diz o óbvio: tal norma já decorre do texto constitucional originário. Não obstante, tal previsão busca assegurar o compromisso de financiamento público do ensino superior, uma vez que o momento histórico de produção legislativa se deu em meados da década de 90, quando estavam aportando por aqui os postulados neoliberais do Consenso de Washington, que, dentre outras propostas, busca afastar do Estado a tarefa de financiar a pesquisa e a educação superior nos países subdesenvolvidos, como afirma Boaventura de Sousa Santos no excerto a seguir:

A perda de prioridade da universidade pública na universidade pública nas políticas públicas de Estado foi, antes de mais nada, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. (...) Apesar das declarações políticas em contrário e de alguns gestos reformistas, subjacentes a este primeiro embate da universidade com o neoliberalismo está a ideia de que a universidade pública é irreformável (tal como o Estado) e que a verdadeira alternativa está na criação do mercado universitário. (Santos, 2011, pp. 18-19)

Dessa forma, é possível interpretar o artigo 55 como reafirmação do povo brasileiro, por meio do Congresso Nacional, da adoção do modelo de financiamento público das universidades públicas.

As demais prerrogativas conferidas pelo legislador ordinário às universidades em relação à sua autonomia financeira estão localizadas no art. 54, §1º, incisos II a VII:

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

(...) III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

---

<sup>6</sup> Francisco Campos, figura influente nos dois últimos períodos autocráticos brasileiros, defendeu a ideia de autonomia relativa na Exposição de Motivos do Estatuto das Universidades de 1931, de sua própria lavra enquanto ministro do Governo Provisório (Cunha, 2007c, p. 266).

- V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

Cumpra argumentar o evidente caráter de rol exemplificativo, tendo em vista que se trata de regulamentação do previsto na Constituição Federal. Por conseguinte, todos os procedimentos e prerrogativas essenciais ao atendimento das finalidades institucionais devem extrair normatividade diretamente do art. 207 da CF.

De forma principal, a LDB preceitua a prerrogativa de elaboração de seus próprios orçamentos pelas universidades federais dentro do processo de elaboração das leis orçamentárias pelo Poder Executivo Federal. Conforme esclarecem Milioni et al., para compreender o processo de elaboração orçamentária das universidades federais, deve-se primeiro compreender que as Instituições Federais de Ensino Superior são Unidades Orçamentárias do Órgão Setorial Ministério da Educação, que por sua vez é coordenada pela Secretaria de Orçamento Federal (2015, p. 172). Nesse ínterim, no processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Orçamento Federal define os limites orçamentários do Ministério da Educação, o qual determina a repartição de parte de seu orçamento entre as universidades federais (Idem, pp. 177-178). O critério para o rateio deve ser o previsto no Decreto nº 7.233/10, o qual *dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária* (BRASIL, 2010).

O artigo 4º do referido decreto prescreve que o Ministério da Educação levará em conta matriz de distribuição para a alocação de recursos classificados destinados a despesas classificadas como de “Capital” e “Outras Despesas Correntes”. A matriz será elaborada por comissão paritária organizada dentro da estrutura do MEC, sendo os seus membros indicados pelos reitores das universidades federais e pelo referido ministério, nos termos do § 1º do mesmo artigo. Já o § 2º define os parâmetros que deverão ao menos ser levados em conta:

- § 2º Os parâmetros a serem definidos pela comissão levarão em consideração, entre outros, os seguintes critérios:
- I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
  - II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
  - III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
  - IV - o número de registro e comercialização de patentes;
  - V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;

- VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;
- VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e
- VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

Os critérios elencados no Decreto acima referido podem ser resumidos em uma palavra: produtividade. Não obstante seja louvável premiar as instituições mais produtivas, é necessário que sejam levados em conta outros critérios com vistas a não concentrar recursos nas universidades com mais tempo de existência, o que provavelmente acentuaria as desigualdades regionais. Defende-se neste trabalho o potencial das universidades federais em desenvolver políticas públicas que, dentre outros objetivos, possam contribuir para o desenvolvimento de regiões do país historicamente negligenciadas pelas políticas públicas federais, a partir do espaço de discricionariedade deixado pela previsão constitucional da autonomia universitária.

Exposto o desenho legislativo da autonomia financeira, cumpre adentrar um ponto de tensão sobre a autonomia financeira das universidades na atualidade que denuncia um modelo de falta de concretização: o cenário de paulatinos cortes de verbas perpetrados em face das IFES nos últimos anos que atrasa pesquisas científicas, promove fuga de cérebros e ameaça inviabilizar a própria existência das universidades federais.

### 2.1. Crise fiscal, guerra cultural e (des)financiamento

Com o cenário de crise fiscal vivenciado pelo Brasil nos últimos anos, um dos alvos da política de austeridade fiscal tem sido as universidades federais. O cenário já dramático provocado pela EC 95/16 se acentuou com a assunção de uma guerra ideológica promovida pelo Governo de Jair Messias Bolsonaro em face das universidades. Conforme documentado por Leher (2019, p. 25) o ataque às universidades foi objeto da campanha eleitoral do atual Presidente. Em seu primeiro ano de governo, o então Ministro Abraham Weintraub decidiu promover cortes de 30% de recursos de todas as universidades federais, após não conseguir apontar fundamentos republicanos para sustentar o corte por “balbúrdia” na Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal da Bahia e Universidade de Brasília.

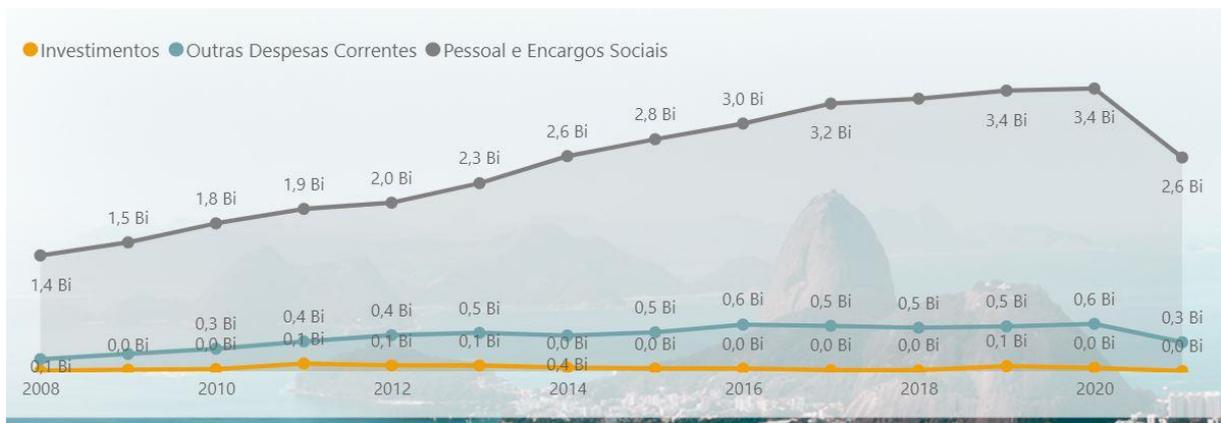
As duas narrativas – ideológica e da baixa eficiência – foram condensadas no ato do ministro, do final de abril de 2019, de corte de 30% dos recursos de três universidades federais (Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal da Bahia e Universidade de Brasília), consideradas pelo ministro como instituições que promovem “balbúrdia”, “promovem eventos políticos ou festas inadequadas” e

possuem desempenho insatisfatório. A despeito da inconsistência da justificativa, flagrantemente inconstitucional, o ministro, alertado para os riscos jurídicos do uso político de recursos orçamentários, a despeito de estarem previstos na Lei Orçamentária, estendeu os cortes para as demais universidades federais, cortando 30% dos recursos de todas as 63 Federais. (Leher, 2019, pp. 31-32)

No mesmo sentido, Ricardo Lodi, em artigo publicado ainda em junho de 2019, relata a existência da guerra cultural movida em face das universidades públicas a partir de três episódios: 1) o estrangulamento financeiro da Universidade Estado do Rio de Janeiro promovido em fase aguda da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro; 2) as incursões promovidas pela Justiça Eleitoral e por policiais nas universidades nas vésperas das eleições de 2018, declaradas inconstitucionais pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 548; e 3) os cortes de 30% promovidos pelo Ministério da Educação em 2019, citados acima (2019, pp. 2-3).

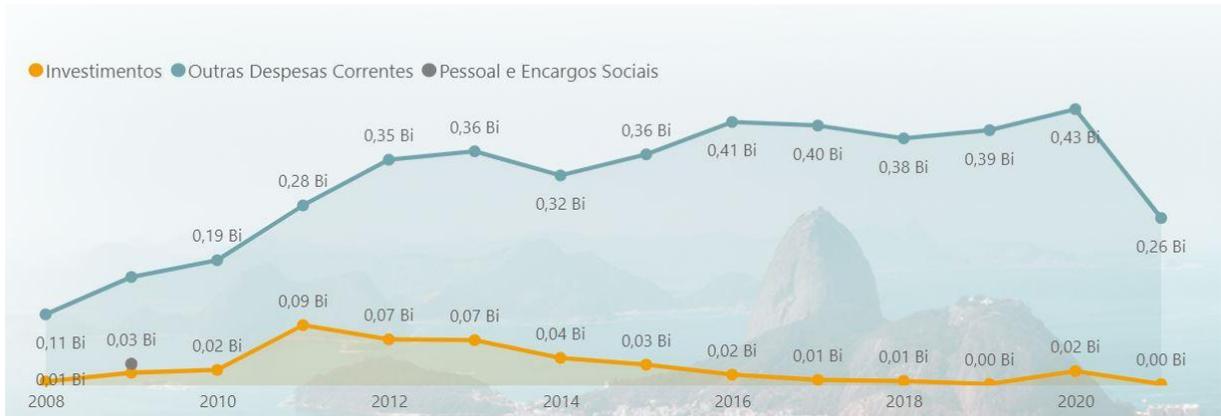
O desinvestimento no ensino superior e na ciência fica patente com a análise dos três gráficos a seguir, retirados do recém-lançado Portal Orçamentário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O primeiro gráfico mostra o total de verbas destinadas à referida universidade, o segundo os gastos discricionários, e, por fim, o terceiro representa as verbas destinadas ao investimento.

Figura 1: Evolução do Orçamento Geral



Fonte: UFRJ, 2021

Figura 2: Detalhamento da Evolução do Orçamento



Fonte: UFRJ, 2021

Figura 3: Evolução do Orçamento de Investimento



Fonte: UFRJ, 2021

A análise dos dados demonstrados nos gráficos revela que, embora o gasto obrigatório tenha crescido nos últimos anos, os recursos destinados ao investimento tiveram queda abrupta após o seu ápice vivenciado em 2011 – 93 milhões -, chegando em 2019 a 3,2% desse valor – 3 milhões. Resultado similar é exposto por Amaral (2021) em análise ampliada em todas as universidades federais. Em reforço a este cenário, as universidades federais sofrem ameaças de paralisa de suas atividades<sup>7</sup> a cada início de exercício financeiro com os contingenciamentos

<sup>7</sup> Neste ano de 2021, a reação foi capitaneada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, por meio de sua Reitora e Vice-Reitor, os quais foram à imprensa denunciar a impossibilidade de continuidade das atividades. A atitude gerou repercussão nacional, com a aderência de outras universidades e comoção popular, culminando com a reversão parcial dos contingenciamentos anunciados. Ver em: <https://blogs.oglobo.globo.com/opiniao/post/universidade-fica-inviavel.html>, acesso em 25/09/2021.

promovidos pelo Executivo Federal, dificultando, senão impossibilitando o planejamento orçamentário.

Ademais, Caetano e Campos denunciam a perda da autonomia das universidades na gestão do excedente de arrecadação providenciada pela Portaria nº 90/2018 da Secretaria de Orçamento Federal, ao prescrever a vinculação do excedente de arrecadação no financiamento de gastos de pessoal (2019, pp. 12-13).

Em síntese, pode-se afirmar que está em curso um processo de retirada de financiamento público das universidades federais por meio de corte de gastos e supressão de autonomia financeira. Como contraponto, o Ministério da Educação propôs o Programa Future-se, o qual busca submeter as universidades federais à lógica empresarial e, assim, obter financiamento com a iniciativa privada, dentre outras iniciativas, de forma totalmente incompatível com a autonomia universitária<sup>8</sup>.

### **3. Autonomia financeira, vinculação de receitas e regime de duodécimos**

Nesta parte do trabalho serão analisados instrumentos para a maior concretização da autonomia financeira das universidades públicas. Nesse aspecto, os Estados oferecem exemplos de arranjos institucionais mais condizentes com a efetividade da autonomia universitária em relação ao arranjo das universidades federais. O Estado de São Paulo destina percentual fixo da sua receita de ICMS para as universidades estaduais.

Já a Constituição do Estado do Rio de Janeiro sofreu duas principais alterações para concretizar a autonomia universitária. A primeira estabelecia percentual fixo das receitas do Estado para o financiamento das suas universidades estaduais. Tal emenda sofreu suspensão liminar pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 7807 e 4102 e fora revogada antes do julgamento do mérito. Finalmente, em 2017, como resposta ao estrangulamento financeiro sofrido durante a crise fiscal do Estado, fora promulgada a EC 71/2017, que inseriu o §6º no art. 309 da CERJ: *O poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de*

---

<sup>8</sup> Nesse sentido se pronunciou o Conselho Universitário da UFRJ, ao rejeitar a adesão ao Future-se: “Algumas premissas devem ser consideradas cláusulas pétreas que antecedem a possibilidade de adesão a esse ou qualquer outro programa de governo: 1) Garantia da autonomia universitária estabelecida pelo artigo 207 da Constituição brasileira e do caráter público e gratuito do ensino superior; 2) Defesa da integralidade da Universidade, evitando a fragmentação da sua estrutura e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; 3) Garantia de financiamento público adequado para a manutenção e funcionamento das Ifes; 4) Flexibilização dos limites de captação e uso dos recursos próprios captados pelas Ifes; 5) Garantia de preservação das carreiras públicas nas Ifes, com a manutenção dos concursos públicos e da contratação via Regime Jurídico Único, da estabilidade e também, no caso dos professores, a preservação da dedicação exclusiva.”. Disponível em <https://conexao.ufrj.br/2019/08/ufrj-se-posiciona-sobre-future-se-do-mec/>, acesso em 25/09/2021

*Janeiro - UERJ, dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.*

Dessa forma, garante-se à universidade o repasse mensal de verbas mesmo nos contextos de grave crise financeira, como a vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos. Ademais, o regime de duodécimos é garantia eficaz na prevenção dos desproporcionais contingenciamentos efetivados pelo Ministério da Educação no plano federal, já que reforçaria a autonomia das universidades de forma que, em caso de frustração de receitas, o contingenciamento deveria ser realizado pela própria universidade na proporcionalmente à frustração da receita<sup>9</sup> (Lodi, 2019, pp. 16-17).

### 3.1. Autonomia financeira das universidades estaduais e ADI nº 5456

A questão da possibilidade de inovação nas Constituições Estaduais em matéria de garantia da autonomia financeira das universidades públicas foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5456, a qual concluiu pela constitucionalidade da adoção do regime de duodécimos por Constituição Estadual e pela inconstitucionalidade dos demais dispositivos previstos na Emenda Constitucional objeto da ação de controle concentrado, como o dispositivo que determinava serem as universidades competentes para a elaboração de seus próprios orçamentos, sem qualquer interferência no texto da proposta pelo Poder Executivo.

O voto do Relator – Min. Gilmar Mendes – afirma a essencialidade da garantia do repasse de recursos para o atendimento das atribuições determinadas pela Constituição Federal:

De nada adianta o zelo na partilha de competências constitucionais se essa repartição não for acompanhada da divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente às diversas tarefas que lhes foram conferidas pelo Poder Constituinte. Da mesma forma, de nada vale prever autonomia para o desempenho de suas funções, se não são garantidos recursos suficientes para exercê-las. [...] Portanto, não basta garantir às universidades autonomia de gestão financeira e patrimonial, se a elas não for garantido um mínimo de recursos e patrimônio para gerir (STF, 2021, p. 10-11)

---

<sup>9</sup> O art. 9º da LRF prevê: “Art. 9o Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.” Percebe-se que o legislador ordinário preservou a autonomia dos Poderes e do Ministério Público, esquecendo-se dos demais órgãos e entidades com autonomia financeira determinada pela Constituição Federal, como a Defensoria Pública e as universidades públicas.

O voto segue com a negativa da equiparação entre a autonomia financeira das universidades com os Poderes da República, como, aliás, é costumeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o qual adota uma visão de autonomia relativa. Com esse argumento, conclui pela inconstitucionalidade da norma que conferia autonomia orçamentária à Universidade Estadual de Roraima. Ao analisar a constitucionalidade da previsão do regime de duodécimos, concluiu pela discricionariedade do Chefe do Poder Executivo em desenhar os arranjos institucionais nos quais se darão os repasses de recursos às universidades, inclusive podendo encaminhar emenda constitucional para que seja adotado o regime de duodécimos.

A definição do montante de recursos a ser destinado às Universidades estatais é competência do Poder Executivo, e não pode ser abolida pelos Entes Federados com base em sua autonomia. No entanto, a escolha da forma de repasse dos recursos parece admitir diferentes modelos, podendo os Entes federados, respeitada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, escolher modelo diferente do previsto para a União. Essa é, inclusive, a realidade posta. Como me referi no início da decisão, o Estado de São Paulo, por decreto do governador, optou por garantir o repasse de percentual da arrecadação do ICMS às Universidades paulistas. Assim, variando a arrecadação do ICMS para mais ou para menos, as Universidades devem gerir os recursos de modo a atender seus compromissos financeiros. Já os Estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina optaram por prever o repasse do orçamento na forma de duodécimos, ou seja, uma vez definido o orçamento pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, o orçamento destinado à Universidade será a ela repassado mensalmente para que livremente o administre. (Idem, *ibidem*, p. 15)

Dessa forma, o Ministro Gilmar Mendes repete a também tradicional interpretação não extraível textualmente da Constituição de que o Poder Executivo detém diversas prerrogativas em relação às universidades públicas. Tal entendimento decorre da interpretação da Constituição a partir da legislação ordinária pré-constitucional. Ou seja, neste caso, como em outros<sup>10</sup>, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a autonomia universitária prevista no art. 207 da CF significa a mera transposição para o texto constitucional do que estava previsto no regime legislativo anterior à vigência da atual Constituição.

De acordo com essa interpretação da Constituição, a adoção de desenho institucional que garanta maiores prerrogativas com vistas a assegurar a autonomia financeira das universidades federais dependerá de emenda constitucional de iniciativa do Presidente da República.

---

<sup>10</sup> O julgamento da ADI nº 51 é fundamental para a compreensão dessa interpretação. Nela a Procuradoria Geral da República provocou a jurisdição constitucional com o fim de declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 02/88 do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro que, interpretando a recém promulgada Constituição, mormente o seu art. 207, estabelecia normas para a eleição de reitor e vice-reitor. A norma impugnada prescrevia eleição pela comunidade universitária e que o Conselho Universitário empossaria o primeiro colocado. O Supremo Tribunal Federal por unanimidade declarou a inconstitucionalidade da norma ao entender que o art. 207 da CF somente havia constitucionalizado o regime legislativo pré-constitucional.

### 3.2. Possíveis caminhos de concretização da autonomia financeira das universidades federais

Conforme demonstrou-se anteriormente, a autonomia financeira das universidades federais vive um quadro de falta de concretização e de retrocesso, com o processo de retirada de financiamento público, não obstante a sua consolidação em norma constitucional originária. Foi relatado também que em alguns Estados da Federação, a vontade política local decidiu por fortalecer a autonomia financeira de suas universidades, tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade do estabelecimento de tais garantias, desde que respeitada a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Dessarte, na busca de soluções para a superação do modelo deficitário de autonomia financeira nas universidades públicas, cumpre questionar a possibilidade de transposição para o âmbito federal de modelos bem-sucedidos gestados em virtude do modelo de federalismo adotado pelo Brasil.

Os caminhos políticos para tal intento podem advir pelo Poder Judiciário ou pela via legislativa, com a iniciativa do Poder Executivo. A via da jurisdição constitucional seria possível em termos normativos a partir do entendimento de Ricardo Lodi exposto no excerto a seguir:

Estando a autonomia financeira umbilicalmente ligada ao pagamento dos duodécimos mensais, a ponto de entidades como o Ministério Público e a Defensoria Pública serem dotadas da primeira com base na previsão constitucional que lhes garante a segunda, resta evidenciado que as universidades públicas têm direito aos duodécimos independentemente do comando do art.168 da CF/88, já que este é elemento integrante da autonomia financeira que lhes é expressamente assegurada pelo art. 207 da CF/88. (Lodi, 2019, p. 15)

O autor realiza interpretação sistemática de modo a concluir ser extraível do art. 207 não somente a possibilidade de adoção do regime de duodécimos, mas a sua determinação, por ser da essência da autonomia financeira. Não obstante tal possibilidade, resta admitir que seria uma superação improvável no curto a médio prazo do entendimento vigente da corte nos últimos 33 anos de interpretação da Constituição Federal de 1988 considerando o entendimento dos atuais ministros<sup>11</sup>. De acordo com o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, o redesenho da autonomia financeira das universidades federais deve advir das instâncias políticas<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Dos atuais ministros, o Min. Edson Fachin se destaca minoritariamente pela defesa de mecanismos mais efetivos de concretização da autonomia universitária.

<sup>12</sup> O leitor se encontra diante de raro posicionamento de autocontenção judicial pelo Supremo Tribunal Federal.

Não é difícil concluir pela falta de vontade política no momento atual em fortalecer a autonomia universitária pelos Poderes Executivo e Legislativo Federal. Importa ressaltar que mesmo em momentos de prevalência de arranjos políticos mais progressistas não foram empreendidos movimentos de fortalecimento das garantias institucionais das universidades. Inobstante, a história recente tem demonstrado a importância das universidades públicas como instituições essenciais para a saúde democrática, especialmente por nutrir a esfera pública com pluralismo de ideias e conhecimento científico. A pandemia de Covid-19 deixou claro para a população brasileira o potencial das universidades públicas, com suas atuações hercúleas na mobilização de seus hospitais universitários, redirecionamento de pesquisas, adequação de laboratórios a produção de insumos básicos para a resposta à crise. Portanto, é possível e desejável a formação de uma agenda política de reversão do quadro atual.

Resta tratar qual espécie normativa seria a mais adequada. Nesse caso, emendar a constituição, inserindo parágrafos no art. 207 seria o mais aconselhável pelas seguintes razões: I) não depender de iniciativa reservada; II) versar sobre separação de poderes; III) alcançar todos os Estados da Federação; IV) caso opte pela vinculação de receitas, a legislação federal ordinária provavelmente incorreria em incompatibilidade material com o art. 167, IV, da CF<sup>13</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, a previsão do art. 207 da CF positivou a autonomia universitária como norma constitucional originária a partir da autonomia didática, científica, administrativa e financeira, muito embora não tenha detalhado os mecanismos institucionais pelos quais se concretizariam, de forma que o intérprete da constituição deve se valer do método sistemático para a construção da norma a partir do texto constitucional. Não obstante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até o momento tenha se valido de interpretações sistemáticas de forma a reduzir o alcance da autonomia universitária, essa não é a única opção possível e - adicione-se - muito menos é desejável levando-se em conta o projeto de país desenhado na Constituição de 1988. A autonomia financeira das universidades está regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que lhe garante o poder de elaborar

---

<sup>13</sup> Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

seu orçamento e gerir as dotações lhe destinadas pela Lei Orçamentárias e - diga-se de passagem - não contingenciadas pelo Poder Executivo.

Como revelam os dados compilados por Amaral (2021) e exemplificados no Painel Orçamentário da UFRJ (2021), as dotações orçamentárias das universidades federais estão em declínio desde 2014, tendo se acentuado com a retomada neoliberal operada pelo governo de Michel Temer e a aprovação do Teto de Gastos – EC 95/2016. Somou-se ao cenário já dramático a declaração de guerra cultural por setores ultraconservadores, vocalizada pelo ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, iniciando um novo ciclo de cortes orçamentários.

O panorama financeiro de estrangulamento das universidades federais denuncia um modelo de autonomia deficiente, incompatível com a previsão constitucional. As vontades políticas locais, por meio de Assembleias Legislativas Estaduais, têm promovido reformas para robustecer a autonomia financeira, as quais foram referendadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5456, desde que respeitem a iniciática do Poder Executivo. Ante a autocontenção do Poder Judiciário neste tocante, remetendo a decisão para as instâncias representativas, é momento de o povo brasileiro decidir se deseja realmente renunciar a sua autonomia científica e a todos os serviços e valores democráticos que encontram guarida na universidade pública.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução. A Terra é Redonda. Disponível em <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao>, acesso em 25/09/2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 32, n. 01, p. 5-28, 30 abr. 2020

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva; CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. Revista Brasileira de Educação. 2019, v. 24. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240043>, acesso em 28/09/2021.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Escritos sobre a universidade. – São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade crítica: o ensino superior na república populista. – 3. ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2007a.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. – 2. ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2007b.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. – 3. ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2007c.

CYRILLO, Carolina; SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos. A autonomia universitária na constituição de 1988: um modelo de autonomia institucional em construção. Revista Práticas em Gestão Pública Universitária, ano 5, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2021

DINIZ, Davi Monteiro. A estranha autarquia: da desagregação do regime jurídico constitucional universitário por leis administrativas e seus efeitos nas universidades federais brasileiras. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Minas Gerais, v. 1, n. 2, pp. 58 -86, Jul/Dez. 2015.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Os Desafios da Autonomia Universitária. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, Documento de Trabalho 9/89. São Paulo, 1989.

Ferraz, Anna Candida da Cunha. (1999). Autonomia universitária na Constituição de 1988. Revista De Direito Administrativo, 215, 117–142.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, 1997

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade de depende dos impostos : tradução de Marcelo Brandão Cipolla : Editora EMF Martins Fontes, 2019.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito ; tradução João Baptista Machado – 8ª ed. – São Paulo : Editora WMF Martins Fontes , 2009.

LEHER, Roberto. Autoritarismo contra a universidade : o desafio de popularizar a defesa da educação pública– 1.ed. – São Paulo : Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

LODI, Ricardo. Autonomia universitária em tempos de guerra cultural. RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ – Rio de Janeiro, N. 35, JUN. 2019.

MARSISKE SCHULTE, Renate. Historia de la autonomía universitaria en América Latina. Perfiles educativos, México , v. 26, n. 105-106, p. 160-167, enero 2004 . Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982004000100008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100008&lng=es&nrm=iso), acessado em 05/10/2020.

MILIONI, Karoline Cristina; BEHR, Ariel; LOPES GOULARTE, Jeferson Luís. Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior. Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, vol. 8, núm. 4, diciembre, 2015, pp. 164-188;

RANIERI, Nina, Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988/Nina Ranieri -2ª. Ed. - São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade – 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Painel Orçamentário-Financeiro da UFRJ. Disponível em: <https://planejamento.ufrj.br/painel-orcamentario/>, acesso em 25/09/2021.