

O princípio da autonomia universitária na prática da administração pública: os limites do controle interno

Dora Maria de Oliveira Ramos¹

1. Introdução. 2. Autonomia e autarquia de regime especial. 3. A autonomia antes de 1988. 4. A autonomia na Constituição de 1988. 5. Autonomia e atividade de controle da Administração. 6. Conclusão.

Resumo: O presente trabalho insere a questão da autonomia universitária, prevista no artigo 207 da Constituição Federal, no contexto do poder de controle que a Administração direta exerce sobre seus entes descentralizados, traçando as balizas para identificação de seus limites. A conclusão é a de que deve haver uma mútua compreensão da extensão dessa autonomia, que minimiza as interferências do poder central, mas não elimina o dever do gestor universitário de prestar contas e de agir com os cuidados próprios de um bom administrador.

Palavras-chave: Autonomia Universitária. Autarquia de regime especial. Controle.

1. A Constituição Federal de 1988 constitucionalizou o princípio da autonomia universitária ao dispor no *caput* do artigo 207 que “as

¹ Procuradora do Estado de São Paulo. Ocupa atualmente o cargo de Procuradora do Estado Chefe da Procuradoria Administrativa. Especialista em Direito Civil, Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenadora do Curso de Especialização em Direito do Estado da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado.

universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A correta inteligência da extensão desse princípio quando de sua aplicação prática cria, por vezes, uma zona de divergência entre o sentido admitido pela Administração pública centralizada e a conotação a ele atribuída pelas universidades públicas.

A tentativa de diminuir a zona de incertezas em meio a esse quadro é a proposta deste trabalho. Para tanto, este estudo usará como fonte de reflexão situações concretas em que o tema da autonomia universitária colocou-se no curso da prática vivenciada pela Administração pública.

O tema é amplo. Este trabalho circunscreve seus esforços à questão dos limites do controle exercido pela Administração direta sobre as universidades. O desafio é identificar até que ponto, escorado na autonomia, o administrador universitário pode deixar de observar diretrizes oriundas do poder central.

As questões que serão suscitadas foram estudadas no âmbito da Procuradoria Administrativa. Passaram, portanto, em seu contexto, pela análise crítica da homenageada desta obra, Maria Teresa Ghirardi Mascarenhas Neves, que, ao longo de seu exercício profissional, chefiou o órgão com extrema competência e espírito público. Pretende este artigo preservar o olhar percuciente e crítico que a homenageada sempre manteve sobre as questões que examinou, fazendo prevalecer o interesse público e o senso de justiça, próprios de seu caráter e de sua conduta profissional.

2. No direito brasileiro as universidades têm sido criadas como autarquias de regime especial. As autarquias, como é de sobejo conhecimento, são entes da Administração criados por lei e dotados de personalidade jurídica de direito público e poder de autoadministração, que lhes garante relativa capacidade de autogestão².

2 A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que “se deve evitar o termo autonomia, em relação às autarquias, porque estas não têm o poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se autoadministrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública política que lhes deu vida.”. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 486.

A expressão “autarquia de regime especial”, em si mesma considerada, não é um conceito que tenha um sentido próprio, que represente em abstrato um conjunto de características predeterminadas. O conteúdo preciso do que caracteriza o “regime especial” de uma dada autarquia deve ser entendido no contexto da própria lei que a criou. É a lei de criação que, ao dispor sobre seu objeto e instrumentos de atuação, definirá o regime especial que dá vida à autarquia.

No caso das autarquias educacionais, as características da especialidade do regime foram construídas pela doutrina, a partir dos textos legislativos.

Em matéria de universidades, o regime especial está diretamente associado à autonomia universitária e seu sentido deve ser examinado no contexto da legislação ordinária que regula o Ensino Superior, além de coejado à luz da própria norma constitucional que definiu dita autonomia.

A autonomia reconhecida constitucionalmente às universidades objetiva instrumentalizar a liberdade para a transmissão do conhecimento, reconhecida como o bem maior a ser alcançado. Em consequência, o foco da autonomia universitária está na autonomia didático-científica, constituindo as demais facetas do direito caráter meramente instrumental.

Referida autonomia didático-científica, razão de ser do instituto, abrange “a capacidade de organizar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão”. Exemplificando esse conteúdo, arrola Nina Ranieri, em pioneira monografia sobre o tema, que a atividade envolve: “a) a criação, a modificação e a extinção de cursos (graduação, pós-graduação, extensão universitária); b) a definição de currículos e a organização dos mesmos, sem quaisquer restrições de natureza filosófica, política ou ideológica, observadas as normas diretivo-basilares que informam a matéria; c) o estabelecimento de critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, inclusive no que concerne a regimes de transferência e adaptação; d) a determinação da oferta de vagas em seus cursos; e) o estabelecimento de critérios e normas para avaliação do desempenho dos estudantes; f) a outorga de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica; g) a possibilidade de experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas”.³

3 Nina Ranieri, *Autonomia Universitária*. São Paulo: Edusp, 1994, p. 117/118.

Sobre a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial mais se falará ao longo do texto.

3. Apenas com a Constituição de 1988 a autonomia foi alçada a preceito constitucional. Até então o tema era de base infralegal. Ocorre que as bases legais sobre as quais edificado o conceito não garantiam a solidez do instituto. O fundamento da autonomia alicerçado no velho Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, reconhecia uma autonomia administrativa, didática e disciplinar, dentro de estreitos limites.

O artigo 9º do decreto referido concedia a autonomia⁴, mas, no mesmo momento, já traçava seu limitador, ao dispor no parágrafo único que “nas universidades oficiais, federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou didática (...) só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos Governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação”.

Posteriormente a questão foi regulada de forma mais precisa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que proclamavam a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar das universidades, “na forma da lei e de seus estatutos” (nos termos do art. 3º da Lei nº 5.540/1968).

4. Na Constituição de 1988, o artigo 207 deu novo status ao tema, resolvendo muitas das inseguranças então existentes. A autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial restaram, então, expressamente asseguradas pelo texto constitucional federal. Em São Paulo, a questão foi tratada no artigo 254 da Constituição do Estado que, ao reafirmar o princípio autonômico, previu a participação da sociedade “por meio de instâncias públicas externas à universidade, na avaliação do desempenho da gestão dos recursos”..

O quadro normativo do tema se completa com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também asseguradora da autonomia universitária (arts. 53 e 54).

4 Artigo 9º – As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade”.

Com o assento constitucional da matéria, ressaltam os autores que o princípio da autonomia restou fortalecido, impondo uma diretriz que não pode ser limitada pelo legislador ordinário. André Ramos Tavares, por exemplo, afirma que com a constitucionalização do princípio, o espaço de atuação do Poder Legislativo foi limitado de forma acentuada e que a autonomia assumiu um patamar que a torna imune ao legislador infraconstitucional⁵.

Também Maria Garcia ressalta a impossibilidade de a lei ordinária limitar a autonomia constitucional concedida pela Lei Maior, ao observar que a autonomia, a partir de sua blindagem constitucional, “não suporta qualquer delineamento, qualquer classificação, extensão ou constrição que lhe advenha da normação infraconstitucional (será como definir *soberania, cidadania, democracia*, etc. via lei ordinária, mediante gradações, classificações, adjetivações)”⁶. Afinal, como conclui a autora, “autonomia é assunto que à lei ordinária não compete adentrar”.

O debate que tem sido travado, dada a generalidade da norma, é o de traçar os limites da autonomia. O primeiro aspecto a ser discutido na delimitação da extensão do dispositivo constitucional é que se trata de norma de eficácia plena e, portanto, de aplicação imediata. Nesse sentido a reiterada doutrina que vem se desenvolvendo sobre a matéria⁷.

A partir dessa certeza, afirma Anna Cândida da Cunha Ferraz que a norma constitucional estabelece o conteúdo da autonomia das universidades, sem condicioná-lo à lei. Não há necessidade de lei integrativa para aplicar ou definir a autonomia, que será exercida “nos termos da Constituição e não nos termos da lei”⁸.

5 Desdobramentos da norma constitucional da autonomia universitária. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, v. 8, n. 32, p. 193-198, jul./set. 2000.

6 Autonomia universitária e os centros universitários. Inconstitucionalidades da nova lei de diretrizes e bases da educação. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, vol. 7, n. 29, p. 37-43, out./dez. 1999.

7 Anna Cândida da Cunha Ferraz. A autonomia universitária na Constituição de 5.10.1998. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. especial, p. 87-124, set. 1998; Nina Ranieri. *Autonomia Universitária*. São Paulo: Edusp, 1994, p. 106; Giuseppe da Costa. Autonomia universitária: limites jurídicos. *Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 22, n. 91, p. 126-134, jul./set.1989.

8 Ob. cit., p. 96-97.

Essa relativa independência da lei e vinculação direta ao texto constitucional não significa a possibilidade do exercício incondicionado dessa autonomia, com violação da ordem jurídica.

Nenhuma dúvida subsiste de que a autodeterminação e a autonomia reconhecidas às universidades devem ser exercidas em conformidade com o ordenamento jurídico, na medida em que o gestor da universidade não tem qualquer licença constitucional para deixar de cumprir a lei em nome da autonomia outorgada⁹.

No entanto, a lei não poderá restringir a amplitude do que o legislador constitucional assegurou.

Anna Cândida da Cunha Ferraz, talvez a constitucionalista nacional que mais tem se dedicado ao tema, ressalta que os limites à autonomia universitária devem ser buscados na lei constitucional, na medida em que “os limites que se podem opor à autonomia universitária têm como sede única a própria Constituição Federal”.

No contexto dessa lição, a extensão da autonomia é definida com fundamento no texto constitucional, “independentemente da previsão ou disciplina de qualquer legislação hierárquica inferior. Impõe-se, portanto, registrar: onde não houver proibição, vedação ou limitação constitucional, há de imperar o princípio autonômico.”¹⁰.

Como consequências da inserção constitucional do tema, aponta Anna Cândida da Cunha Ferraz que as “leis que, de qualquer modo, alcancem as universidades, não podem ter como objetivo ou finalidade conceder ou restringir sua autonomia. Toda e qualquer lei que abrigue normas relativas à universidade, ou a ela se dirijam, deve se conter nos limites da Constituição e dispor sobre a matéria própria da vida legislativa de modo “adequado”, “razoável e “proporcional”, a fim de não frustrar a garantia institucional da autonomia; o conteúdo e os limites à autonomia constitucional são postos pelo constituinte originário na Constituição Federal e somente estes são admissíveis na vida do instituto; a autonomia universitária é exercida dentro dos limites da Constituição; onde a Cons-

⁹ Nesse sentido, por exemplo, Ada Pellegrini Grinover. A autonomia universitária e a criação de cursos na área da Saúde. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 91, n. 329, p. 163-170, jan.fev. 1995.

¹⁰ Ob. cit. 98.

tuição não estabelece limites, a lei não pode estabelecê-los também. (...) finalmente, a inclusão, no texto constitucional, do princípio da autonomia universitária como garantia institucional implica a derrogação de toda a legislação ordinária que com ela seja inconciliável.”¹¹

O Estado de São Paulo, pretendendo dar à proclamada autonomia universitária caráter de efetividade, regulou no Decreto Estadual n.º 29.598, de 2 de fevereiro de 1989, que parcela da arrecadação do ICMS seria destinada às Universidades, para que esse valor pudesse ser gerido de forma autônoma. As leis orçamentárias subsequentes têm preservado o mesmo princípio, assegurando percentual de arrecadação do ICMS a ser aplicado pelas universidades na gestão do ensino público de nível superior.

Dispôs o art. 3º do referido decreto que “o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas baixará normas adicionais fixando os critérios de execução orçamentária das Universidades do Estado de São Paulo, incluindo os relativos à política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo, observado não só o limite financeiro estabelecido neste Decreto como o disposto no artigo 37 da Constituição da República (...)”.

O regime especial que se atribui às universidades públicas decorre da propalada autonomia constitucional que dá ao ente uma especificidade que o retira da vala comum das demais autarquias. Não se pode, assim, pretender que às universidades sejam pura e simplesmente aplicadas as mesmas normas a que se submetem as autarquias de regime comum. Essa dicção levaria ao paradoxo de esvaziar o “regime especial” de qualquer significado lógico e prático.

O próprio Decreto-lei complementar estadual n.º 7, de 6 de novembro de 1969, ao disciplinar as entidades da administração descentralizada, reconhece a especificidade própria das universidades, ao excluir de seu âmbito de aplicação a quase totalidade das normas aplicáveis às demais entidades da Administração indireta (art. 30).

Assim, Anna Cândida da Cunha Ferraz, ao admitir a disciplina legal complementar ou os desdobramentos legislativos necessários ao funcionamento da universidade, menciona a possibilidade de criação de

11 Ob. cit. 103-104.

“sistemas de controle e tutela específicos dos entes autárquicos universitários”, fixados por “regras diretivas e básicas para o desenvolvimento do respectivo sistema de ensino superior”.

A razão de ser da autonomia universitária, como antes apontado, está ligada à desejada liberdade para a transmissão do conhecimento, relacionando-se, pois, com a autonomia didático-científica. Não menos importância assumem, porém, a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, na medida em que constituem instrumento de atuação para a plenitude da autonomia.

O Supremo Tribunal Federal já assinalou que a capacidade de autogestão financeira “é intrínseca à autonomia prevista”, o que parece evidenciar seu caráter instrumental¹².

Em seu voto, o Relator, Ministro Soares Muñoz, assinalou que “a autonomia financeira assegurada às universidades visa proporcionar-lhes a autogestão dos recursos postos à sua disposição e à liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, como acentua o Professor Caio Tácito(...), a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural; em suma, a aprovação de seu próprio orçamento”.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial atribui às universidades, concretamente, os meios necessários para exercer a gestão de sua atividade, dispondo de seus recursos financeiros. Assim, além de ter o direito de receber recursos em montante suficiente para atender às suas finalidades, podem elas dispor desses recursos, adotando os meios legalmente admitidos para atingir seus fins.

A autonomia administrativa reconhecida às universidades, na lição de Anna Cândida, consiste “no poder de autodeterminação e autonomia relativos à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônios próprios, inclusive no que diz respeito ao pessoal que deva prestá-los, e à prática de todos os atos de natureza administrativa inerentes a tais atribuições e necessários à sua própria vida e desenvolvimento. Tais poderes deverão ser exercidos sem ingerência de poderes estranhos

12 RE 83.962-SP, Primeira Turma, Rel. Min. Soares Muñoz, j. 17.4.1979, DOU 4.5.1979.

à universidade ou subordinação hierárquica a outros entes políticos, ou administrativos. Consiste, pois, na autonomia de meios para que a universidade possa cumprir sua autonomia de fins”¹³.

Destaque-se, dessa forma, que a universidade tem poder de auto-normação, produzindo, nos limites constitucionais, o direito a ela aplicado com relação às questões que lhe são peculiares.

E a força desse poder autônômico é de grandeza tal que Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao tempo da redação original do artigo 37, I, da CF/88, que somente admitia o acesso aos cargos, empregos e funções públicas aos brasileiros que preenchessem os requisitos estabelecidos em lei, sustentava que, por meio de seus estatutos e regimento, a Universidade de São Paulo poderia estabelecer as hipóteses e condições em que a admissão de professores estrangeiros seria realizada, quando necessária ao desenvolvimento das atividades universitárias¹⁴.

5. A definição dos limites dessa autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial genericamente reconhecida pelo texto constitucional, no entanto, é questão por demais controvertida. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “o princípio da autonomia das universidades (CF, art. 207) não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como as que tratam do controle e da fiscalização” (Adin n. 1.599-1, medida liminar, rel. Min. Maurício Corrêa, 1- 26.2.98, DOU 18.5.2001).

O mesmo Supremo Tribunal Federal também já decidiu que o gestor da universidade, porque limitado pelo ordenamento jurídico e submetido aos princípios regedores da Administração Pública, não pode estender administrativamente decisão judicial, concedendo benefício remuneratório a seu pessoal, se a jurisprudência, posteriormente à decisão estendida, firmou-se em sentido contrário. Para correção do ato contes-

13 Ob. cit., p. 109-110.

14 Contratação de professores estrangeiros perante a Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n .97, p.76-80, jan./mar.91.

tado, reconheceu o STF a submissão do gestor universitário à diretriz oriunda do poder central. Nessa oportunidade firmou o Pretório Excelso o entendimento de que “não há ilegalidade nem violação da autonomia financeira e administrativa garantida pelo art. 207 da Constituição no ato do Ministro da Educação que, em observância aos preceitos legais, determina o reexame de decisão de determinada Universidade, que concedeu extensão administrativa de decisão judicial”. É que, como ali decidido, “As Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as leis”¹⁵.

Como se vê, o gestor da universidade não está autorizado a dispor de seus poderes de gestão de forma desarrazoada e contrária ao direito. Ele está submetido à lei e deve reconhecer esses limites. Vale dizer, a autonomia não autoriza o gestor da universidade a adotar atos contrários ao bom direito.

Esse é o limite do gestor universitário. Resta definir o limite do poder de controle exercido pela Administração direta sobre as universidades.

Como se sabe, como instrumento para consecução de suas finalidades, a Administração Pública, além de valer-se de órgãos próprios integrantes de seu poder central, cria entes personalizados que compõem a Administração Indireta, num processo doutrinariamente denominado de descentralização administrativa por serviços.

Ainda que não se cogite da existência de hierarquia entre o ente descentralizado e o Chefe do Poder Executivo, há reconhecido poder de tutela deste sobre aquele, na forma delineada pela lei.

A tutela administrativa, define Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é “a fiscalização que os órgãos centrais das pessoas públicas políticas (União, Estados e Municípios) exercem sobre as pessoas administrativas descentralizadas, *nos limites definidos em lei*, para garantir a observância da legalidade e o cumprimento das suas finalidades institucionais”¹⁶. Pode ser preventiva ou repressiva, “conforme se exerça antes ou depois da prática

15 *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 544.

16 *Direito Administrativo*, p. 544.

do ato; de legitimidade ou de mérito, segundo examine a conformidade com a lei ou apenas aspectos de oportunidade e conveniência”¹⁷.

No exercício dessa fiscalização, o Decreto-Lei Complementar n.º 7/1969 autoriza o Estado de São Paulo a exercer sobre os entes descentralizados tanto o controle de resultados (artigo 5º), quanto o controle de legitimidade (artigos 6º e 7º). Nos termos do artigo 7º, inciso I, desse diploma “o controle de legitimidade será exercido através da Auditoria da Secretaria da Fazenda, à qual competirá verificar: I – a legitimidade dos atos relativos à despesa, à receita e ao patrimônio, bem assim e especialmente os referentes a pessoal, material e transportes”.

Embora a doutrina condicione o controle do ente descentralizado aos termos da lei, Celso Antônio Bandeira de Mello, depois de reiterar esse entendimento, observa que se “admite, em circunstâncias excepcionais, perante casos de descalabro administrativo, de graves distorções no comportamento da autarquia, que a Administração Central, para coibir desmandos sérios, possa exercer, mesmo à falta de disposição legal que a instrumento, o que denominam de tutela extraordinária”¹⁸.

Se assim é, *ainda que reconhecendo os limites da atuação da Administração Centralizada*, não se pode conceber um sistema em que os entes descentralizados fiquem totalmente distantes de uma unidade de atuação ditada pelo Chefe do Poder Executivo, a quem compete a direção superior da administração estadual (Constituição do Estado, artigo 47, II).

Ademais, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, inclui nas referências feitas ao Estado as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (artigo 1º, § 3º, I, “b”). Em consequência, nos limites a serem observados pelo Estado incluem-se os gastos feitos pelas universidades, o que evidencia a necessidade concreta da manutenção de controles de gastos, e também autoriza a preocupação do Chefe do Poder Executivo de manter uma atuação uniforme e coordenada dos entes descentralizados.

¹⁷ *Direito Administrativo*, p. 544.

¹⁸ *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 151.

Ocorre que a submissão das universidades ao poder diretivo do Chefe do Executivo se mostra muito mais tênue do que aquele exercido por essa autoridade sobre os demais entes descentralizados.

Como assinala Giuseppe da Costa, não se pode imaginar a existência de um ente da Administração “que fuja integralmente à autoridade do seu dirigente maior”¹⁹. No âmbito das universidades, essa presença marcante do Chefe do Poder Executivo surge, por exemplo, na escolha do Reitor, realizada pelo Senhor Governador do Estado a partir de lista tríplice elaborada pelas instâncias democráticas do próprio ente.

A questão a ser examinada é se poderia um órgão de controle interno do Estado, com poderes de verificação da regularidade das atividades desenvolvidas por órgãos e entidades da Administração direta e indireta; de apuração da conduta funcional de agentes públicos e de análise e elaboração de propostas para aperfeiçoamento dos sistemas gerenciais e de informações da Administração pública, interferir na gestão de contratos da universidade. A questão aqui não é de saber se o Poder Executivo tem meios de investigar e coibir atos contrários ao direito que tenham sido perpetrados no âmbito da universidade, mas, sim, de definir se poderia a Administração direta constranger a universidade a adotar diretrizes governamentais de renegociação generalizada de contratos, com o objetivo de inserir-se nos esforços do Governo para reduzir os custos da máquina administrativa.

A hipótese que se está a tratar não pressupõe, repita-se, a existência de atos potencialmente ilegais e caracterizadores de improbidade no trato da coisa pública a serem coibidos, hipótese em que se passaria a estudar formas de exercício de um poder-dever de agir para sanar a irregularidade e punir os agentes responsáveis.

A questão que se coloca é diversa. A renegociação de valores contratuais reflete opção administrativa de diminuição de custos. No caso concreto, a partir do levantamento de todos os ajustes firmados pela Administração, estabeleceram-se médias de preços pagos pelo Poder Público, considerando-se os diferentes objetos contratados.

19 Ob. cit. p. 131.

Por essa postura gerencial, a Administração constatou que idêntico objeto era contratado por valores muito díspares por diferentes órgãos e entidades. Embora provenientes de processos licitatórios, em que o procedimento público de competição legitimou os custos contratados, percebeu a Administração que gerenciando esses dados poderia renegociar os contratos com os fornecedores de bens e serviços, rescindindo ou não renovando os ajustes sempre que os contratados se mostrassem inflexíveis na negociação. Dessa forma, pelas notícias veiculadas, enormes recursos puderam ser economizados ao longo do tempo. A cessão desses dados às universidades pode produzir no seu âmbito idênticos benefícios.

Note-se, no entanto, que todo esse procedimento de renegociação não decorre da constatação de irregularidades nos procedimentos licitatórios. Aliás, se irregularidades forem encontradas, é hipótese de anulação dos ajustes e responsabilização dos agentes e não de renegociação de valores. O sistema objetivado por essa atuação apenas permite a adoção de instrumentos que revistam a Administração de maior poder de negociação sobre os contratados, a partir de informações gerenciais.

Por todo o exposto, tendo em vista a autonomia universitária e a consequente inexistência de poder hierárquico ou disciplinar a ser exercido pela Administração direta sobre as universidades, não parece razoável supor que estas estejam obrigadas a cumprir qualquer diretriz de renegociação dos contratos que não se enquadrem em determinada média apurada pela Administração.

Essa questão envolve mérito de gestão administrativa, alçada sobre a qual incide a autonomia universitária.

O administrador público da universidade também está obrigado a atuar com eficiência, aplicando os recursos públicos com responsabilidade. Nesse sentido, v.g., está submetido ao controle do Tribunal de Contas que, dentre outros aspectos, avaliará a economicidade dos ajustes firmados.

Assim, embora se reconheça a necessidade de controle institucional das universidades, não há dúvida que as especificidades próprias desses entes fazem com que os mecanismos de controle sobre eles exercidos guardem peculiaridades próprias.

No contexto das questões até aqui examinadas pode-se afirmar que as normas dos artigos 15²⁰ a 17²¹ do DLC n. 7/1969 não têm aplicação às universidades públicas, ou por força do art. 30²² do mesmo diploma legal, ou por não recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia.

Nesse sentido, analisando questão relativa à autonomia financeira da Universidade de São Paulo, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela não aplicação à universidade da norma do art. 15, II, do DLC estadual n. 7/1969, assinalando que: “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. (...) 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 arts. 4º e § único, declara que ela é uma autarquia de regime especial, a 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.”

Ficou registrado nessa decisão que “os artigos 15, n.º. II, e 30 do Decreto-lei Complementar n.º 7, pela forma como os aplicou a resolu-

20 Art. 15. “Serão submetidos à aprovação do Governador, além dos atos atribuídos à sua competência por disposições constitucionais ou de leis federais: I – os planos e programas de trabalho; II – os orçamentos de custeio e de capital e as respectivas alterações; III – a programação financeira anual relativa a despesas de investimentos, que será estabelecida de acordo com as normas fixadas para o desembolso de recursos orçamentários pela Secretaria da Fazenda; IV – os regulamentos e regimentos internos; V – a definição de frotas de veículos a serem utilizados; VI – a aquisição de equipamentos de processamento de dados; VII – as tabelas de preços de produtos, serviços e operações, quando no interesse do serviço público, lhes for determinado.”

Art. 16. Serão submetidos à aprovação do Secretário de Estado a que estiver vinculada a autarquia: I – os atos que devam ser definitivamente aprovados pelo Governador. II – a realização de despesas, as compras e as contratações de serviços, especialmente, quanto a estas últimas, as de publicidade e de execução de obras, desde que, em qualquer hipótese, excedam o montante fixado por decreto, exceto no caso de autarquias que não dependam de subvenção do Estado.

21 Art. 17. “A Secretaria de Estado a que estiver vinculada a autarquia e a Secretaria da Fazenda, em matéria de sua competência, poderão requisitar documentos e informações necessários ao controle de resultados”.

22 Art. 30. “As normas deste decreto-lei não se aplicam às universidades, com exceção do disposto nos artigos (...) 15, incisos II, III e IV, 17 (...) deste decreto-lei”.

ção do Tribunal de Contas do Estado, vulneram o art. 3º da Lei Federal nº. 5.540, de 1968”²³.

Como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Adin nº. 1.599-1, a vinculação das universidades se dá no âmbito dos princípios. Em matéria de controle é evidente a submissão da universidade a eles. A forma de exercício desse controle, no entanto, deverá observar as peculiaridades próprias da especial natureza jurídica da universidade.

É por isso que Anna Cândida Ferraz assinala que as limitações à autonomia universitária devem “ser extraídas do texto constitucional”. Dessa forma, ensina ela, “impõe-se às universidades a observância de toda e qualquer norma ou princípio constitucional geral ou específico (...) As universidades são apenas entes administrativos autônomos e não podem se sobrepor, por evidente, à ordem soberana que rege o País”. Existindo antinomia entre o princípio da autonomia e qualquer outro, deverá o intérprete dirimir o impasse por meio da interpretação.²⁴

Assim, devem as universidades manter sistema de controle interno, indicando ao Tribunal de Contas o responsável por essa atividade. Além de estarem submetidas ao controle externo do Tribunal de Contas, sujeitam-se ainda ao controle da própria comunidade na aplicação dos recursos.

Em conclusão, a atuação da Administração direta no âmbito da universidade pode se dar com a colocação das informações gerenciais à disposição da entidade, a fim de que sejam submetidas ao juízo decisório de suas autoridades, já subordinadas ao poder de controle do Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da sociedade.

6. Portanto, a autonomia garantida pelo legislador constitucional às universidades deve ser entendida como um instrumento para a consecução de suas finalidades e deve ser utilizada nos limites do necessário para a consecução desses fins.

A propalada autonomia não autoriza o gestor da universidade a esquivar-se de todo e qualquer dever de prestar contas à sociedade, devendo atuar como gestor eficiente da coisa pública.

23 RE 83.962.

24 Ob. cit., p. 99.

Os órgãos de controle interno da Administração, subordinados ao Chefe do Poder Executivo, devem, no entanto, compreender a extensão da autonomia universitária, respeitando os limites de seus atos no âmbito das autarquias universitárias.

Em suma, é necessário um exercício de mútua percepção dos limites de cada ente para que se possa avançar na consecução das finalidades públicas.