

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ANDRÉIA CHIABAI VELTEN

**AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO DAS UNIVERSIDADES: UMA INVESTIGAÇÃO
DOS LIMITES DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

**VITÓRIA
2018**

ANDRÉIA CHIABAI VELTEN

**AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO DAS UNIVERSIDADES: UMA INVESTIGAÇÃO
DOS LIMITES DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Dora Berger.

VITÓRIA

2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

V445a Velten, Andréia Chiabai, 1990-
Autonomia e subordinação das universidades : uma
investigação dos limites da autonomia universitária / Andréia
Chiabai Velten. – 2018.
134 f.

Orientador: Dora Berger.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Universidades e faculdades. 2. Autonomia universitária. 3.
Controle administrativo. I. Berger, Dora. II. Universidade Federal
do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.
III. Título.

CDU: 35

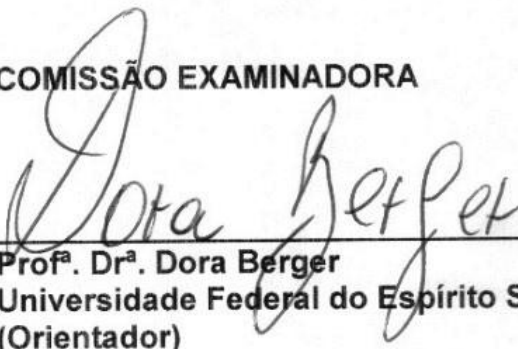
ANDREIA CHIABAI VELTEN

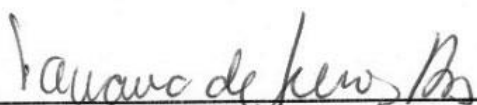
**AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO DAS UNIVERSIDADES: UMA
INVESTIGAÇÃO DOS LIMITES DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA
ATRAVÉS DA ANÁLISE DA INTERVENÇÃO DA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO
SANTO**

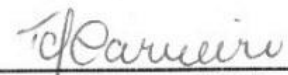
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

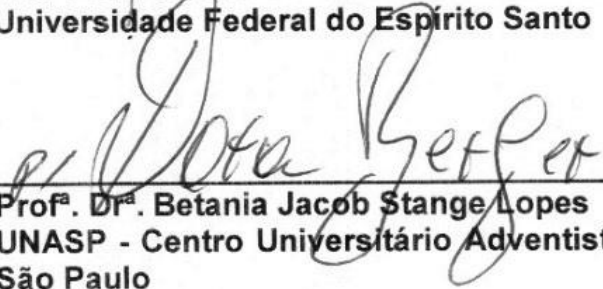
Aprovada em 10 de agosto de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA


Prof.^a. Dr.^a. Dora Berger
Universidade Federal do Espírito Santo.
(Orientador)


Prof.^a. Dr.^a. Taciana de Lemos Dias
Universidade Federal do Espírito Santo


Prof.^a. Dr.^a. Teresa Cristina Janes Carneiro
Universidade Federal do Espírito Santo


Prof.^a. Dr.^a. Betania Jacob Stange Lopes
UNASP - Centro Universitário Adventista de
São Paulo

Ao tripé que me sustenta
e às quatro patas que me seguem.

RESUMO

As autarquias, entes pertencentes à administração pública indireta, estão submetidas a um ordenamento jurídico que as distingue de outros órgãos, usufruindo de certo grau de autonomia administrativa. As universidades federais, como entes autárquicos que são, dispõem dessa prerrogativa, mas de forma muito mais amplificada, gozando de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, por força do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma particularidade que está intrinsecamente ligada ao próprio fundamento de existência das universidades, que pressupõe uma liberdade de pensamento sobre a qual não deve haver ressalvas. Por outro lado, elas encontram-se sujeitas à supervisão de alguns órgãos de controle, bem como, de algumas diretrizes emanadas pela administração pública direta, gerando uma relação de simultânea dependência e independência que, além de tornar confusos os limites da autonomia, muitas vezes, acaba por cercear seu exercício. Nesta seara, a proposta do presente trabalho é investigar a dualidade que existe entre a autonomia universitária e a supervisão dos órgãos de controle, tendo como objeto de estudo as recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União em seus relatórios de auditoria realizados junto à Universidade Federal do Espírito Santo, emitidos nos últimos cinco anos. Desses relatórios, foram extraídos os pontos controversos, ou seja, aqueles em que há divergência de entendimento entre a Universidade e o órgão de controle, que podem indicar que a intervenção dessa última ultrapassa os limites da autonomia universitária. Posteriormente, cada uma dessas constatações foi analisada, sob uma ótica jurisprudencial, a fim de encontrar possíveis soluções para o dissenso. Também, a partir da pesquisa jurisprudencial, foi possível delimitar os temas de competência de autonormação por parte das universidades, a fim de elaborar a proposta de interpretação do artigo 207 da Carta Magna, produto técnico deste escrito.

Palavras-chave: universidades federais, autonomia universitária, controle interno.

ABSTRACT

The autarchies, entities belonging to the indirect public administration, are subject to a legal system that distinguishes them from other bodies, enjoying a certain degree of administrative autonomy. Federal universities, as autarchic entities that they are, have this prerogative, but in a much more amplified way, enjoying didactic-scientific, administrative autonomy and financial and patrimonial management, by virtue of article 207 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, a peculiarity that is intrinsically linked to the very foundation of existence of universities, which presupposes a freedom of thought on which there should be no reservations. On the other hand, the universities are subject to the supervision of some control bodies, as well as some directives issued by the direct public administration, generating a relation of simultaneous dependence and independence that, in addition to confusing the limits of autonomy, often , ends up curtailing your exercise. In this context, the purpose of this study is to investigate the duality that exists between university autonomy and the oversight of control bodies, having as object of study the recommendations issued by the Federal Comptroller General's Office in its audit reports held at the Federal University of Espírito Santo, issued in the last five years. From these reports, the controversial points were extracted, that is, those in which there is divergence of understanding between the University and the control agency, which may indicate that the intervention of the latter exceeds the limits of university autonomy. Subsequently, each of these occurrences was analyzed, from a jurisprudential perspective, in order to find possible solutions to dissent. Also from the jurisprudential research, it was possible to delimit the subjects of autonomous competence on the part of the universities, in order to elaborate the proposal of interpretation of article 207 of the Magna Carta, technical product of this writing.

Key-words: federal universities, university autonomy, internal control.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	O problema da pesquisa e sua relevância	10
1.2	Objetivos	12
1.2.1	Objetivo Geral.....	12
1.2.2	Objetivos Específicos	12
2	DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
2.1	O universo: a Universidade Federal do Espírito Santo	18
3	REFERENCIAL TEÓRICO	20
3.1	Administração pública direta e indireta.....	20
3.2	Autarquias públicas	23
3.2.1	Conceito e origem histórica	23
3.2.2	Características gerais	27
3.2.2.1	Classificação	27
3.2.2.2	Regime jurídico	28
3.2.2.3	Criação.....	29
3.2.2.4	Patrimônio	30
3.2.2.5	Orçamento	30
3.2.2.6	Prescrição dos débitos.....	30
3.2.2.7	Execução contra autarquias.....	30
3.2.2.8	Tributação	31
3.2.2.9	Atos e contratos	31
3.2.2.10	Atuação em juízo.....	32
3.2.2.11	Responsabilidade civil.....	33
3.2.2.12	Nomeação e exoneração de dirigentes	33
3.2.2.13	Regime dos servidores.....	34
3.2.2.14	Autonomia administrativa	35
3.2.2.15	Sujeição a controle	37
3.2.3	Universidades enquanto entes autárquicos	40
3.3	Autonomia	41
3.3.1	Conceito	41
3.3.2	Autonomia universitária: evolução história antes da Constituição Federal de 1988	45
3.3.3	Autonomia universitária a partir da Constituição Federal de 1988.....	53
4	AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO: ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES DE AUDITORIAS E INVESTIGAÇÃO DE ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS....	63

4.1	A atuação da Controladoria-Geral da União	63
4.1.1	Competências.....	64
4.1.2	Auditoria e fiscalização	66
4.1.3	Tipos de auditoria	66
4.2	Relatórios de Auditoria analisados.....	69
4.2.1	Relatório de Auditoria nº 201407317 – Ano/Exercício 2013	71
4.2.2	Relatório de Auditoria nº 201601505 – Ano/Exercício 2015	71
4.2.3	Relatório de Auditoria nº 201700845 – Ano/Exercício 2016	72
4.3	Análise das recomendações	73
4.3.1	Pagamentos de Incentivo à Qualificação e de Retribuição por Titulação e concessões de progressões funcionais sem suporte em diplomas de pós-graduação ‘stricto sensu’.....	74
4.3.2	Irregularidades na regulamentação da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores da UFES	78
4.3.3	Ausência de eficácia dos procedimentos adotados para apurar os descumprimentos do regime de dedicação exclusiva, as acumulações irregulares de remunerações de cargos públicos, infrações do artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, identificados durante o cruzamento dos bancos de dados do sistema Siape e da Relação Anual de Informações Sociais do exercício de 2014.....	84
4.3.4	Pagamentos de adicional de insalubridade em desacordo com a Orientação Normativa Segep/MP nº 6, de 2013.....	86
4.3.5	Exigência de requisitos não previstos expressamente em lei nos editais de concursos públicos para provimento de professores da Carreira de Magistério Superior, o que contraria o princípio do livre acesso aos cargos públicos previsto no inciso I do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil	89
4.3.6	Ausência de controle da frequência dos Professores da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, o que contraria o disposto no parágrafo 7º do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995	95
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
6	PRODUTO TÉCNICO: PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA	105
7	REFERÊNCIAS.....	119

1 INTRODUÇÃO

As autarquias públicas são entes da administração indireta ou descentralizada que possuem interessantes características que as distinguem de outros órgãos. Há todo um sistema legislativo ao qual estão submetidos, que permitem que elas exerçam uma de suas principais prerrogativas: a autonomia administrativa.

Embora as entidades administrativas, com personalidade jurídica própria, que formam a administração indireta ou descentralizada, não tenham autonomia política, vale dizer, de editar as suas próprias leis e regras sem interferência de um governo central nas tomadas de decisões, com fundamento em competência própria e de forma independente, possuem autonomia administrativa ou capacidade de autoadministração, recebida pelo texto constitucional, para o desempenho de serviço público descentralizado, sem o controle de outrem, porém, mediante controle administrativo exercido nos termos da lei.

Não obstante, há dois casos peculiares no ordenamento jurídico, que parecem enfrentar essa premissa de inexistência de capacidade de autoadministração: as agências reguladoras e as universidades públicas, que são chamadas de autarquias em regime especial. As primeiras possuem a peculiaridade de exercerem não apenas poder regulamentar, mas normativo, além de possuírem outros atributos que lhes conferem maior liberdade na execução de seus atos. As segundas, por sua vez, possuem a peculiar característica de serem entes de produção de conhecimento cujo controle estatal não só não é cabido, como, também, não é desejado. Por este motivo, a presença das universidades no ordenamento jurídico exige a utilização de formas institucionais mais adequadas à persecução de suas finalidades, gerando um conjunto de apanágios que lhes concedam uma natureza peculiar: a de entes autônomos que, embora sob a égide do Estado, exercem poder político derivado e instrumental em matéria didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Essa particularidade, que está intrinsecamente ligada ao próprio fundamento de existência das universidades, que pressupõe uma liberdade de pensamento sobre a qual não deve haver ressalvas, embora já apresentasse tímidos traços de existência na legislação anterior a 1988, foi especialmente contemplada no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Embora categórico, o comando constitucional não apresenta um rol taxativo que defina os limites da atuação autônoma, haja vista, cada universidade possuir particularidades próprias, impossíveis de serem contempladas caso a caso pelo legislador, que optou por abster-se propositalmente.

Entretanto, em que pese essa prerrogativa, as universidades encontram-se sujeitas à supervisão de alguns órgãos de controle, bem como, de algumas diretrizes emanadas pela administração pública direta, gerando uma relação de simultânea dependência e independência que, além de tornar confusos os limites da autonomia, muitas vezes, acaba por cercear seu exercício. Soma-se a isso o fato de o comando constitucional não apresentar um rol taxativo da atuação universitária autônoma, uma abstenção intencional do legislador, que visava não reprimir as particularidades de cada instituição, mas que acabou criando uma dicotomia no seu exercício: se a norma é vaga para não limitar, ao mesmo tempo, é vaga ao não garantir.

Nesta seara, a Universidade Federal do Espírito Santo, pessoa jurídica de direito público, criada sob a forma de autarquia pública em regime especial, encontra-se sujeita à supervisão do ente ministerial a que se encontra vinculada, o Ministério da Educação, assim como, de outros órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, que periodicamente submetem a Universidade a auditorias. Essas auditorias, que investigam prestações de contas, atos administrativos e procedimentos administrativos, culminam em um relatório que pode conter recomendações endereçadas ao administrador público.

Entretanto, é comum que essas recomendações se oponham a entendimentos internos da instituição, gerando um impasse entre os órgãos, que entre idas e vindas dos processos administrativos das auditorias, desperdiçam tempo, recursos humanos e financeiros. São proposições que, não raras vezes, parecem confrontar, ou até mesmo, ultrapassar os limites da autonomia universitária, dado que interferem diretamente na organização administrativa e na atuação interna.

Diante das circunstâncias, de que forma é viável o exercício da autonomia universitária sem ultrapassar os limites estabelecidos por lei, mas, ao mesmo tempo, de maneira que permita às universidades a liberdade necessária para a produção e difusão do conhecimento? Qual o limite da livre ação destas instituições, e até que ponto podem os órgãos de controle determinar orientações?

O tema da autonomia universitária não é exatamente novo, uma vez que, essas instituições remontam desde a Idade Média, ocasião em que já nasce autônoma com relação a qualquer controle externo, posto que, surge da livre iniciativa de estudantes e professores, que passam a se reunir para discutir assuntos acadêmicos. No entanto, apesar de não ser um tema inédito, até mesmo, de haver vasto material sobre esse tipo de entidade, o Direito pouco se ocupou do tema, por não lhe serem próprios os conceitos de “universidade” e “autonomia”.

Ao abordar o assunto no corpo do texto constitucional, percebemos que o legislador pouco se comprometeu com o assunto, o que implica que seu conteúdo e limites devem ser extraídos do próprio texto constitucional, em um trabalho de reflexão e interpretação contínua, na análise individual de cada caso.

Partindo dessa premissa, no presente trabalho, são analisados os limites da autonomia das universidades, relativamente à sua subordinação aos órgãos de controle, a partir do entendimento jurisprudencial sobre o tema, que tem como foco central duas questões: (i) Quais são os limites da autonomia universitária, segundo a jurisprudência? (ii) Como a jurisprudência orienta a solução dos conflitos, relativamente aos limites da autonomia entre universidade pública e órgãos de controle?

Centrado na relação entre autonomia universitária e controle administrativo exercido nos termos da lei pelos órgãos de controle, este escrito encontra-se organizado em seis capítulos. O primeiro deles trata da introdução do tema, com a apresentação da problemática e dos objetivos. O segundo aborda a metodologia escolhida, com detalhamento dos procedimentos adotados. O terceiro se propõe a revisar conceitos teóricos: nele, as universidades são identificadas como autarquias dotadas de características próprias, entre elas a autonomia, que será definida e apresentada por meio de sua evolução histórica, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O quarto capítulo trata da análise de dados, que são os processos de auditoria realizados pela Controladoria-Geral da União junto à Universidade Federal do Espírito Santo, a fim de entender o tipo de constatações que são comumente apontadas, identificando os maiores conflitos de entendimento entre os dois órgãos, apontando-se orientações jurisprudenciais para resolução dos impasses. No quinto capítulo seguem as considerações finais, respondendo às perguntas propostas, destacando-se suas contribuições teóricas, implicações legais,

gerenciais e administrativas. Por fim, o sexto capítulo, insere o produto técnico desta pesquisa, que envolve uma proposta de interpretação do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a delimitação dos temas de competência de autonormação por parte das universidades, vale dizer, a possibilidade de editar um ordenamento jurídico dentro dos limites fixados pelo poder que as instituíram, de acordo com a jurisprudência analisada no transcorrer do estudo.

1.1 O problema da pesquisa e sua relevância

A dicotomia entre a autonomia das universidades e a subordinação da autonomia política a um governo central, pode gerar dúvidas relativamente aos limites da atuação dos dirigentes administrativos nas tomadas de decisões cotidianas.

A atuação administrativa está norteada pelo princípio da legalidade, o que significa que ao administrador somente é lícito atuar segundo as diretrizes já estabelecidas em lei. No entanto, com a prática administrativa, repetidamente, nos deparamos com situações em que o legislador não foi claro ao delimitar certos procedimentos, situações em que a lei é dúbia ou, ainda, situações em que determinado assunto deveria ter sido tratado em lei específica, mas esta ainda não foi promulgada. Nesses casos, embora a legislação confira determinados direitos aos particulares, deixa o administrador desamparado sobre a forma de deferir estes direitos ou benefícios. É justamente o que acontece com a autonomia universitária, que embora seja uma garantia constitucional, prevista no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não apresenta um rol taxativo das situações passíveis de autonormação, uma continência intencional do legislador para não ferir as particularidades de cada instituição.

De outro lado, temos a atuação dos órgãos de controle, que não possuem uma relação de hierarquia com as universidades, mas exercem o chamado controle finalístico ou de supervisão, de modo que, embora as universidades não estejam subordinadas ao órgão de controle, porque não há entre eles uma relação de hierarquia, submetem-se ao controle administrativo a fim de verificar o cumprimento dos objetivos públicos para as quais foram criadas.

Esse controle de supervisão é exercido, especialmente, por meio de auditorias que analisam atos e procedimentos administrativos quanto à sua legalidade, gerando relatórios de orientações que devem ser seguidos. Todavia, não são raras as situações em que a orientação destes órgãos vai de encontro a decisões administrativas lastreadas pelo princípio da autonomia universitária, decisões estas, que seguindo critérios de interesse administrativos e atuando na medida determinada pela lei, são consideradas legais.

Nesses casos, os processos de auditoria passam por um vai e vem entre a universidade e o órgão fiscalizador, em um longo processo que envolve diversos setores, recursos humanos e materiais, podendo se arrastar por vários anos, contrariando totalmente o princípio da eficiência, contemplado no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), uma vez que, os esforços administrativos são desviados de sua finalidade original, que é atender às demandas internas, para responder e argumentar quanto aos impasses existentes.

A situação agrava-se, ainda mais, pelo fato de que, usualmente, essas auditorias são tratadas e respondidas por servidores sem formação na área jurídica, que não dispõem de conhecimento técnico específico para lidar com determinadas situações e identificar casos que estariam dentro dos limites da autonomia universitária e que não seriam passíveis de controle externo, por exemplo.

Nessas circunstâncias, considerando as dificuldades de lidar com essas situações, sobretudo, em razão do atual cenário nacional de recessão e cortes de verbas para as instituições de ensino, torna-se estritamente necessário repensar os processos internos e buscar soluções mais práticas e econômicas. Partindo da premissa de que, os limites de atuação da autonomia universitária não se encontram claramente definidos, a jurisprudência, como fonte do Direito, atua como agente balizador para orientar os casos em que a lei é vaga, desse jeito, resolvendo-se os conflitos existentes entre as universidades e os órgãos de controle.

À vista disso, a pesquisa se justifica diante da necessidade de fixar os limites da autonomia de que gozam as universidades, especificamente, a Universidade Federal do Espírito Santo, a fim de orientar a atuação dos servidores responsáveis por auditorias dos órgãos de controle, por meio do entendimento jurisprudencial, tal como, atender ao princípio da eficiência, evitando que auditorias se arrastem por

anos, desviando recursos e servidores de sua atuação primordial nas universidades, que consiste em garantir a produção e a propagação de conhecimento.

Os resultados deste trabalho servirão de base para orientar os servidores na solução de divergências existentes entre a universidade e os órgãos de controle em processos de auditoria, orientando-os quanto à pesquisa de jurisprudência aplicável e elencando matérias de competência da autonomia universitária, de acordo com o entendimento jurisprudencial.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Investigar a aparente dicotomia entre a autonomia de que gozam as universidades públicas e sua subordinação aos órgãos de controle, tomando por base os processos de auditoria realizados pela Controladoria-Geral da União na Universidade Federal do Espírito Santo, a fim de estabelecer os contornos da autonomia universitária e os limites da atuação destes órgãos nas decisões dos gestores administrativos, identificando soluções para conflitos com base na jurisprudência.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar as universidades públicas enquanto autarquias públicas, identificando as características e regime jurídico que as tornam tão particulares no âmbito da administração pública indireta;
- Discorrer sobre o princípio da autonomia de que gozam as universidades públicas;
- Identificar os principais conflitos de entendimento entre a Universidade Federal do Espírito Santo e a Controladoria-Geral da União, nos processos de auditoria, e analisar os casos encontrados, a fim de verificar se foi respeitada a autonomia universitária, com base no entendimento jurisprudencial;

- Propor uma interpretação ao artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, considerando a atuação das universidades públicas, delimitando os assuntos de competência da autonomia universitária.

2 DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os delineamentos metodológicos adotados para realização da pesquisa, nomeadamente, método, universo, amostra, procedimentos e instrumentos de coleta e análise de dados.

Conforme Silva e Menezes, pesquisar constitui-se como a busca por respostas para indagações propostas (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20).

Gil ressalta que, pesquisar consiste no “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos” (GIL, 2009, p. 17).

Marconi e Lakatos definem a pesquisa como sendo “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 155).

Continuam os autores, esse procedimento é realizado mediante a convergência dos conhecimentos disponíveis e a utilização de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos, através de um longo processo que envolve inúmeras fases. Para tanto, diante da pluralidade de métodos, a escolha do instrumental metodológico depende de fatores como o objeto da pesquisa e os recursos disponíveis; assim como, os métodos e técnicas escolhidas devem adequar-se ao problema a ser estudado (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 163).

De maneira que, segundo a classificação dada por Silva e Menezes, a presente pesquisa pode ser classificada da seguinte maneira: trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa; exploratória, quanto aos seus objetivos; e documental, quanto às suas fontes (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21).

Configura uma pesquisa qualitativa, visto que, busca compreender uma investigação dos significados e características situacionais dos fenômenos. Segundo Richardson, a pesquisa qualitativa possui caráter eminentemente exploratório e tem seu enfoque na profundidade e complexidade dos fenômenos, logo, busca-se o entendimento das particularidades e não a generalização (RICHARDSON, 2012, p. 79-80).

Além disto, de acordo com o entendimento de Gil, quanto aos seus objetivos, classifica-se como exploratória, uma vez que, possui a finalidade de atingir maior

familiaridade com o problema estudado, a fim de esclarecê-lo ou construir hipóteses, tendo como principal objetivo o aprimoramento de ideias. Normalmente essas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências com o tema pesquisado, além da análise de exemplos que auxiliem a compreensão do objeto de estudo (GIL, 2009, p. 41).

Esclarecida a classificação da pesquisa, passaremos à exposição dos procedimentos utilizados.

Em um primeiro momento, foi desenvolvida uma revisão de literatura, a fim de dar base teórica ao trabalho, a partir da leitura de teses, dissertações e livros sobre o tema, discutindo os conceitos que são importantes para o desenvolvimento e compreensão do estudo. Para tanto, expõe-se a forma de organização da administração pública, dividida entre direta e indireta, para, posteriormente, adentrar e detalhar o segundo grupo, onde estão inseridas as universidades públicas. Isso feito, segue a caracterização das universidades como entes autárquicos, suas principais características e regime jurídico, que lhe permitem o exercício da autonomia. Em seguida, adentramos especificamente na questão central, qual seja, o conceito de autonomia universitária e sua evolução histórica, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mais precisamente, seu artigo 207, analisando-o e estabelecendo os contornos de seu significado.

Relativamente aos procedimentos técnicos, essa fase do estudo se utilizará da pesquisa bibliográfica para a coleta de dados, que se baseia em material já elaborado, como artigos científicos e livros, sendo estes últimos considerados as fontes bibliográficas por excelência. Em conformidade com as lições de Gil, esse tipo de pesquisa tem como principal vantagem o fato de permitir, ao investigador, a cobertura de uma série de fenômenos muito mais ampla do que seria possível pesquisando diretamente, o que é, particularmente relevante, quando o cerne da pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço, como, por exemplo, pesquisas que apresentam grande variação temporal. Todavia, o que é uma grande vantagem pode, identicamente, comprometer a qualidade da pesquisa, visto que, fontes secundárias podem apresentar dados coletados ou processados de forma equivocada, conseqüentemente, um trabalho produzido com base nessas fontes poderá reproduzir ou ampliar esses erros (GIL, 2009, p. 45).

Após vencida a fase teórica e sedimentados os conhecimentos necessários, passaremos à análise do caso concreto. A proposta dessa pesquisa é buscar soluções na jurisprudência para divergências de entendimento surgidas em auditorias da Controladoria-Geral da União, envolvendo a Universidade Federal do Espírito Santo. Propomos, analisar as intervenções e recomendações do referido órgão de controle, sob o enfoque da autonomia universitária.

Para isso, é preciso, antes de tudo, mapear a ocorrência dessas situações de conflito de entendimento, que são casos em que o órgão de controle, após análise de um fato, apresenta uma recomendação a ser seguida, por apreender que determinada situação não está totalmente de acordo com a legislação, mas a universidade entende de modo diverso, no sentido de não acatar a recomendação e manter a situação, por entendê-la legal, na medida em que busca atender aos interesses administrativos. A identificação desses casos foi feita através da análise dos processos de auditoria realizados nos últimos cinco anos pela Controladoria-Geral da União na Universidade Federal do Espírito Santo.

A Controladoria-Geral da União foi escolhida como órgão de controle a ser analisado por ser responsável por realizar a Auditoria Anual de Contas, que serve de base para o processo de prestação e julgamento das contas dos gestores públicos feito pelo Tribunal de Contas da União. O recorte temporal, por sua vez, foi assim estabelecido por ser o prazo de duração médio de um processo de auditoria, prazo este que, quando findo, normalmente culmina na resolução dos problemas ali apontados, de modo que, não seria interessante averiguar processos mais antigos, posto que, os problemas ali indicados não seriam mais existentes, ou, ainda que existentes, não se apresentariam mais na forma original como tratada na auditoria.

Depois de identificados os casos de conflito, partiremos para a busca de jurisprudência que trate desses casos. Jurisprudência é o termo jurídico que designa o conjunto das decisões sobre interpretações das leis feitas pelos tribunais, adaptando as normas às situações de fato. É uma forma de ver como as normas jurídicas se comportam em situações gerais, sobretudo, nos casos em que o legislador as deixou em aberto, como é o caso da autonomia universitária. A busca de jurisprudência é feita por meio de pesquisa na base de dados eletrônica de cada órgão jurisdicional.

À vista de que as universidades públicas são autarquias federais, os litígios em que elas atuem como autoras, rés, assistentes ou oponentes são de competência de julgamento da Justiça Federal, da mesma forma como ocorre com os mandados de segurança contra atos coatores praticados por agentes autárquicos federais, nos termos do artigo 109, incisos I e VIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Nessa continuidade, a busca de jurisprudência foi realizada na base de dados eletrônica do Conselho da Justiça Federal, o Portal da Justiça Federal, acessado no endereço eletrônico: <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada>>. Esse reúne decisões de todos os Tribunais Regionais Federais, igualmente, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que são os órgãos de terceira e última instância do Poder Judiciário, que atuam como revisores de decisões da primeira e segunda instância. A busca realizada no portal indicado permite acessar todos os órgãos judiciais competentes para julgamento de litígios que envolvem universidades e que tratem do aspecto da autonomia universitária.

A pesquisa jurisprudencial é realizada através da busca de palavras chave relacionadas ao assunto de interesse. Por conseguinte, a pesquisa foi realizada através da busca dos termos, exemplos, 'autonomia universitária', ou, ainda, através de palavras-chave relacionadas aos conflitos identificados na análise dos processos de auditoria, tal como, 'regime de trabalho'. O recorte temporal das decisões utilizadas foi a partir de 5 de outubro de 1988, data em que entrou em vigor a Constituição da República Federativa do Brasil, documento legal onde encontra-se o artigo 207, base do presente estudo.

Acerca dos procedimentos mencionados, tanto o mapeamento das ocorrências de divergência de entendimento, quanto a busca de soluções jurisprudenciais, são realizados por meio da pesquisa documental, que muito se assemelha à pesquisa bibliográfica, visto que, também se utiliza de fontes de papel.

A grande diferença entre esses dois tipos de pesquisa é que, enquanto a pesquisa bibliográfica tem seu suporte, essencialmente, na contribuição de diversos autores sobre um tema, a pesquisa documental se utiliza de materiais que ainda não receberam um tratamento minucioso, ou, ainda, que podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Há que se acrescentar que, enquanto a pesquisa bibliográfica se vale, primordialmente, de material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental são utilizadas fontes muito mais diversificadas. Essas fontes podem ser de primeira mão, ou seja, que não receberam nenhum tratamento analítico, como arquivos de órgãos públicos ou privados, ofícios, boletins, cartas pessoais, fotografias, vídeos, pinturas, diários ou fotografias; ou de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, mas passarão por algum reexame, como relatórios de empresas ou tabelas estatísticas.

Gil frisa que, a distinção entre os dois tipos de pesquisa nem sempre é clara, já que, comumente, a maior parte das fontes utilizadas em pesquisas documentais também pode ser tratada como fontes bibliográficas, e, à vista disso, a própria pesquisa bibliográfica pode ser tratada como um tipo de pesquisa documental (GIL, 2009, p. 46).

A partir das decisões judiciais encontradas, busca-se relacionar os vereditos aos conflitos anteriormente identificados, a fim de lhes propor uma solução, com base no entendimento pacificado.

Da mesma maneira, a jurisprudência encontrada servirá de base para delimitar os temas de competência de autonormação por parte das universidades, tanto quanto, para elaborar a proposta de interpretação do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, produto técnico deste escrito (BRASIL, 1988).

2.1 O universo: a Universidade Federal do Espírito Santo

O universo de realização da pesquisa tem como foco a Universidade Federal do Espírito Santo, instituição de ensino superior, pesquisa e extensão, na natureza autárquica, em regime especial, vinculada ao Ministério da Educação.

A Universidade, fundada em 5 de maio de 1954, incluída no sistema federal de ensino pela Lei nº 3.868, de 30 de janeiro de 1961 (BRASIL, 1961), goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedece ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Com sede na cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, a Universidade Federal do Espírito Santo possui 4 (quatro) campi universitários: 2 (dois) deles ficam localizados no município de Vitória; 1 (um) no bairro de Goiabeiras e outro no bairro de Maruípe; 1 (um) fica localizado no município de Alegre, região sul do Estado; outro no município de São Mateus, região norte capixaba.

Atualmente, a Universidade oferece 102 (cento e dois) cursos de graduação presencial, com um total de 5.249 (cinco mil duzentas e quarenta e nove) vagas anuais. Na pós-graduação, oferece 48 (quarenta e oito) cursos de mestrado, entre eles, 8 (oito) de mestrado profissional; além de 26 (vinte e seis) cursos de doutorado. Possui um quadro de 1.570 (mil e quinhentos e setenta) professores efetivos; 2.049 (dois mil e quarenta e nove) técnico-administrativos; 19.000 (dezenove mil) estudantes matriculados nos cursos de graduação; 3.180 (três mil cento e oitenta) nos cursos de pós-graduação. Sua sede administrativa central está localizada no campus universitário de Goiabeiras, município de Vitória (UFES, 2017).

A Instituição se constitui de 11 (onze) centros de ensino: Centro de Artes (CAR); Centro de Ciências Agrárias e Engenharias (CCAIE); Centro de Ciências Exatas (CCE); Centro de Ciências Exatas, Naturais e da Saúde (CCENS); Centro de Ciências Humanas e Naturais (CCHN); Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE); Centro de Ciências da Saúde (CCS); Centro de Educação (CE); Centro de Educação Física e Desportos (CEFD); Centro Tecnológico (CT); Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES). Essas unidades, por sua vez, se subdividem em Departamentos, que somam a menor fração da estrutura universitária (UFES, 2016).

Ademais, as atividades da Universidade são complementadas pelos seguintes órgãos suplementares: Biblioteca Central; Coordenação de Interiorização; Hospital Universitário; Instituto de Odontologia; Instituto Tecnológico; Núcleo de Assessoria Jurídica; Auditoria Interna; Núcleo de Processamentos de Dados; Prefeitura Universitária; Rádio e Televisão Universitária.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Administração pública direta e indireta

Constitucionalmente, as competências da administração pública são distribuídas entre os entes componentes da federação, os quais podem, por sua vez, desempenhá-las diretamente ou indiretamente.

Alexandrino e Paulo definem a administração direta nos seguintes termos: “conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas”. Do outro lado, conceituam a administração indireta como: “conjunto de pessoas jurídicas (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à administração direta, têm competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas” (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 29).

O conceito e distinção entre administração direta e indireta foi introduzido no ordenamento jurídico por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que organizou a administração pública federal, estabelecendo diretrizes para uma reforma administrativa. Antes disso, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, já mencionava a administração indireta, sem, contudo, sistematizá-la e caracterizar os sujeitos que a integram.

Pontua-se que, embora o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, comumente, seja tratado como referência para a organização da administração pública, suas colocações se restringem ao âmbito federal. Consequentemente, trata-se de uma norma incompleta para a compreensão da composição de todos os entes federados.

Nesse segmento, nos termos do artigo 4º do Decreto-Lei reportado, a administração pública federal encontra-se organizada da seguinte forma:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações públicas;

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade (BRASIL, 1967).

Bandeira de Mello esclarece que, essa classificação não se deu levando em consideração o regime jurídico dos sujeitos em questão, posto que, todos eles, ainda que possam ser pessoas de direito privado, estão submetidos às normas de direito público, nem mesmo considerou-se a natureza das atividades desempenhadas por cada ente, dado que, as atribuições típicas e atípicas do Poder Público receberam tratamento idêntico, tais como, a prestação de serviços e o desempenho de cometimentos econômicos (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 159).

Prossegue o autor, a classificação especificada foi realizada segundo o critério orgânico, também chamado de subjetivo. Foram enquadrados como entes da administração indireta quaisquer sujeitos entendidos como parte integrante da Administração Federal, pelo simples fato de comporem tal aparelho, independente da natureza da atividade que exercem e do regime jurídico que lhes corresponda. Por este motivo, ficaram alheios a essa classificação, pelo simples fato de não comporem o sistema: prestadores de atividades tipicamente administrativas, exemplos, delegados de ofício público e concessionários de serviço público, os quais deveriam integrar a administração indireta (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 159).

Di Pietro e Motta enfatizam que, a solução seria considerar a expressão “atividade econômica”, originalmente encontrada nos conceitos de empresa pública e sociedade de economia mista, de forma ampla, a fim de abranger as atividades de natureza pública e privada, aquelas assumidas pelo Estado como serviço público e as exercidas a título de intervenção no domínio econômico (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 114).

Continuam os autores, não há incoerência ou incorreção no critério utilizado, trata-se de uma opção do legislador pelo enfoque orgânico, em detrimento do enfoque objetivo ou funcional, já que o parâmetro utilizado para a distinção “residiu na

existência ou não de outra pessoa jurídica além do ente político, cuja origem possua relação com o Estado, tendo sido constituída com a finalidade de realizar atividades determinadas”:

O enfoque orgânico tem o objetivo de identificar pessoas jurídicas criadas pelo Estado ou com sua participação, não excluindo a possibilidade de que outros vínculos sejam firmados com particulares, inclusive para a execução de atividades próprias do Estado, como o serviço público (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 117).

Compreende-se que, nos termos da classificação adotada, a administração direta é centralizada, posto que, contempla em um único núcleo de personalização um grupo de competências atribuídas ao ente político.

Registre-se que, a atividade centralizada é exercida diretamente pelos entes estatais, vale dizer, pela administração direta, prestam serviços públicos por seus próprios meios. São eles: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

De outro lado, a atividade descentralizada é delegada (por contrato), ou outorgada (por lei), para as entidades da administração indireta. São elas: as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e as empresas públicas, conforme inciso XIX do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

A administração indireta compõe-se por entidades dotadas de personalidade jurídica própria. Todavia, importante é destacar que, muito embora a administração indireta seja, rotineiramente, definida como um conjunto de pessoas jurídicas, às quais se atribui competência para o exercício descentralizado de funções administrativas, na realidade, podem existir entes deste grupo que não sejam criados para prestar serviços públicos ou exercer outras atividades típicas da administração pública, mas para explorar atividades econômicas, como é o caso das empresas públicas e das sociedades de economia mista, mencionadas no artigo 173 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

De toda sorte, tomando por base a definição usual, uma das formas pelas quais essa transferência de funções pode ser feita é por meio da criação de um novo ente, com personalidade jurídica própria, por meio de lei ou autorizada pela lei, conforme

disposto no inciso XIX do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). A partir desse ato, podem ser criadas fundações públicas, sociedades de economia mista, empresas públicas e autarquias.

Alexandrino e Paulo esclarecem que o texto original do inciso supracitado previa que, todas as quatro categorias da administração indireta fossem criadas por meio de lei específica (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 34).

Tratava-se, contudo, de uma imprecisão técnica muito criticada pela doutrina, visto que, somente pessoas jurídicas de direito público são diretamente criadas por lei, ao passo que, pessoas jurídicas de direito privado somente adquirem personalidade jurídica a partir da inscrição de seus atos constitutivos no registro público competente, mesmo aquelas integrantes da administração pública. Como sempre foi indiscutível que empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, para elas o texto primitivo não se mostrava adequado, um erro que persistiu até a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o inciso XIX do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), estabelecendo duas sistemáticas diferentes para a criação das pessoas jurídicas da administração indireta:

Art. 37 [...];

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação (BRASIL, 1998).

Apreende-se que, na redação atual, a criação de entidades da administração indireta ocorre de duas formas distintas: na hipótese de autarquias, a lei específica cria-as diretamente; no caso das demais entidades, a lei específica apenas autoriza sua criação, a qual deve ser providenciada, concretamente, pelo Poder Executivo.

3.2 Autarquias públicas

3.2.1 Conceito e origem histórica

As autarquias são o melhor exemplo de entes estatais autônomos, porque integram a administração indireta, possuem autonomia administrativa, ou capacidade de

autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, com objetivo de atingir os fins para as quais foram criadas, em uma perfeita união de autonomia política e administrativa. Por este motivo, na sequência, recebem uma atenção especial.

Elas possuem uma série de prerrogativas que lhes permite exercer sua autoadministração no desempenho de serviço público descentralizado, criando normas próprias para se autorregular. Esta autorregulação mantém um tênue liame com a lei específica que a instituiu, em uma relação que se mostra, simultaneamente, dependente e independente.

Segundo Ranieri, a autorregulação e a lei específica são complementares, ainda que absolutamente distintas, devido a seus caracteres essenciais: um é soberano (lei específica) e o outro (autorregulação) é autônomo; um reflete autonomia política, o outro reflete autonomia administrativa (RANIERI, 2013, p. 31).

Santi, citada por Ranieri, sustenta que, diante desses caracteres, não se pode afirmar que, a autorregulação autárquica corresponde a uma legislação indireta do Estado, por este motivo, prefere chamar as autarquias de ‘sujeitos auxiliares do Estado’, não de ‘órgãos da administração indireta’ (SANTI apud RANIERI, 2013, p. 31).

Cretella Junior, citado por Di Pietro, afirma que, o conceito de ‘autarquia’ tem uma longa utilização no direito administrativo. Muitos autores defendem o estudo de sua natureza a partir do significado do vernáculo, de origem grega, formado pela junção dos termos *autós* (próprio) e *arquia* (comando, governo), significando “comando próprio, direção própria, autogoverno” (CRETELLA JUNIOR apud DI PIETRO, 2011, p. 437).

O termo ‘autarquia’ tem sua origem no direito italiano, pela primeira vez, utilizado por Santi Romano, em 1897, que, ao escrever sobre o tema “*decentramento amministrativo*” para a Enciclopédia Italiana, utilizou-o para referir-se às comunas, províncias e outros entes públicos existentes nos Estados unitários.

Di Pietro completa: o vocábulo foi largamente usado no ordenamento jurídico italiano, até que o governo fascista decidiu aboli-lo do léxico jurídico, porque entendeu que o termo dificultava a inteira subordinação dessas entidades. Persiste a autora, esses dados são importantes para ressaltar o fato de que, a expressão

surgiu com um significado distinto daquele empregado no direito brasileiro, à vista de que, originalmente, designava formas de descentralização territorial próprias dos Estados unitários italianos (DI PIETRO, 2011, p. 438).

No Brasil, a expressão foi recebida de forma diferente. Para Figueiredo, “autarquias são pessoas jurídicas de direito público, de capacidade administrativa, criadas pelo Estado para persecução de finalidades públicas” (FIGUEIREDO, 2008, p. 144).

Di Pietro e Motta compreendem autarquia como sendo um “ente descentralizado da Administração Direta, com personalidade de direito público, para execução de atividades do Estado” (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 139).

Alexandrino e Paulo explicam as autarquias como: “entidades administrativas autônomas, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas” (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 41).

Di Pietro considera autarquia como “a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei” (DI PIETRO, 2011, p. 440).

Continua a autora, a existência de autarquias no Brasil precede até mesmo a elaboração de seu conceito pela doutrina ou pela legislação, dado que a primeira autarquia instituída foi a Caixa Econômica Federal, criada em 1861, enquanto que, a primeira menção legislativa ao tema só ocorreu em 1923, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões. Antes disso, o termo foi negligenciado pelo legislador, inclusive, na Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que institui o Código Civil de 1916, à vista de que, não foi incluído no rol de pessoas jurídicas de direito público interno (DI PIETRO, 2011, p. 438).

A primeira tentativa legislativa de conceituar o termo ocorreu em 1943, através do Decreto-Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, que definia autarquia como: “serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei” (BRASIL, 1943).

Nos dias de hoje, a expressão autarquia encontra-se definida no inciso I do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, como sendo um

serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Alexandrino e Paulo enfatizam que, “a intenção do legislador foi a de atribuir às autarquias a prestação de serviços públicos em sentido amplo, a realização de atividades de interesse social e o desempenho de atividades que envolvam prerrogativas públicas”, não sendo adequadas para a exploração de atividades econômicas em sentido estrito, as quais devem ser executadas por sociedades de economia mista e empresas públicas, pessoas jurídicas de direito privado (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 46).

Bandeira de Mello tece críticas ao conceito de autarquia formulado no inciso I do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Considera-o vago e impreciso, por não fazer menção ao seu traço mais importante: a personalidade de direito público. Isso torna impossível ao intérprete, que desconhecendo maiores detalhes que os fornecidos pela norma jurídica, identificar quando se está diante de um ente de natureza autárquica. Prossegue o autor, exatamente, por essa característica principal é que as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, ao contrário de sociedades de economia mista e empresas públicas que podem apenas receber qualificação para o exercício de atividades públicas, mas delas não podem ser titulares, devido à sua condição de pessoas jurídicas de direito privado (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 164).

Outra crítica quanto ao conceito de autarquia, contemplado no inciso I do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, diz respeito à referência ao exercício de ‘atividades típicas da administração pública’, visto que, há entes estatais, do tipo autarquia, que, originalmente, foram instituídos para prestarem atividade econômica, por exemplo, a Caixa Econômica Federal.

Di Pietro destaca que, trata-se de uma crítica apenas parcialmente procedente, uma vez que, o estudo da história das autarquias revela que, embora algumas delas tenham sido criadas para exercer atividade econômica, sendo chamadas de ‘autarquias econômicas’, todos os entes nessa situação foram, gradativamente, transformados em pessoas jurídicas de direito privado, a fim de funcionar como

sociedades comerciais. Continua a autora, ainda que persista a situação, o erro não está propriamente no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, mas na escolha de entidades autárquicas para o exercício de atividades em que esse tipo de categoria não se revela a forma mais adequada para tal (DI PIETRO, 2011, p. 439).

3.2.2 Características gerais

Na sequência, descrevem-se as características principais das autarquias:

3.2.2.1 Classificação

Di Pietro enfatiza que, as autarquias podem ser classificadas segundo vários critérios. A primeira classificação mencionada pela autora tinha como base o tipo de atividade exercida, categorizando-as em econômicas, de crédito, industriais, de previdência e assistência, profissionais ou corporativas e culturais ou de ensino. Esse modelo, contudo, além de já não encontrar mais respaldo no ordenamento jurídico, não possui qualquer relevância, posto que, a atividade exercida não altera seu regime jurídico, sem mencionar o fato de que, sempre é possível surgirem autarquias com novas funções que não se enquadram em nenhuma das modalidades mencionadas. Além do que, categorias em desuso podem deixar de existir, como é o caso das 'autarquias econômicas', que já existiram em grande número no ordenamento jurídico, mas que foram transformadas em empresas estatais (DI PIETRO, 2011, p. 441).

Outro critério citado pela autora é o da capacidade administrativa, segundo o qual existem duas espécies de autarquia: a geográfica ou territorial, que possui capacidade genérica, assim como, a de serviço ou institucional, que possui capacidade específica. Segundo este critério, a autarquia territorial pode exercer múltiplas atividades no âmbito de seu território, diversamente da autarquia institucional, que somente pode exercer atividades limitadas a um determinado serviço que lhe foi atribuído por lei (DI PIETRO, 2011, p. 441).

Persiste a autora, possível é classificar as autarquias com base em sua estrutura, subdividindo-as em fundacionais e corporativas ou associativas, baseada na distinção estabelecida pelos incisos I e III do artigo 44 da Lei nº 10.406, de 10 de

janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Nesta hipótese, há duas modalidades de pessoas jurídicas: de um lado, associação e sociedade, nas quais determinados membros se associam para atingir certos fins que a eles mesmos beneficiam; de outro, fundação, que tem como elemento essencial seu patrimônio, que é destinado à realização de certos fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade, beneficiando terceiros estranhos a ela (BRASIL, 2002). Como último critério de categorização, a autora considera seu âmbito de atuação classificando-as como: federais, estaduais e municipais (DI PIETRO, 2011, p. 441).

Alexandrino e Paulo ressaltam que, muito embora o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, não tenha feito qualquer distinção, a doutrina e a jurisprudência entendem que a autarquia representa um gênero, subdividido em espécies, em razão de certas características que as particularizam (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 42).

Em conformidade com esse entendimento, haveria três variedades de autarquias públicas: (i) comuns; (ii) de regime especial; (iii) fundacionais.

De acordo com essa classificação, as autarquias comuns seriam aquelas que não apresentam nenhuma singularidade, enquadrando-se, exclusivamente, no regime jurídico disposto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no caso das autarquias federais, ou ao regime geral que seu respectivo ente federado estabeleça para suas entidades da administração indireta. Por outro lado, as autarquias de regime especial e as autarquias fundacionais possuem particularidades que as diferem das demais, motivos porque serão abordadas e detalhadas adiante.

3.2.2.2 Regime jurídico

Alexandrino e Paulo realçam que, o ponto mais importante acerca do regime jurídico de uma autarquia é inseri-la no âmbito da administração pública indireta, o que de antemão já determina que ela atue nas mesmas condições, gozará dos mesmos privilégios e estará sujeita aos mesmos controles dos atos administrativos do Poder Público:

Pelo fato de as autarquias desempenharem atividades típicas da administração pública e, sobretudo, como decorrência de sua

personalidade jurídica de direito público, os poderes de que o Estado dispõe para o desempenho de sua função administrativa, bem como os privilégios e restrições, são também outorgados pelo ordenamento jurídico às autarquias (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 41).

Di Pietro e Motta frisam que, como uma *longa manus* do ente que a criou, uma personificação do próprio Estado que se apresenta sob outra personalidade jurídica, seu regime jurídico é o regime jurídico público em sua inteireza, diferenciando-se do Estado propriamente dito por meio de seus métodos operacionais, mais especializados e mais flexíveis que os da administração centralizada (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 145).

3.2.2.3 Criação

Conforme supramencionado, a criação das autarquias somente ocorre por meio de lei específica, que deverá pormenorizar suas competências e área de atuação, nos termos do inciso XIX do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Sua personalidade jurídica decorre diretamente da lei específica, não sendo necessário qualquer ato posterior (BRASIL, 1988).

Alexandrino e Paulo acentuam que, embora a aquisição formal de personalidade jurídica ocorra com o mero início da vigência da lei específica instituidora, isso não significa que, na prática, a autarquia já esteja em pleno exercício, sendo necessária a adoção de diversas providências por parte do Poder Executivo para possibilitar sua efetiva operação. Por esse motivo, frequentemente, menciona-se a implantação da autarquia mediante um decreto que, identicamente, tem o propósito de aprovar o regulamento da entidade e sua estrutura regimental. Por estes motivos, a criação de uma autarquia através de decreto, não contraria a exigência legal de sua criação via lei especial (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 45).

Consoante disposto no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea (e), da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no âmbito federal, a lei especial de criação das autarquias é de iniciativa privativa do Presidente da República, reserva de iniciativa, também, aplicável aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, adequando-se a iniciativa privativa ao Governador e ao Prefeito, conforme o caso (BRASIL, 1988).

Do mesmo jeito, em razão do princípio da simetria das formas, a modificação das competências, igualmente, a extinção da autarquia, só pode ser realizada através de lei especial, pois, um ato administrativo não é capaz de destruir o que se constitui por norma jurídica de natureza superior.

3.2.2.4 Patrimônio

Os bens das autarquias são considerados públicos, e, como tais, são inalienáveis, impenhoráveis e insuscetíveis de usucapião, conforme artigos 100 e 102 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil (BRASIL, 2002).

O patrimônio inicial das autarquias é formado a partir da transferência de bens, móveis e imóveis, do ente federado que a criou para a autarquia criada, permanecendo com ela até sua extinção, ocasião em que todo o patrimônio é reincorporado ao ente inicial.

3.2.2.5 Orçamento

Nos moldes dos demais entes da administração indireta, o orçamento fiscal das autarquias integra a lei orçamentária anual, nos termos do artigo 165, parágrafo 5º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

3.2.2.6 Prescrição dos débitos

O prazo de prescrição dos débitos das autarquias é o mesmo da Fazenda Pública: quinquenal, ressalvados os casos previstos em lei especial, em conformidade com o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal (BRASIL, 1932).

3.2.2.7 Execução contra autarquias

Em razão das autarquias se sujeitarem ao regime jurídico geral dos entes da administração pública, submetem-se às mesmas regras de execução, que opera pelo sistema de precatórios, nos termos do artigo 100 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1998).

Quanto às execuções, relevante pontuar que, as decisões condenatórias de primeira instância submetem-se ao reexame necessário, não produzindo efeitos senão depois de confirmadas em segunda instância, conforme prescreve o artigo 496 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil, resguardadas as exceções contidas nos parágrafos 3º e 4º do mesmo dispositivo legal, as quais referem-se ao valor da condenação e à fundamentação da sentença proferida (BRASIL, 2015).

3.2.2.8 Tributação

Conforme previsto no artigo 150, inciso VI, alínea (a) e seu parágrafo 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as autarquias gozam da chamada imunidade recíproca, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, desde que, estejam vinculados a suas finalidades essenciais, ou a objetivos que destas decorram (BRASIL, 1988).

Alexandrino e Paulo acentuam que, apesar da restrição legal, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que, também, aplica-se a imunidade recíproca à exploração de atividades estranhas aos objetivos da autarquia, contanto que a renda decorrente dessa atividade seja, integralmente, destinada à manutenção ou ampliação das finalidades essenciais da entidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 57).

3.2.2.9 Atos e contratos

Em regra, os atos praticados pelas autarquias públicas são atos administrativos e apresentam as mesmas particularidades de todos os atos da administração direta, gozando dos mesmos atributos de presunção de legitimidade, imperatividade e autoexecutividade.

Alexandrino e Paulo destacam que, usualmente, as relações firmadas pelas autarquias são contratos administrativos, subordinados ao mesmo regime jurídico de direito público a que se encontram sujeitos todos os demais contratos firmados pela administração direta (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 47).

3.2.2.10 Atuação em juízo

A Justiça Federal é o órgão competente para processar e julgar os litígios comuns, no caso das autarquias federais atuarem como autoras, rés, assistentes ou oponentes. Identicamente, ocorre com os mandados de segurança contra atos coatores praticados por agentes autárquicos federais, nos termos do artigo 109, incisos I e VIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). Já, no caso de autarquias estaduais e municipais, não há uma regra específica, suas causas e os mandados de segurança impetrados contra atos coatores de seus agentes públicos são processadas e julgadas na Justiça Estadual.

Quanto aos processos envolvendo pessoal, a competência para julgamento fica sujeita ao regime jurídico da relação entre sujeito e autarquia: as demandas entre autarquia federal e seus servidores públicos são julgadas pela Justiça Federal; os litígios entre a autarquia estadual e municipal e seus servidores públicos são julgados pela Justiça Estadual. Em qualquer hipótese, caso o conflito envolva autarquia e empregados públicos, será julgado e processado pela Justiça do Trabalho, uma vez que, as ações decorrentes da relação de trabalho, são de competência exclusiva da Justiça do Trabalho, por determinação expressa do artigo 114 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Alexandrino e Paulo ponderam que, no âmbito processual, as autarquias gozam dos mesmos privilégios outorgados à Fazenda Pública. Exemplos:

- (i) Contagem de prazos em dobro para todas as suas manifestações processuais, conforme o artigo 183 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). Percebe-se que o legislador unificou todos os prazos, acabando com o prazo em quádruplo para contestação, então previsto no artigo 188 da revogada Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil (BRASIL, 1973);
- (ii) Isenção de custas processuais, exceto quando sucumbentes, ou perdedoras da ação, circunstância em que devem reembolsar as despesas judiciais feitas pela parte vencedora, conforme artigo 4º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997 (BRASIL, 1997);

- (iii) Dispensa de depósito prévio para interposição de recurso, nos termos do artigo 1º-A da Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997);
- (iv) Não sujeição a concurso de credores ou à habilitação para cobrança de seus créditos, em caso de falência, liquidação, recuperação judicial, inventário ou arrolamento de seus devedores, estando sujeita apenas à ordem de preferência entre as próprias pessoas de direito público, por disposição expressa do artigo 29 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990) (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 55).

Oportuno repetir que, o artigo 496 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil, enumera as hipóteses que tornam obrigatório o reexame de sentenças condenatórias em face das autarquias, denominado remessa necessária: (i) que a sentença tenha sido proferida em face da Fazenda Pública; (ii) julgamento de procedência dos embargos interpostos contra execução fiscal, regulamentada na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, através da qual a Fazenda Pública requer do devedor a satisfação de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa. As exceções, que dispensam o reexame da causa, estão relacionadas nos parágrafos 3º e 4º do dispositivo legal indicado, reportam-se ao valor da condenação e à fundamentação da sentença pronunciada (BRASIL, 2015).

3.2.2.11 Responsabilidade civil

As autarquias encontram-se sujeitas à mesma regra de responsabilização da administração pública em geral, sujeitando-as à responsabilidade civil objetiva, na modalidade risco administrativo. Segundo esse entendimento, elas responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, conforme previsto no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

3.2.2.12 Nomeação e exoneração de dirigentes

A forma de investidura dos dirigentes das autarquias será aquela prevista na lei especial instituidora, sendo que, a competência para sua nomeação é privativa do

Presidente da República, na esfera federal, de acordo com o inciso XXV do artigo 84 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988); simetricamente, do Governador e do Prefeito, nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos Municípios, conforme o caso (BRASIL, 1988).

3.2.2.13 Regime dos servidores

O texto original do artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 exigia que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios instituíssem um regime jurídico único para seus servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas. O objetivo da exigência era uniformizar o regime jurídico aplicável a todos os agentes públicos pertencentes à mesma entidade federativa. A regra tinha a finalidade de evitar a coexistência de regimes jurídicos distintos em uma mesma administração, seja direta, autárquica ou fundacional.

Tal exigência foi excluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o caput do supracitado artigo 39. Em consequência, o legislador de cada ente federado passou a ter a possibilidade de estabelecer a existência de mais de um regime jurídico para seus servidores, além de não haver necessidade de uniformidade entre o regime jurídico adotado pela administração direta e o das autarquias e fundações.

Alexandrino e Paulo esclarecem: “Nada impedia que fosse estabelecido o regime estatutário para a administração direta e o regime trabalhista para as autarquias. Tudo dependeria do tratamento que a lei do respectivo ente federado desse à matéria” (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 48).

Sucedo que, após a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, foi editada a Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que no seu artigo 1º permitia, expressamente, a possibilidade de contratação de pessoal sob regime de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional da esfera federal, com vínculo celetista, vale dizer, os contratos de trabalho seriam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, nos moldes da iniciativa privada (BRASIL, 2000).

No entanto, a Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, não revogou a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. À vista disso, coexistiram os regimes estatutário e celetista na administração direta, nas autarquias e fundações públicas federais.

Porém, o Supremo Tribunal Federal, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4/DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, julgada em 2 de agosto de 2007, derrubou essa insólita situação, suspendendo a eficácia da modificação trazida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, relativamente ao caput do artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), por inconstitucionalidade formal (BRASIL, 2007).

A partir dessa decisão, voltou a vigorar a redação original do caput do artigo 39 da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), que exige a adoção, por cada ente da federação, de um regime jurídico único aplicável a todos os servidores integrantes de sua administração direta, autárquica e fundacional, não sendo mais viável a contratação, concomitante, de servidores e de empregados públicos.

Conseqüentemente, os servidores das autarquias estão sujeitos ao regime jurídico único estabelecido no artigo 1º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1990).

Registre-se que, independente da época da contratação e da vigência ou não da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, as autarquias sempre estiveram sujeitas à regra constitucional que exige a realização de concurso público, assim como, que veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, prevista nos incisos II e XVII do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

3.2.2.14 Autonomia administrativa

Conforme mencionado alhures, uma das principais características das autarquias relaciona-se à sua autonomia administrativa.

Mas, as autarquias, que integram a administração indireta e prestam serviços descentralizados, não possuem autonomia política, diversamente dos entes federados que as criam, que integram a administração direta e prestam serviços centralizados, motivo porque deles se diferenciam, dado que, falta às autarquias competência para elaborar suas próprias leis e regras, dentro dos limites fixados pela pessoa jurídica de direito público que as instituiu.

Nesse segmento, Alexandrino e Paulo enfatizam: “As autarquias não criam, de forma inaugural, regras jurídicas de auto-organização, possuem apenas capacidade de autoadministração, que significa administrar a si próprias segundo as regras constantes na lei que as instituiu” (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 50).

Por esse motivo, o uso do termo “autonomia” é desencorajado por alguns autores, por exemplo, Di Pietro, que defende o uso do termo “autoadministração”, porquanto as autarquias apenas possuem capacidade de se autoadministrar relativamente às matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa jurídica que as criou (DI PIETRO, 2011, p. 440).

Perante a administração pública centralizada, a autarquia dispõe de direitos e obrigações. Isto porque, sendo instituída por lei especial para desempenhar determinado serviço público, do qual passa a ser titular, ela pode fazer valer perante a Administração o direito de exercer aquela função, podendo opor-se às interferências indevidas. Em outras palavras, a autarquia tem direito ao desempenho do serviço nos limites definidos na lei especial que a criou. Paralelamente, ela tem a obrigação de desempenhar as suas funções. Originalmente, essas funções seriam do Estado, mas, este preferiu delegá-las às autarquias, atribuindo-lhes personalidade jurídica, patrimônio próprio e capacidade de autoadministração, tornando-as responsáveis pela prestação do serviço, competindo à administração centralizada exercer controle para assegurar que a função seja executada.

Di Pietro ressalta que, esse duplo aspecto da autarquia – direito e obrigação – dá margem a outra dualidade: independência e controle; a capacidade de autoadministração é exercida nos limites da lei especial; da mesma forma, os atos de controle não podem ultrapassar os limites legais (DI PIETRO, 2011, p. 440-441).

Mais adiante, serão abordados os aspectos da autonomia nas universidades públicas, trazendo à baila discussões acerca dessa dicotomia.

3.2.2.15 Sujeição a controle

À exemplo das demais entidades da administração indireta, não há hierarquia entre as autarquias e os entes estatais que as instituíram. Há, contudo, uma relação de vinculação, dado que, as autarquias submetem-se ao controle administrativo dos respectivos entes políticos que as criaram, um controle chamado de tutela, controle finalístico ou supervisão.

Bandeira de Mello realça que, a tutela das autarquias consiste no “poder que assiste à Administração Central de influir sobre elas com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 166).

Nos termos do artigo 19 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, essa tutela é chamada de “controle ministerial”. De maneira que, as autarquias e todas as demais entidades da administração indireta, encontram-se sujeitas à supervisão do Ministério a que estejam vinculadas ou, ainda, à Presidência da República, caso o ente esteja diretamente ligado a ela (BRASIL, 1967).

Os propósitos do controle ministerial encontram-se definidos no artigo 25 do Decreto-Lei aludido:

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I - Assegurar a observância da legislação federal;

II - Promover a execução dos programas do Governo;

III - Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II;

IV - Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios;

V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados;

- VI - Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas;
- VII - Fortalecer o sistema do mérito;
- VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;
- IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços;
- X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro;
- XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério (BRASIL, 1967).

O parágrafo único do artigo 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, prescreve que a supervisão pelo Ministério que criou a autarquia, inclui as seguintes medidas: designar os dirigentes da entidade, dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade; receber relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam o acompanhamento das atividades da entidade e a execução do orçamento-programa; a programação financeira aprovada pelo Governo; aprovar, anualmente, a proposta de orçamento-programa e da programação financeira da autarquia; validar contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais; fixar as despesas de pessoal e de administração; ratificar os critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; executar auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; realizar intervenção, por motivo de interesse público (BRASIL, 1967).

Bandeira de Mello destaca que, a ausência de hierarquia entre a autarquia e o Ministério ao qual é vinculado denota que, o Ministro supervisor não é autoridade competente para receber recurso contra atos das autarquias, exceto nos casos do chamado recurso hierárquico impróprio, vale dizer, quando previsto na lei da própria autarquia ou em outra lei (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 167).

Bandeira de Mello frisa que, no que se refere ao seu escopo, o controle ministerial pode ser dividido em: (i) controle de legitimidade, nos casos em que se examina a atuação da autarquia conforme os preceitos legais; (ii) controle de mérito, quando, por força de lei, o exame se dê também pelo ângulo da conveniência e

oportunidade, caso em que seus poderes serão de maior intensidade (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 168).

Persevera o autor, do mesmo modo, o controle pode ser classificado, segundo o momento em que é exercido, em: (i) preventivo, quando, para praticar determinado ato ou, ainda, para que este adquira eficácia, a autarquia dependa de prévia manifestação ministerial; (ii) repressivo, quando o controle ocorrer após a prática do ato, sendo que, a ocorrência de cada uma dessas situações será definida por lei (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 168).

Alexandrino e Paulo acentuam que, a diferença fundamental entre o controle ministerial e a mera supervisão reside no fato de que: o controle ministerial é presumido e permanente, independente de expressa previsão legal e abrange todos os aspectos da atuação do órgão subordinado controlado; por sua vez, a mera supervisão exige lei que, expressamente, estabeleça os termos e limites do controle (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 51).

Figueiredo explica que, a supervisão ministerial é imprescindível para assegurar que a autarquia não se desvie de seus fins institucionais, devendo se concentrar, basicamente, na verificação do alcance de resultados pertinentes ao objeto da entidade, não podendo interferir diretamente no funcionamento da autarquia, sob pena de violar sua autonomia administrativa ou capacidade de autoadministração (FIGUEIREDO, 2008, p. 146).

Além do controle ministerial, as autarquias, também, sujeitam-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional, a quem compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, conforme previsto no artigo 71 e incisos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

3.2.3 Universidades enquanto entes autárquicos

As autarquias podem se apresentar sob três formas: autarquias fundacionais, corporativas e em regime especial.

Em linhas gerais, autarquias fundacionais nada mais são que fundações públicas criadas diretamente por lei específica, com personalidade jurídica de direito público.

Autarquias corporativas, por sua vez, configuram o agrupamento de profissionais ligados pelo exercício de uma mesma atividade profissional, na forma de conselhos ou ordens profissionais, que exercem a chamada autorregulação pública.

Autarquias de regime especial abrangem as universidades públicas. Por este motivo, serão expostas com maior relevo adiante. Esse grupo inclui as agências reguladoras que regulamentam, controlam e fiscalizam a execução dos serviços públicos transferidos ao setor privado, as quais não serão elucidadas, por possuírem prerrogativas próprias que as diferem das universidades.

Bandeira de Mello evidencia que, anteriormente, fazia-se menção às autarquias de regime especial, apenas, para referir-se às universidades, a fim de dizer que elas usufruíam de um teor de independência mais acentuado, comparativamente aos demais órgãos da administração indireta, em razão de motivos diversos. Exemplos: a liberdade de pensamento e orientação pedagógica, assim como, o fato de seus dirigentes serem escolhidos pela própria comunidade acadêmica, em consequência, afastando-se do controle do ente ministerial. No entanto, mais recentemente, surgiram algumas autarquias qualificadas como 'autarquias de regime especial' que, tal como a referência original do termo, indica a ideia de que elas desfrutariam de uma maior liberdade relativamente às demais modalidades (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 173).

Alexandrino e Paulo enfatizam que, não existe na legislação qualquer definição deste grupo ou referência a qual deve ser este regime dito especial. Assim, autarquia de regime especial é a expressão utilizada pela doutrina e pela legislação para se referirem a qualquer autarquia, cujo regime jurídico apresente alguma peculiaridade, quando comparado ao regime jurídico comum previsto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no âmbito federal, ou ao regime geral que o respectivo ente federado estabeleça para suas entidades da administração indireta (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 42).

Bandeira de Mello ressalta que, não há um regime especial específico e aplicável a todas as autarquias assim qualificadas, podendo variar de acordo com o que dispuser a lei instituidora de cada autarquia. Conclui: “o próprio conceito de autarquia é ter um regime especial, adaptado à sua natureza e à formalidade que deve cumprir” (BANDEIRA DE MELLO, 1985, p. 21).

Autarquias de regime especial são aquelas que possuem características próprias, que as tornam ‘especiais’, comparativamente às autarquias comuns, que não possuem nenhuma individualidade que as diferencie das autarquias em geral, exemplos, maior autonomia administrativa, técnica ou financeira, sem violar normas constitucionais apropriadas a essas pessoas jurídicas de direito público interno. Cada autarquia especial tem a sua singularidade. O que caracteriza a autarquia de regime especial são as regalias que a lei instituidora lhes confere para o pleno desempenho de suas finalidades específicas, vale dizer, tais prerrogativas tem que estar previstas na lei de criação correspondente. Além das universidades federais, outros exemplos de autarquia de regime especial são: Banco Central do Brasil, que possui vasta autonomia para conduzir assuntos monetários no país; as agências reguladoras; as entidades encarregadas, por lei, dos serviços de fiscalização de profissões, tal como, Ordem dos Advogados do Brasil.

3.3 Autonomia

3.3.1 Conceito

O conceito de autonomia não é próprio da ciência jurídica, mas possui uma origem histórica e filosófica que foi incorporada ao Direito, assim como outros conceitos que originalmente não lhe são próprios, devido ao seu valor histórico. Apesar disso, o termo nunca recebeu uma definição jurídica precisa. Por conseguinte, a compreensão de seu significado começa pela análise terminológica e pela formulação histórica do conceito.

Segundo suas origens gregas, o vernáculo é formado pela junção do radical *autós* (próprio) e *nomia* (lei, regra), nos trazendo a ideia de “regras próprias”, ou, na concepção de Almeida Junior, citado por Ranieri, que analisou as raízes etimológicas da palavra, segundo os tópicos dialéticos e críticos de Aristóteles, “autonomia é direção daquilo que é próprio”. Assim, considerando que, próprio é o

que emana da essência e que a lei ou direção configura a regra ou medida dos atos, “a lei é a direção da atividade” (ALMEIDA JUNIOR apud RANIERI, 2013, p. 15).

Entretanto, na concepção jurídica, o peso do vocábulo tem um conteúdo muito mais amplo que sua etimologia, em virtude de sua construção histórica, que tem, essencialmente, uma ideia política de origem, que remonta aos séculos XI e XII, período em que a Europa Ocidental passou por uma importante renovação política, que teve como principal característica a transmissão de poderes, até então, concentrados pela realeza imperial.

Nesse período histórico, a decadência dos Sacro-Impérios provocou uma progressiva fragmentação da autoridade pública, abrindo espaço para núcleos isolados de poder. Esses núcleos, que provinham de poderios que, na época, eram sustentadas pelo poder patrimonial e territorial, acabaram sendo ratificados pelo império, com o apoio da igreja, a fim de conservar a sociedade cristã unida, havendo um reconhecimento do poder de autonormação dos senhores feudais da época.

Essa convalidação resulta na contraposição de duas forças antagônicas: de um lado, o reino; de outro, as faculdades jurisdicionais e militares de que gozavam os senhores locais, criando, assim, a primeira configuração da ideia autonômica, através do entendimento de que poderia haver pequenas normas locais, dentro destes pequenos núcleos de poder, contanto que, elas não extrapolassem os limites da norma máxima do imperador.

Da mesma forma, em razão das necessidades econômicas motivadas pelas Cruzadas, os reis passaram a conferir privilégios às novas cidades em desenvolvimento, permitindo a formação de novas forças políticas distintas da nobreza, como a burguesia e as corporações. O crescimento das cidades permitiu o surgimento de novos ofícios e, conseqüentemente, de corporações de seus praticantes, bem como, pessoas jurídicas reconhecidas e detentoras de certa autonomia interna. Somado a esses fatores, a revolução cultural multiplicou as escolas e fez surgir o ofício dos intelectuais, que eram homens cuja tarefa era escrever ou ensinar, uma mistura de professor ou sábio, que, com o crescimento das corporações, permitiu o surgimento dos sujeitos que viriam selar o conceito de autonomia: as universidades.

Di Pietro e Motta informam que, a primeira aparição do que viria a se tornar uma universidade ocorreu na Idade Média, em Bologna, quando alunos de gramática, retórica e lógica começaram a se reunir, nascendo, assim, com uma característica corporativa, a partir do desejo de estudantes e professores de discutirem temas acadêmicos de seus interesses. Por esse motivo, já em seu nascimento, a autarquia se apresenta autônoma com relação a quaisquer circunstâncias externas, principalmente, do Estado e da Igreja (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 168).

À medida que evoluíram, as universidades públicas se tornaram o tipo mais clássico de autarquia especial, em razão de se submeterem a regime jurídico especialmente projetado para lhe assegurar a autonomia necessária para a execução de suas atividades. Isto porque, lidar com conhecimento pressupõe trabalhar com o pensamento, algo naturalmente incapaz de ser controlado, que depende de uma mente livre para receber, amadurecer e produzir conhecimentos.

De volta ao entendimento do conceito da autonomia, sua definição no mundo jurídico é unânime entre os doutrinadores como um poder de autonormação exercido dentro dos limites do ordenamento superior que lhe deu origem.

Ranieri frisa que, no direito público, autonomia caracteriza um “poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria” (RANIERI, 2013, p. 22).

Zanobini, citado por Ranieri, acentua que, fundamental é entender a autonomia enquanto uma abstenção proposital do legislador, uma vez que, significa “regular, com normas próprias, situações intencionalmente não alcançadas pela lei, tendo em vista garantir e proteger certos interesses”, tendo por finalidade a melhor satisfação possível dos interesses para os quais é concedida (ZANOBINI apud RANIERI, 2013, p. 22).

Ranieri afirma que, “em nenhum dos casos, preocupou-se o legislador constitucional em definir a autonomia, o que significa dizer que o seu conteúdo e limites devem ser individualmente extraídos do próprio texto constitucional” (RANIERI, 2013, p. 27).

Bandeira de Mello enfatiza que, “ser autônomo é dispor da prerrogativa de criar o direito, ainda que em esferas específicas”. Complementa afirmando que, não há autonomia sem poder político (BANDEIRA DE MELLO, 1968, p. 185).

Todas as contribuições doutrinárias relacionadas nos permitem compreender o quão abstrato é o conceito da autonomia no direito público, que é justamente a causa de tantos dilemas e conflitos na sua interpretação e aplicação. Sem a pretensão de limitar suas definições, podemos entendê-lo como a prerrogativa de possuir direção própria, decorrente da legitimação conferida por ordenamento superior, que deve ser exercido segundo estes limites. Trata-se, ainda, de poder político, um poder funcional que possui finalidade específica e deve operar-se segundo as finalidades para o qual foi criado.

Fávero ressalta: “A autonomia deve ser vista não como um fim em si mesma, mas sim, como uma condição necessária para a concretização dos fins da universidade” (FÁVERO, 2004, p. 202).

Mendes realça que, a autonomia permeia todas as instâncias universitárias, não apenas a cúpula:

A autonomia inerente ao governo da universidade, e cujo sujeito é a própria instituição, estende-se a todos os níveis da gestão universitária, não constituindo monopólio de nenhum deles, ainda dos que se encontram na cúpula. Cada instância goza de autonomia relativa, no sentido de autogoverno; as faculdades, os institutos, os departamentos. A subordinação de cada um à instância superior não a vincula ao arbítrio dos dirigentes desta, mas a uma vontade comum, expressa numa política a que todos se subordinam, inclusive os órgãos mais altos do poder universitário (MENDES, 1967, p. 69).

No entanto, é preciso ser cauteloso, para evitar que o conceito de autonomia se confunda com a ideia de autogoverno, onde todas as funções necessárias podem ser exercidas, sem interferência de qualquer outra autoridade.

Ranieri destaca: “Em que pese a natureza política do poder de autonormação, importa não perder de vista que tal poder é derivado e que, portanto, deverá ser exercido nos estritos limites de sua outorga” (RANIERI, 2013, p. 26).

No entendimento da autora, a autonomia universitária é relativa, não prevalecendo a ideia de inexistência de controle externo sobre os entes autônomos. Seu exercício, embora seja pleno, encontra-se circunscrito nos limites previamente delimitados pelo ente superior que lhe criou:

É em razão do serviço específico que deve prestar – ensino, pesquisa e extensão – que a universidade tem autonomia; e, que em função do mesmo, o uso da autonomia deve ser eficiente e adequado às referências socioculturais, econômicas e políticas próprias da sociedade na qual a instituição se insere. Por essas razões, a autonomia universitária é relativa (RANIERI, 2013, p. 34).

Di Pietro e Motta completam que a autonomia é relativa sob dois aspectos: (i) as normas jurídicas que tratam do funcionamento e organização das universidades possuem um estrito âmbito material, o qual, uma vez extrapolado, constituirá violação ao texto constitucional; (ii) tais atos normativos apenas possuem como destinatários diretos aqueles que possuem alguma relação jurídica específica com a universidade, não se aplicando diretamente aos demais cidadãos (DI PIETRO; MOTTA, 2014, p. 170).

3.3.2 Autonomia universitária: evolução história antes da Constituição Federal de 1988

Como supradito, as primeiras universidades ocidentais surgiram na Idade Média, desde aquela época já possuíam a noção de que a autonomia é um instrumento assecuratório de seus fins, mesmo sem a existência de normas que lhes garantissem essa condição.

No Brasil, embora não tenha sido expressamente mencionada, desde 1911 a autonomia universitária é abordada, direta e indiretamente, por meio de diversos decretos federais. Entretanto, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a maior parte das disposições sobre o tema era desprovida de qualquer conteúdo que permitisse maior liberdade nos processos decisórios das instituições de ensino superior. Isto porque, embora farta, a legislação da época não tratava a autonomia como uma condição para o implemento do trabalho universitário, vale dizer, como um princípio educacional, mas como um privilégio que a qualquer momento poderia ser suprimido.

O primeiro documento legal a reconhecer autonomia a instituições de ensino superior foi o Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que instituiu a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República (BRASIL, 1911).

A ação foi produto da chamada “Reforma Rivadávia”, que objetivava melhorar o nível de ensino no país, quebrando a rígida tutela estatal exercida sobre o ensino, que existia desde a época colonial, possuindo caráter repressivo e objetivos políticos estratégicos de controle social e formação de elites nativas.

No geral, entre os anos de 1810-1879, o ensino superior era, exclusivamente, público e privativo do poder central, um monopólio que, segundo Cunha, consistia no monopólio da concessão de privilégios profissionais, que estavam condicionados ao porte de um diploma juridicamente válido que, por sua vez, era conferido pelo Estado, que possuía, assim, total controle sobre quem fazia parte da elite pensante brasileira (CUNHA, 1986, p. 93).

A única autonomia de que gozavam as universidades, até então, era uma pequena liberdade na condução dos assuntos acadêmicos. Essa liberdade era apenas no tocante à forma de execução das funções docentes. Não significava, de forma alguma, independência, dado que, o Estado controlava as atividades livres dos catedráticos, por meio da congregação da escola, realizando uma inspeção nos métodos de ensino, livros e compêndios seguidos nas aulas. Ainda assim, a existência de um pequeno grau de autonomia era possibilitada, pelo fato de as instituições de ensino superior não estarem localizadas no centro da máquina estatal, diretamente sob os olhos do Imperador e seus ministros, mas em sua periferia, de maneira que, seus integrantes podiam movimentar-se com mais liberdade.

Ademais, pontua-se que, não houve a tentativa de criação de universidade até a Proclamação da República, todas as tentativas eram desestimuladas pelo império da época, que via as universidades como uma forma indesejável de emancipação, um ambiente de propagação de ideias liberais ou sociais. A grande anedota era que a primeira constituição brasileira, oficialmente denominada Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, cuja carta constitucional foi elaborada por um Conselho de Estado, a pedido do imperador Dom Pedro I, portanto, foi uma constituição outorgada, no seu artigo 179, indicava as universidades como um meio de garantia dos direitos civis, assegurando a liberdade de pensamento sem dependência de censura (BRASIL, 1824).

Após a Proclamação da República do Brasil, em 15 de novembro de 1889, permitiu-se a criação de escolas particulares, o que provocou um aumento na qualidade do

ensino superior, já que, nem todas as instituições agora estavam subordinadas ao controle estatal, trazendo uma ideia de liberdade como um elemento intrínseco da personalidade jurídica das instituições de ensino superior.

Nesse cenário, a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, em 1911, foi uma resposta natural ao movimento que já vinha se instaurando, mas, como aponta Ranieri, a concessão dessa autonomia “foi mais uma resposta positiva do governo ao movimento de contenção de matrículas nas faculdades, do que, propriamente, o reconhecimento de sua importância no que concernia ao desempenho das atividades acadêmicas” (RANIERI, 2013, p. 85).

Seja como for, pela primeira vez existia um delineamento claro na legislação da ideia de autonomia universitária nas dimensões didática, administrativa e financeira.

Pela autonomia didática, os institutos eram responsáveis pela organização dos programas de seus cursos, uma competência relativa, visto que, o diretor da instituição deveria enviar, anualmente, um relatório ao Conselho Superior de Ensino, que tinha poderes de realizar as reformas e melhoramentos que julgasse necessários. Pela autonomia administrativa, os institutos tinham assegurada a gerência de seu patrimônio e a eleição interna do diretor. Por fim, a autonomia financeira, o aspecto mais amplo, permitia às instituições cobrar taxas diversas, tais como, matrícula, certificados e de uso de biblioteca.

De acordo com Ranieri, a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, de 1911, favorecia as instituições de ensino de várias formas, porém, era avançada demais para sua época e provocou diversas reações desfavoráveis, motivo porque acabou sendo suprimida, quatro anos depois, em 1915, mantendo-se poucas das alterações implementadas, como a autonomia financeira, graças à cobrança das taxas por parte das instituições, ainda que, o orçamento estivesse sujeito à aprovação pelo Conselho Superior de Ensino. Também, foi um grande retrocesso a perda dos institutos de eleger seus dirigentes, que passaram a ser nomeados pelo Presidente da República. Dentre tantas restrições, a única parcela real de autonomia que restou era a dos professores catedráticos, a quem cabia a regência de suas respectivas cadeiras (RANIERI, 2013, p. 91).

Um dos pontos positivos da época foi a previsão legislativa, através do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, da possibilidade de unificação da Escola

Politécnica e a de Medicina do Rio de Janeiro, com a incorporação de uma das Faculdades Livres de Direito (BRASIL, 1915).

A medida recebeu muitas críticas, como de Mattos, que afirmava tratar-se de uma manobra de institucionalização das universidades de maneira artificial e formal, a fim de reafirmar a liderança do Rio de Janeiro no ensino superior (MATTOS, 1985, p. 19).

Souza Campos entendia tratar-se de uma organização imprópria da universidade, que não traria nenhuma vantagem em ordem educacional, mas apenas adicionaria uma complicação burocrática ao sistema (SOUZA CAMPOS, 1940, p. 245).

Entretanto, essa foi a condição necessária para que, cinco anos depois, o governo federal criasse a primeira universidade do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, que previa, entre outras coisas, a autonomia didática e administrativa da instituição (BRASIL, 1920).

Ranieri acentua que, apesar do aparente progresso, o controle do governo federal sobre a educação voltou a ser intensificado, por meio da Reforma Rocha Vaz, em 1925, “numa tentativa de estabelecer o controle ideológico das crises políticas e sociais que provocaram a Revolução de 1930” (RANIERI, 2013, p. 93),

Nessa ocasião, foi criado o Departamento Nacional de Ensino, ao qual os diretores de institutos de ensino e os reitores de universidades estavam diretamente subordinados. Entre as restrições implantadas pela reforma estão: a perda de poder das congregações das instituições e de seus diretores, que se limitaram a gerir questões administrativas, além da necessidade de os catedráticos, antes livres no ensino de seus conteúdos, agora, apresentassem os programas das matérias de sua cadeira para aprovação.

Almeida, citado por Ranieri, ressalta que, apesar das medidas de repressão da autonomia das instituições de ensino, o país já possuía formada uma classe de intelectuais descontentes com a criação artificial e insatisfatória da Universidade do Rio de Janeiro, “com capacidade de argumentação e de articulação política suficiente para sustentar a existência de um espaço para produção de saber organizado no âmbito do sistema de ensino superior” (ALMEIDA apud RANIERI, 2013, p. 95).

Havia, assim, um cenário geral que criticava a falta de uma política de educação norteada por princípios e a falta de autonomia científica dos institutos de ensino superior, o que culminou na edição do Decreto nº 5.616, de 28 de dezembro de 1928, que permitia a criação de universidades nos Estados (BRASIL, 1928).

Já, no âmbito da Revolução de 1930, assim como, do novo regime político implantado, foi criado o “Estatuto das Universidades Brasileiras”, por meio do Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931 (BRASIL, 1931).

O documento foi inovador ao regulamentar a organização das universidades em nível nacional e atribuir-lhes personalidade jurídica, com a garantia de autonomia administrativa, didática e disciplinar. Novamente, a norma trazia uma falsa sensação de progresso, mas a dita autonomia acabou mostrando-se muito mais estreita que o prometido: os reitores e diretores eram escolhidos pelos seus respectivos governos e, apesar da possibilidade de criação do próprio estatuto, ele deveria ser aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, além de diversas outras regras que demonstravam que o decreto, ao mesmo tempo em que proclamava a autonomia das universidades, tratava de cerceá-la, reafirmando os mecanismos de controle e centralização e expondo a grande penetração do poder estatal no ensino e na administração interna.

Outro marco importante ocorreu em 16 de julho de 1934, quando foi promulgada, pela Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que declarou a supremacia da legislação federal sobre as diretrizes da educação nacional, dedicou todo um capítulo à educação e à cultura e declarou ser de competência da União a fixação do plano nacional de educação, superando, assim, a falta de planejamento sobre a educação, uma das falhas da Constituição anterior. Sua principal inovação foi estabelecer as competências federais e estaduais quanto ao ensino superior: à União cabia estabelecer diretrizes, que deveriam ser respeitadas pelos Estados, ao organizar e manter seus sistemas educativos (BRASIL, 1934).

A Constituição Brasileira de 1934 teve curta duração, pois, adveio a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, que em um claro retrocesso, desconstituiu as competências federais e estaduais, anteriormente estabelecidas, acentuando a intervenção federal na educação, declarando competir, exclusivamente, à União a fixação de bases da

educação nacional, assim como, a edição de legislação sobre as diretrizes da educação nacional (BRASIL, 1937).

Na visão de Ranieri, o governo visava “padronizar o ensino superior, por meio de aparelho ideológico próprio, desconsiderando que a universidade, como indica a própria etimologia da palavra, supõe unidade na variedade, e não uniformidade” (RANIERI, 2013, p. 107).

Após o fim do Governo Vargas, em 1945, o governo provisório restituiu a limitada autonomia perdida às universidades: o Decreto-Lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945, declarava as universidades, novamente, pessoas jurídicas dotadas de autonomia administrativa, financeira e didática, os reitores e diretores voltaram a ser escolhidos de maneira indireta pelas instituições, através de lista tríplice encaminhada ao Presidente da República (BRASIL, 1945).

Em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que retomava a divisão de encargos entre o governo federal e estadual, relativamente à educação (BRASIL, 1946).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 consagrou, ainda, a liberdade de cátedra e a liberdade de pensamento, o que foi especialmente importante para apoiar o exercício da autonomia universitária que viria expresso na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Enquanto a nova lei não era promulgada, o sistema de ensino superior expandiu-se e as escolas multiplicaram-se pelo país.

Promulgada a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, expressamente, foi estabelecido em seu artigo 80 que, as universidades gozariam de autonomia administrativa, didática, financeira e disciplinar, conforme seus estatutos (BRASIL, 1961).

O supracitado artigo 80 possuía, originalmente, três parágrafos que discriminavam o âmbito dessa autonomia: no aspecto administrativo consistiria na elaboração dos estatutos e regimentos, na admissão e contratação de seus empregados e na indicação de lista tríplice para escolha de reitor; no aspecto didático, permitiria a criação e organização dos cursos; no aspecto financeiro, a autonomia resumia-se à administração do próprio patrimônio, sob controle anual.

Ranieri esclarece que os referidos parágrafos foram, contudo, vetados pelo então Presidente da República, João Goulart, que na exposição dos motivos do veto deixou transparecer que as diretrizes fixadas deixavam pequena margem à diversificação na estrutura das universidades, ainda:

O esforço por definir o âmbito da autonomia resultou em repetir a matéria já tratada pela lei, nada acrescentando que represente para os poderes públicos a garantia de responsabilidade que deve corresponder à autonomia, nem conferindo às universidades qualquer regalia nova. Ao contrário, entra por vezes, desnecessariamente a estabelecer regras rígidas em assuntos que podem receber melhor tratamento seja nos estatutos, seja nas normas que compete ao Conselho Nacional de Educação estabelecer (RANIERI, 2013, p. 111).

Apesar do veto presidencial aos parágrafos indicados, o restante da própria Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, se encarregava de restringir a autonomia concedida, uma vez que, os estatutos das universidades deveriam ser aprovados pelo Conselho Federal de Educação, que podia, como medida extrema, suspender a autonomia de qualquer universidade por motivo de violação à lei, igualmente, cabendo-lhe a fixação da duração e do currículo mínimo dos cursos de ensino superior, além de outras regras limitativas.

Assim, na prática, apesar da previsão formal, gradativamente, a autonomia universitária foi minguando, especialmente, depois de 1964, quando a legislação ordinária, submetida à Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, volta a ser minuciosa e padronizadora, visando o controle político das universidades.

No contexto político do golpe militar, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, manteve algumas condições anteriores, como a competência privativa da União para legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a liberdade de cátedra e da livre manifestação do pensamento, esta última ressalvada a “propaganda de subversão da ordem”, conforme parágrafo 8º do artigo 150 (BRASIL, 1967).

Uma das grandes novidades legislativas da época foi o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal,

alcançando as universidades e os demais órgãos da administração indireta. Com os militares no poder, o foco da reforma administrativa foi o centralismo político e a ampliação de ações intervencionistas do Estado, mediante a expansão da administração indireta. As mudanças visavam corrigir, especialmente, dois problemas: a centralização excessiva da administração e a ausência de coordenação nas ações do governo. É neste diploma legal, vigente até hoje, que estão demarcadas as bases da estrutura da administração direta e indireta, esta última da qual as universidades federais são integrantes.

Ainda, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, foi editada a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior (BRASIL, 1968).

Havia, no momento da promulgação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, um interesse em modernizar e reorganizar as universidades, principalmente, após os problemas causados pela sua multiplicação. Atualmente, a lei encontra-se parcialmente em vigor, mantidos apenas os artigos referentes à nomeação dos reitores e vice-reitores, mas ela possui alguns dispositivos interessantes. Exemplos: (i) o artigo 2º estabelece o caráter indissociável entre ensino e pesquisa (note-se que, ainda, não se menciona aqui a 'extensão', que viria a completar a tríade, vale dizer, ensino, pesquisa e extensão, o que ocorreu somente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988); (ii) o artigo 4º que impõe a organização das universidades públicas como autarquias de regime especial ou fundações de direito público (BRASIL, 1968).

A utilização do termo 'autarquias de regime especial', inclusive, possui um duplo caráter: ao mesmo tempo em que buscava afastar as universidades das normas aplicáveis às autarquias em geral, também, acabou impondo-lhes um modelo indefinido, já que, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, não faz distinção entre autarquias comuns e autarquias de regime especial. Da mesma forma, a alternativa de constituição como fundação de direito público se mostra imprecisa, pois, de um lado, pendia para a ideia de pessoa autônoma, por outro, lhe fixava natureza pública em virtude da prestação de serviço estatal.

A Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, tratou de delimitar várias características próprias das universidades públicas, tais como: sua organização por meio de estatutos aprovado por seu próprio Conselho de Educação, com representação docente, discente e da comunidade; a unidade de patrimônio e administração; sua estrutura baseada em departamentos; a unidade entre pesquisa e ensino; aplicação de regime estatutário para os servidores autárquicos e trabalhistas para os servidores fundacionais (BRASIL, 1968).

Em síntese, conferiu às universidades seus principais atributos, mas não lhes permitiu uma organização flexível no que tange às questões financeiras e orçamentárias, visto que, permaneceu o administrador limitado pelas normas gerais de administração. Tanto é assim que, na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média, não era mencionada a autonomia financeira, apenas administrativa, didático-científica e disciplinar.

3.3.3 Autonomia universitária a partir da Constituição Federal de 1988

Como relatado anteriormente, a autonomia universitária, realmente, não foi valorizada pela sistemática de legislações publicadas até 1988. Ao contrário, salvo raras exceções, as leis criadas eram deveras detalhistas e controlavam minuciosamente a ação das universidades, especialmente, durante o último período do Governo Vargas, entre 1937-1946, identicamente, durante o governo militar que começou em 1964 e terminou em 1985. Durante esses períodos históricos, as universidades sofreram com os caprichos políticos, que as tornaram repartições públicas centralizadas e dependentes, criando um cenário totalmente oposto à ideia de autonomia.

Finalmente, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a autonomia universitária teve seu devido destaque e foi consagrada em seu artigo 207:

Art. 207. 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;

§ 1º. É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei;

§ 2º. O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988).

Apreende-se que, a autonomia universitária compreende aspectos didático-científico, administrativos e de gestão financeira e patrimonial. Mas o que exatamente compreende cada um deles?

Etimologicamente, de acordo com suas raízes gregas, 'didático' significa 'técnica de ensino', o que, associado à ideia de autonomia como direção própria, reflete que, a autonomia didática se traduz como a direção própria do ensino oferecido, reconhecendo-se a competência da universidade para definir as prioridades de conteúdo do ensino e a forma como ele será ofertado.

Ranieri enfatiza que, está no âmbito da autonomia didática: a criação, modificação e extinção de cursos de graduação, pós-graduação e extensão universitária; a definição e organização do currículo dos cursos, sem quaisquer restrições de natureza política, filosófica ou ideológica; a definição de critérios de seleção e admissão de estudantes; a oferta de vagas dos cursos; o estabelecimento de critérios para avaliação do desempenho dos estudantes; a outorga de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica, entre outros (RANIERI, 2013, p. 147).

Retornamos, contudo, ao mencionado anteriormente, de que a autonomia universitária encontra seus limites na própria finalidade do órgão, que é oferecer educação de qualidade. É por esse ângulo que se legitimam as interferências estatais na autonomia didática das universidades, exemplos, no que concerne as permissões prévias para abertura de novos cursos e o reconhecimento e avaliação dos cursos.

Tal como a autonomia didática, a autonomia científica reitera a liberdade do conhecimento e da transmissão do saber. Durham sustenta que, a autonomia 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 de investigação por parâmetros internos ou processo de conhecimento,

independente dos interesses externos que contrariem (DURHAM, 1989, p. 4).

No entanto, a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no parágrafo 2º do artigo 218, contempla limitações para a autonomia científica, determinando que ela deve se voltar, preponderantemente, para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (BRASIL, 1988).

Assim, é de responsabilidade das universidades desenvolver pesquisas nestas áreas, motivo porque se legitima o controle externo do Poder Público apenas com relação aos escopos de pesquisa escolhidos, não sobre seus conteúdos ou desenvolvimentos.

Ranieri expõe que, para atingir a finalidade das universidades públicas, que é ensinar e pesquisar, se faz necessário um aparato administrativo que lhe dê suporte. De maneira que, para a autora, autonomia administrativa é “instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial”, consistindo na possibilidade de elaborar normas próprias de organização interna (RANIERI, 2013, p. 162).

A possibilidade de elaboração das normas internas, todavia, está limitada apenas às áreas de peculiar interesse que foram propositalmente não preenchidas pelo legislador, a fim de atingir os objetivos institucionais. Por conseguinte, outorgar autonomia tem por objetivo formar um novo ordenamento – aquele criado pelo órgão autônomo – que é simultaneamente dependente e independente do ordenamento que lhe deu causa, nesta condição é por ele reconhecido.

É sob essa premissa que se conclui que a autonomia constitucionalmente atribuída às universidades não só lhes confere o poder de autodeterminação dentro dos limites constitucionais, também, as individualizam enquanto instituição. É este o motivo porque suas normas são lícitas e imperativas em sua órbita de incidência. À vista disso, desde que editadas de forma válida, as normas emitidas pelas universidades compõem a ordem jurídica como preceitos de mesmo valor ao da lei formal, na escala de suas fontes formais, de mesma hierarquia em relação às demais normas, gerais e especiais. A consequência dessa prerrogativa é o que,

talvez, seja o fato mais importante sobre a autonomia universitária: as normas universitárias prevalecem sobre normas gerais, no âmbito de sua competência.

Nessa lógica, esclarecedora é a lição de Ranieri, que traz uma importante ressalva sobre o poder normativo das universidades:

Decorre dessa dupla condição não hierárquica uma importante consequência jurídica: a prevalência das decisões legais da universidade sobre normas exógenas de igual valor, no que respeita a seu peculiar interesse. Em outras palavras, a legislação universitária, no âmbito de sua competência, afasta a incidência de normas gerais que não tenham natureza diretivo-basilar, quando invadam sua esfera de competência. Esse talvez seja o desdobramento mais significativo da autonomia universitária. A universidade é uma entidade normativa. Produz direito; suas normas integram a ordem jurídica porque assim determinou a norma fundamental do sistema. Como contrapartida, a outorga constitucional exige que as normas estejam voltadas à otimização dos fins da universidade – ensino, pesquisa e extensão, garantindo a utilização eficiente de recursos humanos e naturais. Esse é o conteúdo que deve orientar a autonomia administrativa (RANIERI, 2013, p. 164).

Compreende-se que, a universidade é uma entidade normativa, que encontra seus limites em sua própria finalidade, orientada ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Uma vez que as universidades são substancialmente diferentes entre si, a autonomia universitária permite justamente a diversidade de organização necessária para operar os diversos contextos encontrados.

Relativamente à autonomia universitária no plano financeiro e patrimonial, compreende a possibilidade de gerência dos recursos financeiros e materiais que são postos à disposição da instituição, elaborando orçamentos, executando-os, constituindo patrimônio e dele dispendo.

Novamente, esse aspecto autônomo encontra-se limitado pelas finalidades institucionais, devendo ser exercido de acordo com as prioridades estabelecidas, para atender às demandas internas, com o desenvolvimento e planos de desenvolvimento de médio e longo prazo. Por esse motivo, toda a atividade financeira de gerenciamento e utilização de verbas universitárias é passível de

controle externo, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que determina a prestação de contas por parte de qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Originalmente, o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, continha apenas o caput, porém, desde a promulgação, o texto constitucional sofreu mais de sessenta emendas, com mudanças significativas para a administração pública, com a dilatação do princípio da legalidade e a outorga de funções regulatórias às agências reguladoras. Da mesma forma, seguindo impulsos legislativos reformatórios, foi produzida numerosa regulamentação na área educacional, com destaque para a promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No tocante à autonomia universitária, esses avanços legislativos culminaram na adição de dois parágrafos ao artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 11, de 30 de abril de 1996: o parágrafo 1º permitindo a admissão de servidores estrangeiros; o 2º, estendendo a prerrogativa de autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988).

Não obstante, o cerne da questão permanece concentrado no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, um dispositivo que, embora extremamente econômico, insere uma norma completa, possuindo incidência direta e eficácia plena, vale dizer, encontra-se inteiramente apto a produzir seus efeitos, sem a dependência de edição de outra lei para lhe garantir a eficácia, como ocorrem com outras disposições constitucionais.

Nas lições de Bastos e Brito, não significa dizer que o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não aceita regulamentação. Ele aceita, apenas não a necessita para que produza seus efeitos. O dispositivo legal se caracteriza como norma regulamentável: embora vigente, pode comportar complementos úteis à sua implementação. Mas, eventual lei ordinária não lhe poderia fixar o sentido ou mesmo tentar interpretá-la:

A legislação regulamentadora é marginal, ou de simples contorno, como diques que se levantam para mais rápido e seguro fluir da corrente constitucional. Esta remanesce a mesma, antes e depois da ponência da legislação de contorno, que é de mero revestimento (BASTOS; BRITO, 1982, p. 45).

Nas lições de Ranieri, hodiernamente, vigora uma corrente doutrinária com profunda disposição para considerar quase todas as normas constitucionais socioideológicas de natureza programática, portanto, de pouca eficácia jurídica. Mas a autora defende que, o que caracteriza uma norma como programática ou não, não é seu conteúdo político, mas as condições de sua aplicação, já que, são reduzidas a seu comando, o que acaba por requerer interferência legislativa ordinária para alcance total dos bens jurídicos que encerram. Por isso, o que importa é o abstracionismo ou a completude da norma. São observações, na visão da escritora, que embora possam parecer óbvias, fazem-se extremamente necessárias quando se discute sobre o alcance da autonomia universitária, posto que, o comando do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pode, à primeira vista, parecer vago, mas encerra comandos imperativos e cheios (RANIERI, 2013, p. 136).

Para entender os preceitos do dispositivo legal referido, preciso é, primeiramente, compreender que toda a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi elaborada como um conjunto sistemático e orgânico de normas, conseqüentemente, elas não podem ser tomadas isoladamente: há todo um sentido normativo a ser observado, que orienta os fins para os quais a norma jurídica é constituída. São os princípios constitucionais. São eles que devem orientar a interpretação do jurista, antes mesmo que se proceda qualquer outra análise, seja de cunho gramatical, histórico-evolutivo, lógico ou sistemático.

Os primeiros princípios constitucionais a serem citados são: da supremacia da Constituição, confere superioridade ao texto constitucional relativamente às outras leis; da continuidade da ordem jurídica, conserva a eficácia de toda a legislação ordinária anterior à Constituição, desde que, não seja a ela incompatível; da unidade da constituição, traz a premissa de que não existem falhas no texto constitucional. Todos se juntam e se complementam, transmitindo a ideia de que, todo o Direito está em consonância quanto à sua finalidade, assim como, que a interpretação de

uma norma jurídica requer o entendimento de todo o conjunto de regras, que nele deve estar alinhado, o todo e cada norma individualmente.

Bastos e Martins assinalam que, todas as normas deverão ser interpretadas “segundo não só o que explicitamente postulam, mas também de acordo com o que implicitamente encerram” (BASTOS; MARTINS, 1988, p. 349).

Já assentamos o aspecto semântico da palavra ‘autonomia’, que lhe exprime a ideia de ‘direção própria’. Por conseguinte, no âmbito do direito público, a autonomia é entendida como poder derivado, limitado ao interesse da entidade que o detém e ao ordenamento jurídico que lhe deu causa. No caso das universidades, temos que, sua finalidade é a de promover o conhecimento através do tripé: ensino, pesquisa e extensão. Se a autonomia restringe-se ao interesse da instituição, esse é o primeiro limite que se coloca à autonomia das universidades.

No entanto, apesar do seu lugar de destaque na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a autonomia universitária não se restringiu ao texto constitucional. Em 20 de dezembro de 1996 foi publicada a Lei nº 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o eixo jurídico da organização do ensino no país (BRASIL, 1996).

Ranieri acentua que, sua importância não está, apenas, em prescrever procedimentos ou detalhar competências, identicamente, no fato de suas previsões “refletirem o momento e as circunstâncias políticas de elaboração e, por via de consequência, a direção que se pretende imprimir à preparação para a cidadania e à formação de recursos humanos” (RANIERI, 2013, p. 181).

O diploma legal indicado divide opiniões. Para Ranieri, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, identifica-se como moderna e inovadora, buscando estabelecer um novo padrão de articulação entre a União, os Estados e a iniciativa privada, apostando na descentralização e no estímulo à inovação, ampliando a atuação autônoma dos componentes do sistema de ensino e promovendo o controle de resultados (RANIERI, 2013, p. 181).

Para Fávero, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, afigura-se minimalista, por não conter devidamente todas as diretrizes e nem todas as bases (FÁVERO, 2004, p. 215).

No que se refere à autonomia universitária, houve um reforço dessa garantia, mas, novamente, sem um maior comprometimento do legislador, com a apresentação de um rol não exaustivo que nos dá uma melhor noção da dimensão deste princípio, mas que, também, não vai muito além do que já se depreendia do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

É o que se verifica no artigo 53 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

- II - ampliação e diminuição de vagas;
- III - elaboração da programação dos cursos;
- IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V - contratação e dispensa de professores;
- VI - planos de carreira docente;

§ 2º. As doações, inclusive monetárias, podem ser dirigidas a setores ou projetos específicos, conforme acordo entre doadores e universidades;

§ 3º. No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas (BRASIL, 1996).

Para Ranieri, a exemplificação das atribuições asseguradas às universidades no exercício de sua autonomia, no artigo 53 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (abreviado, LDB), mostra-se como didática e conveniente, dado que, esclarece as instituições e o poder público, porém, não inova em relação ao texto do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (RANIERI, 2013, p. 190).

Para a autora, no tocante a autonomia universitária, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, contém um tratamento regulamentar incompleto e paradoxo:

Em matéria de autonomia universitária, a LDB se debate nesses paradoxos: reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela certa ausência de compromisso para com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a conduta da concessão de privilégios para as instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina (RANIERI, 2013, p. 193).

Cury compartilha do mesmo entendimento de Ranieri, reiterando: para afirmar se a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, promoveu uma reforma da educação superior depende de responder se houve, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, modificação do artigo 207 sem prévia emenda constitucional (CURY, 1991, p. 17).

À vista da abstração dos conceitos jurídicos apresentados, incapazes de assegurar e delimitar a autonomia universitária, autores questionam a eficiência desse princípio.

Para alguns, por exemplo, Amaral, falta uma norma infraconstitucional que regesse a matéria, o que atualmente é incabível porque o comando constitucional é claro enquanto norma que não aceita regulamentação. Tanto é assim que, em 1995, o Ministério da Educação propôs uma alteração para o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fim de acrescentar a expressão 'na forma da lei', para que o comando constitucional pudesse ser esmiuçado, mas, à época, a proposta foi rejeitada (AMARAL, 2008, p. 663).

Comunga com o mesmo entendimento o Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 2731, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferido em 26 de novembro de 2008, que considera o comando constitucional da autonomia universitária ineficaz, devido a uma pretensa inércia por parte do Poder Executivo quanto à sua implantação. Para a Corte, o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, carece de uma regulamentação específica, que até os dias de hoje, não foi editada (BRASIL, 2008).

Para outros autores, de acordo com Amaral, o problema da autonomia universitária está na escassez de recursos para as universidades, que se tornam reféns dos governos quanto a sua dotação orçamentária, conseqüentemente, não podem exercer plenamente sua autonomia (AMARAL, 2008, p. 659).

Cirne afirma que, "os problemas na aplicação do artigo 207 da constituição parecem, em suma, deslocar-se constantemente", sem nunca se chegar ao seu verdadeiro sentido (CIRNE, 2012, p. 30).

Em que pese as diversas edições legislativas, culminando, finalmente, a sua ascensão constitucional, parece sempre haver algum tipo de impedimento para a plena atuação da autonomia universitária, o que demonstra que talvez o conceito não esteja plenamente maduro no ordenamento jurídico. Ou pior, talvez seja um indício de que, mesmo amadurecido, encontra entraves políticos que denotam que, tal como na época da República, as universidades ainda sejam vistas como uma indesejável forma de emancipação de pessoas, através de sua capacidade de formação crítica.

4 AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO: ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES DE AUDITORIAS E INVESTIGAÇÃO DE ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS

4.1 A atuação da Controladoria-Geral da União

A Corregedoria-Geral da União (CGU), foi instituída pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2001, tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude, a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foi criada a Controladoria-Geral da União, que incorporou as funções da então Corregedoria-Geral da União. A Controladoria-Geral da União (CGU) era o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições no tocante aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, no âmbito do Poder Executivo, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.

Por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, editada pelo Presidente da República em exercício, Michel Temer, a Controladoria-Geral da União (CGU), oficialmente, tornou-se o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), sem que a mudança de nomenclatura alterasse as suas funções.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, assim como, conserva todas as atividades atinentes à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.

Neste escrito, entretanto, será utilizada a nomenclatura Controladoria-Geral da União. De um lado, porque os processos de auditoria e respectivas recomendações feitas pela entidade, que servem de estudo para a elaboração da parte final deste trabalho, datam dos anos de 2013, 2015 e 2016. Portanto, antes do órgão ter se tornado o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC); de outro, a fim de manter a unidade de escrita e evitar confusão no leitor.

4.1.1 Competências

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle da União (MTFC) é composto por quatro unidades, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si, a fim de alcançar seus objetivos e propósitos: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC); Corregedoria-Geral da União (CRG); Ouvidoria-Geral da União (OGU); Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), conforme disposto na Portaria nº 677, de 10 de março de 2017, que aprova seu Regime Interno:

- (i) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) – atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado. Alinham-se suas principais atribuições: a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Além do que, promove a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, ainda, fomenta a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação;
- (ii) Corregedoria-Geral da União (CRG) – atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos. Do mesmo modo, capacita servidores para composição de comissões disciplinares; realiza seminários com o propósito de discutir e disseminar as melhores práticas relativas do exercício do Direito Disciplinar; fortalece as unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR), exercendo as atividades de órgão central deste sistema;
- (iii) Ouvidoria-Geral da União (OGU) – exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal. Com essa finalidade, orienta a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; examina manifestações referentes à inadequada

prestação de serviços públicos; propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços públicos;

- (iv) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) – exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Nesta circunstância, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive, ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos decorrentes dos orçamentos da União; realiza auditorias e avalia o resultado da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito; do mesmo modo, executa atividades de apoio ao controle externo.

Nos termos do inciso I do artigo 48 da Portaria nº 677, de 10 de março de 2017, compete à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) o exercício do controle interno de que trata o artigo 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988)

4.1.2 Auditoria e fiscalização

A fim de alcançar as finalidades do sistema de controle interno, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) se utiliza de duas técnicas de controle aplicadas à gestão públicas: a auditoria e a fiscalização, conforme estatui a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (BRASIL, 2001).

Nos termos da Seção II do Capítulo IV da Instrução Normativa referida, a auditoria compreende o conjunto de técnicas que buscam avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, assim como, a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal (BRASIL, 2001).

Trata-se, pois, da avaliação da gestão pública através da confrontação entre a situação verificada e as determinações legais ou técnicas, ou seja, tem por objetivo fiscalizar se as situações existentes estão em conformidade com a legislação.

As auditorias examinam a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, tal como, avaliam o desempenho dos órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

4.1.3 Tipos de auditoria

A Universidade Federal do Espírito Santo se sujeita a auditorias periódicas, realizadas pela Controladoria-Geral da União, que investigam prestações de contas, atos e procedimentos administrativos, que resultam em um relatório com eventuais recomendações endereçadas ao administrador público.

A Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, previa as seguintes modalidades de auditorias: Auditoria Operacional; Auditoria Contábil; Auditoria Especial; Auditoria de Avaliação e Gestão; Auditoria de Acompanhamento da

Gestão. A Instrução Normativa assinalada, foi substituída pela Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

No entanto, todos os relatórios de auditoria analisados no escopo desta pesquisa foram produzidos na vigência da revogada Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, não tendo sido produzida nenhuma na vigência e sob as novas orientações da Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017.

Passa-se a expor sobre as diferentes modalidades de auditoria, previstas na revogada Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001:

- (i) Auditoria Operacional: o objetivo é dar subsídios para todos os membros da administração, com o intuito de fazer melhorar a gestão na busca da eficiência por meio da economicidade para atingir a eficácia;
- (ii) Auditoria Contábil: compreende o exame de documentos, livros contábeis, registros, além de realização de inspeções e obtenção de informações de fontes internas e externas, tudo relacionado com o controle do patrimônio da entidade auditada. Tem por objetivo averiguar a exatidão dos registros contábeis e das demonstrações contábeis no que se refere aos eventos que alteram o patrimônio e a representação desse patrimônio;
- (iii) Auditoria Especial: não possui caráter habitual, por essa razão não é realizada todos os anos. É realizada para fins específicos;
- (iv) Auditoria de Avaliação da Gestão: tem como finalidade emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos;

- (v) Auditoria de Acompanhamento da Gestão: o objetivo é o de verificar em que medida é que os recursos (cada vez mais limitados) postos à disposição dos gestores estão a ser aplicados com a maior economicidade, eficiência e eficácia. Por outras palavras, a Auditoria de Gestão pretende medir e dar opinião sobre o desempenho dos gestores e sobre a rentabilidade da empresa, vale dizer, concluir sobre se os resultados por eles apresentados não poderiam ou deveriam ser diferentes (para melhor, obviamente). Por esta razão, há, pois, muitos pontos de contato entre a auditoria de gestão e o sistema de controle interno.

A Auditoria de Avaliação da Gestão gera relatórios chamados Relatório de Auditoria Anual de Contas, configura a principal forma de atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), posto que, serve de base para o processo de prestação e julgamento das contas dos gestores públicos feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme inciso II do artigo 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

O processo de julgamento das contas anuais inicia com a elaboração do Relatório Anual de Gestão pelos próprios gestores da instituição, contendo informações acerca dos resultados alcançados pela unidade no exercício.

Esse relatório é entregue à Controladoria-Geral da União, que então realiza a Auditoria Anual de Contas, com a finalidade de emitir parecer acerca da regularidade da gestão, servindo de subsídio para o julgamento das contas dos gestores pelo Tribunal de Contas da União. O alvo de análise da Auditoria Anual de Contas é definido anualmente pelo Tribunal de Contas da União, seguindo um padrão aplicável às demais unidades semelhantes.

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria pode instalar-se na unidade examinada e ter acesso a quaisquer processos, documentos ou informação de que deseja, o que não lhe pode ser negado, nos termos do artigo 26 da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001).

Ao longo dessa verificação e à medida que dados são solicitados, os gestores vão respondendo as demandas, que já podem culminar na regularização de situação de falha.

Ao final do trabalho de campo, a equipe apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas por meio de Relatórios, incluindo as respostas para as questões de auditoria e o detalhamento de eventuais falhas encontradas, com as seguintes finalidades: fornecer dados à direção para a tomada de decisões sobre a política de área supervisionada; informar às gerências executivas para serem atendidas as recomendações sobre as operações de sua responsabilidade; cientificar os responsáveis pela execução das tarefas para correção de erros detectados; subsidiar o Tribunal de Contas da União com o resultado dos exames efetuados; comunicar a outras autoridades interessadas, dependendo do tipo ou forma de auditoria/fiscalização realizada.

Caso sejam detectadas falhas, para cada uma delas, propõe-se uma recomendação destinada a combater a causa da situação relatada.

Após a conclusão e entrega do Relatório de Auditoria Anual de Contas, a Controladoria-Geral da União dá início ao acompanhamento das recomendações expedidas, a fim de verificar a adoção de providências por parte dos gestores da unidade examinada, seja para sanar as causas das falhas encontradas, recompor valores perdidos ou mesmo responsabilizar agentes, quando cabível. O acompanhamento de uma recomendação somente termina quando ocorre seu completo atendimento ou quando ela é cancelada, seja pela perda do objeto ou pela inconveniência de se manter o monitoramento.

Além dos resultados encontrados, o Relatório contém todas as informações relacionadas aos fatos apurados, incluindo as ações ou respostas dos gestores para as recomendações apontadas. As respostas dos gestores podem indicar o acatamento das recomendações, com a indicação de ações para seu cumprimento, a justificativa para a ocorrência das falhas detectadas ou, ainda, justificativas que indicam a discordância das recomendações apontadas.

4.2 Relatórios de Auditoria analisados

O objetivo desta pesquisa é analisar se a autonomia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) tem sido observada, nos atos de supervisão realizados pela Controladoria-Geral da União (CGU), através das recomendações exaradas em seus Relatórios de Auditoria, com recorte temporal dos últimos 5 (cinco) anos.

Para isso, a análise será focada nos casos em que as recomendações para correção das constatações apontadas não são acolhidas pelos gestores da universidade, vale dizer, casos em que estes discordam das recomendações apontadas.

Esses pontos controvertidos podem ocorrer por interpretação diversa de lei, por acatamento de orientações diversas de outros órgãos, como a Procuradoria Geral da União, ou, ainda, por entender que as situações apontadas como falhas encontram-se justificadas pela conveniência administrativa ou encontram-se no âmbito de decisão da autonomia universitária.

Para mapear a ocorrência desses casos, foi realizada uma pesquisa composta de duas etapas. A primeira delas consistiu em mapear todas as ocorrências apontadas nos Relatórios de Auditoria emitidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), realizadas na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), nos últimos 5 (cinco) anos. A segunda etapa compreendeu a análise isolada de cada ocorrência, para entender o fato indicado atribuído e se houve acatamento ou divergência por parte do órgão auditado.

Os Relatórios de Auditoria Anual de Contas não são, necessariamente, anuais. Desse modo, os relatórios expedidos nos últimos 5 (cinco) anos referem-se à análise dos exercícios 2013, 2015 e 2016, através dos seguintes Relatórios de Auditoria:

Quadro 1 - Relatórios de auditoria analisados

Ano/Exercício	Número do Relatório
2013	201407317
2015	201601505
2016	201700845

(Fonte: elaborado pela própria autora)

Todos os Relatórios de Auditoria foram retirados do sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União e são de livre acesso, podendo ser pesquisados através do link <<https://auditoria.cgu.gov.br/>>.

Assim, passa-se à análise de cada um desses Relatórios de Auditoria.

4.2.1 Relatório de Auditoria nº 201407317 – Ano/Exercício 2013

O Relatório de Auditoria nº: 201407317, referente ao ano/exercício 2013, contém 170 (cento e setenta) páginas e está estruturado em duas partes: (i) Análise gerencial - contém dados básicos da unidade analisada e apresenta as condições de realização da auditoria, assim como, o resultado dos trabalhos, notadamente, com relação a obtenção das metas estipuladas para o respectivo exercício; (ii) Seção de achados de auditoria - indica o apontamento detalhado das falhas detectadas, suas causas, a manifestação da unidade examinada, a análise do controle interno e, por fim, as recomendações para saneamento da situação.

O Relatório de Auditoria referido compõe-se de 13 (treze) constatações, organizadas em áreas, subáreas e assuntos, da seguinte maneira:

Quadro 2 – Constatações constantes no Relatório de Auditoria nº 201407317

Área	Subárea	Assunto	Constatações apontadas
Programa de gestão e manutenção do Ministério da Educação	Pagamento de pessoal ativo da União	Gratificações	01
		Sistemas de concessões	01
		Adicionais	01
		Indenizações judiciais	01
		Vencimento e remuneração	01
Previdência de inativos e pensionistas da União	Pagamento de aposentadorias e pensões – servidores civis	Aposentadorias	03
		Pensões	01
Controles da gestão	Controles internos	Auditoria de processos de contas	02
Gestão patrimonial	Bens imobiliários	Utilização de imobiliários	02
Total			13

(Fonte: elaborado pela própria autora)

4.2.2 Relatório de Auditoria nº 201601505 – Ano/Exercício 2015

O Relatório de Auditoria nº: 201601505, referente ao ano/exercício 2015, contém 236 (duzentas e trinta e seis) páginas, está estruturado em duas partes: (i) Análise gerencial - contém dados básicos da unidade analisada, apresenta as condições de realização da auditoria, assim como, o resultado dos trabalhos, especificamente, no que concerne ao alcance das metas estipuladas para o respectivo exercício; (ii) A

seção de achados de auditoria - informa o apontamento detalhado das falhas detectadas, suas causas, a manifestação da unidade examinada, a análise do controle interno e as recomendações para saneamento da situação.

O Relatório de Auditoria consignado integra 21 (vinte e uma) constatações, organizadas em áreas, subáreas e assuntos, da seguinte forma:

Quadro 3 – Constatações constantes no Relatório de Auditoria nº 201601505

Área	Subárea	Assunto	Constatações apontadas
Previdência de inativos e pensionistas da União	Pagamento de aposentadorias e pensões – servidores civis	Indenizações judiciais	03
		Aposentadorias	04
		Pensões	01
Programa de gestão e manutenção do Ministério da Educação	Pagamento de pessoal ativo da União	Gratificações	01
		Infringências ao regime disciplinar	04
		Adicionais	01
		Movimentação entre órgãos/unidades	01
		Recrutamento, seleção e admissão	01
	Consistência dos registros	03	
Educação superior - graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	Funcionamento das universidades federais	Gerenciamento de processos operacionais	02
Total			21

(Fonte: elaborado pela própria autora)

4.2.3 Relatório de Auditoria nº 201700845 – Ano/Exercício 2016

O Relatório de Auditoria nº: 201700845, referente ao ano/exercício 2016, compreende 192 (cento e noventa e duas) páginas, está estruturado em duas partes: (i) Análise gerencial - contém dados básicos da unidade analisada, apresenta as condições de realização da auditoria, do mesmo jeito, o resultado dos trabalhos, mormente, no que tange à consecução das metas estipuladas para o respectivo exercício; (ii) Seção de achados de auditoria - apresenta o apontamento detalhado das falhas detectadas, suas causas, a manifestação da unidade examinada, a análise do controle interno e as recomendações para saneamento da situação.

O Relatório de Auditoria encerra 16 (dezesseis) constatações, organizadas em áreas, subáreas e assuntos, do seguinte modo:

Quadro 4 – Constatações constantes no Relatório de Auditoria nº 201700845

Área	Subárea	Assunto	Constatações apontadas
Previdência de inativos e pensionistas da União	Aposentadorias e pensões – servidores civis	Aposentadorias	03
		Indenizações judiciais	01
Programa de gestão e manutenção do Ministério da Educação	Pessoal ativo da União	Indenizações judiciais	01
		Sistema de concessões	07
		Vencimento e remuneração	03
Gestão do suprimento de bens e serviços	Contratos de obras, compras e serviços	Contratos sem licitação	01
Total			16

(Fonte: elaborado pela própria autora)

4.3 Análise das recomendações

A partir das constatações apontadas nos Relatórios de Auditoria supra mencionados, buscou-se os pontos controvertidos, isto é, aqueles em que não houve consenso no acatamento das recomendações da Controladoria-Geral da União e na justificativas apresentadas pelos gestores da Universidade Federal da União.

Entre as constatações de falhas canalizadas pela Controladoria-Geral da União, algumas se repetem ao longo dos Relatórios de Auditorias, mormente, aquelas em que há divergência de entendimento entre a Universidade Federal do Espírito Santo e a Controladoria-Geral da União.

Por este motivo, passa-se a relatar questões controversas, atinentes à autonomia universitária prescrita no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), sem separá-las por Relatório de Auditoria, apenas, identificando, em cada um deles, a qual ou quais Relatórios pertencem.

4.3.1 Pagamentos de Incentivo à Qualificação e de Retribuição por Titulação e concessões de progressões funcionais sem suporte em diplomas de pós-graduação 'stricto sensu'

A constatação sinalada resulta de divergência de entendimento entre a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e a Controladoria-Geral da União (CGU), quanto aos documentos necessários para a concessão e pagamento de incentivo à qualificação, retribuição por titulação e progressão funcional.

Incentivo à qualificação é o benefício concedido ao servidor técnico-administrativo que tenha concluído cursos de educação formal, em nível médio, técnico, graduação ou pós-graduação, que excedam a escolaridade mínima exigida para o cargo de que é titular. Está previsto no artigo 11 da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências (BRASIL, 2005).

A retribuição por titulação está prevista no artigo 17 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. O benefício engloba o valor pago ao servidor docente em razão da apresentação de documento comprobatório de conclusão de aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado (BRASIL, 2012).

Embora previstas em leis diferentes e para categorias funcionais diferentes, as vantagens pecuniárias mencionadas são muito semelhantes. Elas são devidas em razão de titulação, sendo que sua concessão depende da comprovação do título por parte do requerente, seja docente ou técnico-administrativo.

O cerne do dissenso entre a Universidade Federal do Espírito Santo e a Controladoria-Geral da União está na forma da comprovação dessa titulação. Para a universidade é possível fazê-la de forma provisória, por meio de atas ou declarações, até que seja expedido o diploma final. Para a Controladoria-Geral da União, ela deve ser feita, exclusivamente, através dos diplomas registrados dos títulos.

Em síntese, a Controladoria-Geral da União alega que a Universidade Federal do Espírito Santo realiza pagamentos das vantagens supramencionadas sem suporte em documentos hábeis a comprovar o direito dos servidores, isto é, com base em

atas de dissertação de mestrado ou de tese de doutorado, ou, ainda, com base em certidões ou em declarações de instituições nacionais de ensino.

Tal prática, segundo a Controladoria-Geral da União, infringe a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, notadamente, seus artigos 62 e 63, segundo os quais, o pagamento de despesas somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (BRASIL, 1964).

Ademais, de acordo com o órgão supracitado, a constatação sublinhada descumpre o artigo 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, segundo a qual, somente os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular (BRASIL, 1996).

De outro ponto de vista, a Universidade Federal do Espírito Santo se manifestou informando que, grande parte das situações apresentadas no Relatório de Auditoria trata de casos em que, no ato da posse, o aprovado não detinha o diploma, mas declaração que comprova que o indivíduo faz jus ao título de mestre ou doutor. Por esse motivo, assim como, por entender que a negativa da posse levaria a um número crescente de demandas judiciais, além do que, contemplar nos editais a exigência de diploma no ato da posse levaria a uma diminuição significativa do número de participantes no certame, de mais a mais, a maior parte das instituições de ensino superior demanda um tempo médio de 1 (um) ano após a conclusão do curso para a entrega do respectivo diploma, entende como razoável o deferimento dos benefícios em questão, unicamente, com certificado de conclusão do curso, contanto que, posteriormente, dentro do prazo de 12 (doze) meses, o servidor apresente o diploma definitivo.

Por fim, a Universidade argui que, este procedimento está respaldado pela Resolução nº 27, de 11 de julho de 2005, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que dispõe sobre a solicitação de benefícios funcionais para os docentes e técnicos administrativos da universidade, ou em processo de contratação de portadores de títulos de mestre ou doutor.

De acordo com o parágrafo 4º do artigo 3º da Resolução reportada, na ocasião das solicitações de benefícios funcionais para os docentes e técnico-administrativos da Universidade Federal do Espírito Santo, ou em processo de contratação, poderão ser aceitos documentos provisórios, que comprovem o título de mestre ou doutor, pelo prazo de 1 (um) ano, desde que, contenham informações em que fique explícito que o interessado teve sua dissertação ou tese aprovada e fez jus ao título em questão (UFES, 2005).

Em que pese a justificativa apresentada pelos gestores da universidade, a norma supracitada já não se encontra mais em vigor, por força da Resolução nº 79, de 11 de dezembro de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo, que altera a Resolução nº 27, de 11 de julho de 2005, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFES.

O artigo 1º da Resolução nº 79, de 11 de dezembro de 2017, altera o artigo 4º da Resolução nº 27, de 11 de julho de 2005. A redação vigente institui que, nas solicitações de benefícios funcionais para os docentes e técnico-administrativos, ou em processo de contratação da Universidade Federal do Espírito Santo, não poderão ser aceitos documentos provisórios de conclusão de curso (UFES, 2017).

Conforme se lê no preâmbulo da Resolução nº 79, de 11 de dezembro de 2017, a alteração ocorreu, entre outros motivos, em razão do Acórdão nº 11.374, de 18 de outubro de 2016, de relatoria da Ministra Ana Arraes, proferido pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União.

O acórdão reportado julgou Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal Rural do Semiárido, que grafava, a exemplo da constatação sinalizada pela Controladoria-Geral da União na Universidade Federal do Espírito Santo, possível irregularidade de pagamentos de retribuição por titulação. Na ocasião do julgamento, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União determinou que a Universidade Federal Rural do Semiárido, imediatamente, suspendesse o procedimento de autorização de pagamento da retribuição por titulação, mediante justificativa da apresentação de outro documento, que não, o diploma de conclusão do curso (BRASIL, 2016).

Posteriormente, em decorrência do Acórdão nº 11.374, de 18 de outubro de 2016, do Tribunal de Contas da União, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão expediu o Ofício Circular nº 818, de 9 de dezembro de 2016, comunicando aos órgãos e entidades, que efetuam o pagamento de retribuição por titulação, a obrigação de exigirem a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para seu pagamento (BRASIL, 2016).

O Ofício Circular nº 818, de 9 de dezembro de 2016, assim como, o Acórdão nº 11.374, de 18 de outubro de 2016, do Tribunal de Contas da União, são mencionados no preâmbulo da Resolução nº 79, de 11 de dezembro de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo, como um dos motivos para a alteração da Resolução nº 27, de 11 de julho de 2005, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo, que dispõe sobre a solicitação de benefícios funcionais para os docentes e técnicos administrativos da universidade, ou em processo de contratação de portadores de títulos de mestre ou doutor, que, com a nova redação, determina que, não poderão ser aceitos documentos provisórios de conclusão de curso, para pagamento destes benefícios.

Esta constatação foi canalizada, pela primeira vez, no Relatório de Auditoria nº 201407317, ano/exercício 2013, repetindo-se no Relatório de Auditoria nº 201700845, ano/exercício 2016.

Embora a Universidade Federal do Espírito Santo tenha modificado sua norma interna, a jurisprudência pátria tem orientado pela possibilidade de pagamento de incentivo de qualificação, exclusivamente, com a ata de defesa do título ou certificado de conclusão de curso.

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1539736/SC, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 19 de novembro de 2015, pontuou que, a aceitação de documentos provisórios de conclusão de curso, para pagamento de benefícios, se justifica em razão do tempo necessário para a emissão do diploma, “não podendo o servidor ser prejudicado pela morosidade da instituição de ensino a quem compete a expedição do documento” (BRASIL, 2015).

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 555820/AL, de relatoria do Desembargador Federal Vladimir Carvalho, julgado em 17 de setembro de 2013, asseverou que, o parágrafo 2º do

artigo 1º do Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006, que estabelece os procedimentos para a concessão do incentivo à qualificação (BRASIL, 2006), ao dispor sobre a possibilidade de seu requerimento com a apresentação de certificado ou diploma, o faz a fim de garantir a concessão do incentivo mediante comprovação de que foi cumprida a exigência de aprovação na titulação. No entanto, frequentemente, há uma demora excessiva da Administração na expedição do diploma, o que acaba prejudicando os interessados, que, embora tenham concluído seus cursos, ficam privados do direito de receber o incentivo. Assim, “mostra-se impossível [...] condicionar o recebimento do incentivo [...] à autuação administrativa que expede o diploma, porquanto o que se observa, diversas vezes, é uma tardança administrativa que acaba comprometendo interessados” (BRASIL, 2013).

A Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação/Reexame Necessário 25612/RN, de relatoria do Desembargador Federal Edílson Nobre, julgado em 15 de janeiro de 2013, asseverou que, deve ser aceita a declaração da universidade de que o aluno defendeu sua tese com sucesso e que está apto a receber o diploma, para fins de comprovação do título, à vista de que, “a burocracia para emissão do diploma de conclusão de curso não pode prejudicar o aluno que o haja concluído com êxito” (BRASIL, 2013).

Por todo o exposto, conquanto a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) tenha reeditado sua norma administrativa interna acerca da questão, o entendimento jurisprudencial é no sentido de que: admite-se a aceitação de certificado de conclusão de curso, para fins de concessão e pagamento de incentivo à qualificação, retribuição por titulação e progressão funcional.

Apreende-se que, ao interferir na prática administrativa de que se fala, entendida como legal por parte da jurisprudência pátria, a Controladoria-Geral da União extrapola os limites de atuação da autonomia universitária, estabelecida no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988);

4.3.2 Irregularidades na regulamentação da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores da UFES

Por intermédio dessa constatação, a Controladoria-Geral da União (CGU) marcou 5 (cinco) ações que, no entendimento do órgão, estão sendo realizadas ou permitidas

pelos gestores da Universidade Federal do Espírito Santo, em desacordo com a legislação. Alguns dos apontamentos foram acatados e corrigidos pela universidade.

Conseqüentemente, apenas, serão explanados aqueles assuntos, cuja divergência persiste, mas, como será exposto mais adiante, estão respaldados por normas internas da universidade.

A primeira temática sinalizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) diz respeito ao limite máximo da jornada diária e ao intervalo de repouso entre jornadas diárias de trabalho dos servidores, que estaria sendo desrespeitado pela universidade.

O artigo 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais, preceitua que, os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de 40 (quarenta) horas e observados os limites mínimo e máximo de 6 (seis) e 8 (oito) horas diárias, respectivamente (BRASIL, 1990).

Com base no dispositivo legal supracitado, a Controladoria-Geral da União alega que, a Universidade Federal do Espírito Santo estaria infringindo o limite de jornada mencionado, permitindo que servidores, em sua maioria professores, exerçam jornada diária acima do permitido.

Justifica a irregularidade assinalada, com base na Portaria nº 30, de 14 de novembro de 2012, editada pelo Diretor Superintendente do Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes (HUCAM), homologada pela Resolução nº 65, de 20 de dezembro de 2012, do Conselho Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que dispõe sobre o funcionamento e horário de trabalho no aludido Hospital.

Nos termos do artigo 3º da Portaria nº 30, de 14 de novembro de 2012, foi concedida redução de jornada aos servidores lotados no Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes, de 40 (quarenta) para 30 (trinta) horas semanais, com suporte no Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1995).

O artigo 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, faculta ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de

trabalho de 6 (seis) horas diárias e carga horária de 30 (trinta horas) semanais, quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições (BRASIL, 1995).

Desse modo, considerando a permissão dada pelo dispositivo legal supramencionado, tal como, partindo da premissa de que, o Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes (HUCAM), pela natureza ininterrupta de suas atividades, atende as exigências legais, foi concedida a redução de jornada em questão, porém, a Controladoria-Geral da União entende-a como ilegal.

Em sua defesa, a Universidade Federal do Espírito Santo frisou a legalidade da situação dos servidores lotados no Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes, em razão de estar amparada por decisão do dirigente máximo da instituição.

De mais a mais, quanto à alegação de desrespeito aos limites de jornada, que em sua maioria compreende docentes, argumenta a universidade não ser viável submetê-los à regra geral de limites de jornada, em razão da atipicidade de suas atividades. De modo que, não haveria irregularidade, visto que, a atividade do magistério envolve, além de atividades em sala de aula, funções externas e com horário livre. Exemplos: atendimento a discentes, orientação de trabalhos de conclusão de curso, atividades de extensão, pesquisa, planejamento de aulas e correção de provas.

Inclusivamente, a Resolução nº 60, de 21 de setembro de 1992, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo, que estabelece critérios de atribuições de carga horária para os docentes da universidade, trata justamente da disposição dessas atribuições. De acordo com o seu artigo 4º, o docente em regime de 40 (quarenta) horas semanais ou em regime de dedicação exclusiva, deverá exercer, além das atividades didático-aula, no mínimo, uma atividade de pesquisa, extensão, assistência, administração ou coordenação.

De acordo com as argumentações da Universidade Federal do Espírito Santo, considerando todas as atribuições docentes, evidente é que, um professor

submetido ao regime de 40 (quarenta) horas semanais não dedica toda esta carga horária em atividades em sala de aula.

Das funções reportadas, apenas o ministério de aulas, propriamente dito, possui horário fixo, sendo que, as demais atribuições são exercidas livremente pelo professor, que pode executá-las em horário e local de melhor conveniência para si mesmo e para seus alunos, sendo este o motivo, aliás, porque os docentes são dispensados do controle de ponto.

Do mesmo modo, a Universidade Federal do Espírito Santo menciona em sua defesa que, a carga horária das atividades didático-aula é elaborada de forma a atender a demanda de cada Departamento, observando-se a grade curricular dos cursos ofertados pela universidade.

Por todos os motivos narrados, refuta a alegação de suposta irregularidade nas jornadas destes servidores, reiterando, por fim, que a única jornada fixa dos docentes é a atividade didático-aula, elaborada de modo a atender critérios de conveniência e oportunidade de cada Departamento, sendo que, os demais encargos são cumpridos em horário livre pelo servidor.

Esta constatação foi sinalada pela Controladoria-Geral da União, pela primeira vez, no Relatório de Auditoria nº 201407317, ano/exercício 2013, repetida no Relatório de Auditoria nº 201601505, ano/exercício 2015, tal como, no Relatório de Auditoria nº 201700845, ano/exercício 2016.

Em que pesem os argumentos expostos pela Controladoria-Geral da União, a pesquisa jurisprudencial revelou que, na pior das hipóteses, alguns desses assuntos, encontram-se inseridos no âmbito da conveniência administrativa inserida na autonomia universitária.

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, no julgamento do Recurso de Apelação/Remessa Necessária nº 1938156/SP, de relatoria do Desembargador Federal Souza Ribeiro, julgado em 20 de março de 2018, frisou que, a fixação da jornada de trabalho do servidor público está vinculada ao interesse da administração pública, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade no exercício de seu poder discricionário, devendo ser respeitados os princípios e as garantias constitucionais (BRASIL, 2018).

A Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 2007.33.05.001408-1/BA, de relatoria do Juiz Federal convocado Régis de Souza Araújo, julgado em 7 de outubro de 2015, destacou: “A fixação da jornada de trabalho está adstrita ao interesse da Administração Pública, considerando critérios de conveniência e oportunidade no exercício de seu poder discricionário” (BRASIL, 2015).

A Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 406846/PE, de relatoria do Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, julgado em 9 de dezembro de 2010, enfatizou que, “em razão do exercício de certas atividades, poderá haver a flexibilização da carga horária de trabalho, desde que, não ultrapasse o limite previsto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990” (BRASIL, 2010).

Crê-se que, se a fixação de jornada segue critérios de conveniência administrativa, tal e qual, face à possibilidade de flexibilização da carga horária de trabalho, diante do exercício de certas atividades, a determinação dos horários de trabalho de seus professores está inscrita no âmbito da autonomia universitária.

Nessa acepção, menciona-se o entendimento firmado pela Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 573683/RN, de relatoria do Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, julgado em 9 de agosto de 2016, de que, permitido é, às universidades, em razão do princípio da autonomia universitária, editar normas que estabeleçam procedimentos a serem adotados quanto ao conceito de hora-aula e, assim, fixar a carga horária de seus professores, considerando as atividades que eles desempenham além da sala de aula (BRASIL, 2016).

No que concerne à flexibilização da jornada dos servidores, trata-se de uma possibilidade estabelecida pelo artigo 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que faculta ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de 6 (seis) horas diárias e carga horária de 30 (trinta) horas semanais, dispensado o intervalo para refeições, nas circunstâncias em que os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno (BRASIL, 1995).

Julga-se que, trata-se de uma faculdade do dirigente máximo da universidade, quando verificadas as condições exigidas, conforme esclarece a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 496104/RN, de relatoria do Desembargador Federal Francisco Barros Dias, julgado em 13 de julho de 2010:

O artigo 3º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, [...] prevê uma mera faculdade reservada à Administração para instituir a jornada reduzida, mediante autorização do dirigente máximo do órgão, apenas quando presentes as circunstâncias justificadoras relatadas no caput do referido dispositivo. Consequentemente, a flexibilização da jornada de trabalho poderá ser, excepcionalmente, autorizada quando a situação concreta justificar tal medida, o que não deve ser interpretado como o direito dos servidores que trabalham em regime de revezamento obterem, automaticamente, tal benefício (BRASIL, 2010).

Compreende-se que, a expressão 'faculdade', deve ser entendida como a possibilidade de decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativas.

Nesse Mesmo sentido, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, nos autos da Remessa Ex Offício 531976/RN, de relatoria do Desembargador Federal Francisco Barros Dias, julgado em 13 de dezembro de 2011, ponderou: "A alteração de regime jurídico de trabalho dos servidores insere-se no âmbito do poder discricionário, facultando à Administração a liberdade na apreciação da conveniência, oportunidade e conteúdo na prática dos atos administrativos" (BRASIL, 2011).

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 1998.38.00.040764-3/MG, de relatoria do Juiz Federal convocado Carlos Moreira Alves, julgado em 13 de março de 2002, o qual versava sobre a possibilidade de retorno da jornada de servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) à jornada diária de 8 (oito) horas, após um período de cumprimento de jornada de 6 (seis) horas diárias, de que, não existe direito adquirido à jornada de trabalho (BRASIL, 2002).

De forma que, as decisões da Universidade Federal do Espírito Santo, no que diz respeito à jornada de trabalho de seus servidores, nos moldes mencionados, inserem-se no âmbito da autonomia administrativa, tendo o dirigente máximo da instituição, no caso, o Reitor, entendido estarem presentes os requisitos necessários para flexibilização das jornadas de trabalho, a discussão integra o mérito administrativo. O mesmo sucede no caso de fixação das jornadas de trabalho.

Acha-se que, efetivamente, a legalidade desses atos está em analisar se, com base na autonomia administrativa, as decisões em apreço têm como propósito atingir à finalidade das universidades. Em caso positivo, as medidas são legítimas, visto que, baseadas na autonomia universitária;

4.3.3 Ausência de eficácia dos procedimentos adotados para apurar os descumprimentos do regime de dedicação exclusiva, as acumulações irregulares de remunerações de cargos públicos, infrações do artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, identificados durante o cruzamento dos bancos de dados do sistema Siape e da Relação Anual de Informações Sociais do exercício de 2014

A Controladoria-Geral da União (CGU) indica como ineficiente a atuação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) na apuração de seus servidores em casos de descumprimentos do regime de dedicação exclusiva, acumulações irregulares de remunerações de cargos públicos e exercício de gerência ou administração de sociedade privada.

Os três itens grifados como falhos pela Corregedoria-Geral da União foram reunidos, dado que, versam sobre matéria semelhante.

No caso, as verificações são feitas, individualmente, por cada servidor que incorreu em uma das faltas listadas. Conquanto, a maior parte delas tenha sido regularizada, tempestivamente, com a descaracterização da ocorrência, persistem situações em que a Controladoria-Geral da União (CGU) questiona, particularmente, o mérito de decisões proferidas nos processos administrativos disciplinares.

Mesmo que os gestores da Universidade Federal do Espírito Santo afirmem que, os fatos denotados nesta averiguação já foram apurados, igualmente, que os servidores envolvidos apresentaram documentos bastantes para que as respectivas

comissões de sindicância decidissem pela inexistência da infração disciplinar, a Controladoria-Geral da União manifesta sua discordância na conclusão dessas apurações, por entender que os motivos geradores das imputações permanecem existindo, ou, por entender que a decisão contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Registre-se que, o apontamento feito pela Controladoria-Geral da União não se refere à legalidade na condução dos processos administrativos em pauta, mas ao mérito da ação administrativa, posto que, questiona as decisões tomadas, por entender não haver elementos fáticos que as sustentem.

Relativamente às questões de mérito examinadas em processo administrativo disciplinar, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 515216/PB, de relatoria do Desembargador Federal convocado Ivan Lira de Carvalho, julgado em 19 de abril de 2016, realçou: “As questões atinentes ao mérito analisadas em processo administrativo disciplinar não merecem intervenção do Judiciário” (BRASIL, 2016).

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região pronunciou-se de maneira ainda mais incisiva, no Recurso de Apelação Cível nº 544408/AL, de relatoria do Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho, julgado em 24 de novembro de 2015:

Em relação ao controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário circunscreve-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como, à legalidade do ato demissionário, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade (BRASIL, 2015).

A mesma Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 508259/CE, relatado pelo Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho, julgado em 30 de junho de 2015, salientou: “Os atos administrativos gozam da presunção de veracidade em seu favor, não podendo o Judiciário adentrar em seu mérito” (BRASIL, 2015).

Apreende-se que, não caberia à Controladoria-Geral da União questionar questões de mérito examinadas em processo administrativo disciplinar.

No que se refere à acumulação de cargos, a Controladoria-Geral da União sustenta que, somente haveria possibilidade de acumulação no caso de a soma das jornadas de trabalho do servidor não ultrapassar o limite de 60 (sessenta) horas semanais, com base no Parecer nº GQ – 145, de 16 de março de 1998, exarado pela Advocacia Geral da União (BRASIL, 1998).

No entanto, de acordo com o entendimento da Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, firmado no julgamento da Apelação/Reexame Necessário nº 28485, de relatoria do Desembargador Federal José Maria Lucena, julgado em 27 de março de 2014, o Parecer nº GQ – 145, de 16 de março de 1998, da Advocacia Geral da União, “não possui caráter normativo, tampouco, pode se sobrepor ao comando constitucional” (BRASIL, 2014).

Julga-se que, o que mais merece resistência é o questionamento da Controladoria-Geral da União, relativamente a questões de mérito examinadas em processo administrativo disciplinar, já que, insere critérios de conveniência e oportunidade, conseqüentemente, não suscetível de controle externo em razão da autonomia universitária;

4.3.4 Pagamentos de adicional de insalubridade em desacordo com a Orientação Normativa Segep/MP nº 6, de 2013

A Controladoria-Geral da União (CGU) apresenta supostas ilegalidades no pagamento do adicional de insalubridade para servidores da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

O adicional de insalubridade significa um adicional sobre o vencimento efetivo do cargo, de que fazem jus os servidores que trabalham com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida, conforme previsto no artigo 68 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990).

De acordo com a Controladoria-Geral da União, os adicionais estariam sendo pagos ilegalmente a servidores ocupantes de funções gratificadas ou cargos de direção, uma vez que, em decorrência das nomeações para o exercício de funções gratificadas ou cargos de direção, os servidores estariam afastados das atribuições de seus respectivos cargos efetivos para o exercício exclusivo das funções

gratificadas ou cargos de direção para os quais foram nomeados. Consequentemente, o pagamento do benefício não poderia ser fundamentado em laudo pericial emitido em data anterior à nomeação do servidor para o exercício da função gratificada ou cargo de direção, visto que, contemplaria atividades que não fazem mais parte de seu respectivo cargo efetivo ou de sua rotina laboral.

Da mesma forma, contestam o pagamento do adicional com fundamento em laudos sem informações detalhadas, no tocante ao limite de tolerância conhecida em relação ao tempo de exposição ao agente nocivo e ou relativamente ao efetivo tempo de exposição do servidor a esses agentes nocivos.

Em sua defesa, a Universidade Federal do Espírito Santo refuta a alegação de que o laudo emitido anteriormente à nomeação para a função gratificada ou cargo de direção não poderia subsidiar o pagamento do adicional de insalubridade, dado que, nele não estão compreendidas as atribuições decorrentes do exercício da nova função. Especialmente, no caso dos docentes, que são maioria no apontamento em questão, os critérios para atribuição de carga horária encontram-se disciplinados no artigo 3º da Resolução nº 60, de 21 de setembro de 1992, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo, que institui que, via de regra, somente poderão ser dispensados de atividades didático-aula os ocupantes de Cargos de Direção (CD) 1, 2 e 3 (UFES, 1992).

Isso significa dizer que, em todos os demais casos, as atividades habituais da docência estão mantidas, que os afazeres não se restringem apenas ao tempo dispensado durante as aulas, também, em trabalhos de pesquisa, extensão, assistência não remunerada, administração, coordenação de Programa de Educação Tutorial e coordenação de Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. De maneira que, mesmo estando com encargos administrativos de função gratificada ou cargo de direção, os docentes não estão dispensados das outras atribuições inerentes ao magistério.

Informam os gestores da Universidade Federal do Espírito Santo que, de forma semelhante ocorre com o servidor técnico-administrativo, que ocupa função gratificada inerente ao mesmo ambiente laboral que originou a concessão do adicional, ele não é afastado das atividades insalubres e nem daquelas que desenvolve com habitualidade.

De maneira que, de acordo com a Universidade Federal do Espírito Santo, o pagamento é devido e a constatação canalizada pela Controladoria-Geral da União é indevida, sobretudo, partindo da premissa de que, os laudos periciais não possuem data de validade. Exceções são os casos em que o servidor, docente ou técnico-administrativo, é designado para ocupar função de chefia em ambiente laboral diferente daquele que originou a concessão do adicional de insalubridade.

Em outras palavras, a discussão gira em torno da Controladoria-Geral da União sustentar que, o servidor nomeado para a função gratificada ou cargo de direção se afasta das atribuições do cargo efetivo. Por essa razão, deixa de fazer jus ao pagamento adicional de insalubridade. Por sua vez, a universidade argumenta que, o exercício da função de confiança, apenas, se soma às atribuições normalmente realizadas pelo servidor, aduzindo casos concretos em que as chefias dos servidores abrangidos demonstraram, por meio de documento escrito, que os servidores em evidência, no caso, docentes, continuavam desenvolvendo todas as atividades exercidas anteriormente.

Em conformidade com o entendimento jurisprudencial, o fato de um servidor ocupar função de confiança, não configura impedimento para o pagamento do adicional de insalubridade.

A Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 2005.38.00.036606-3/MG, de relatoria do Juiz Federal convocado Wagner Mota Alves de Souza, julgado em 18 de maio de 2016, assentou que, no regime estatutário, o adicional será pago, contanto que, atendidos os pressupostos legais, previstos nos artigos 68 e 69 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com suporte em perícia técnica que comprove sujeição permanente das atividades exercidas pelo servidor a agentes agressivos, físicos, químicos ou biológicos, enquanto durar essa situação, independentemente de ocupar, ou não, função de confiança ou cargo em comissão (BRASIL, 2016).

A Primeira Câmara Regional Previdenciária do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 0000586-80.2011.4.01.3300/BA, de relatoria do Juiz Federal Cristiano Miranda de Santana, julgado em 5 de outubro de 2015, estabeleceu que, para a demonstração da permanência e habitualidade da atividade insalubre, “não é necessária a exposição ao agente agressivo durante toda a jornada laboral, mas, apenas, o exercício de atividade, não ocasional, nem

intermitente, que o exponha habitualmente a condições especiais, prejudiciais à sua saúde” (BRASIL, 2015).

Crê-se que, se houve confirmação da chefia imediata dos servidores de que permanecem expostos às mesmas condições que ensejaram o pagamento do adicional de insalubridade, não há motivo para discutir sua incidência.

Nessa acepção, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 508259/CE, de relatoria do Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho, julgado em 30 de junho de 2015, sustentou: “Os atos administrativos gozam da presunção de veracidade em seu favor, não podendo o Judiciário adentrar em seu mérito” (BRASIL, 2015).

Acha-se que, o apontamento feito pela Controladoria-Geral da União, ao buscar discutir o mérito dos laudos periciais de concessão do adicional de insalubridade e as declarações das chefias dos servidores envolvidos, trespassa a presunção de veracidade dos atos administrativos, não sendo cabível, nesses casos, sua interferência.

4.3.5 Exigência de requisitos não previstos expressamente em lei nos editais de concursos públicos para provimento de professores da Carreira de Magistério Superior, o que contraria o princípio do livre acesso aos cargos públicos previsto no inciso I do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil

Por meio dessa apuração, a Controladoria-Geral da União (CGU) grifa a existência de requisitos, constantes nos editais de concurso público para provimento de professores da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que afrontariam o princípio do livre acesso aos cargos públicos, previsto no inciso I do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Lê-se no relatório de auditoria que, todos os editais de concurso público para provimento de cargos de professor da Carreira de Magistério Superior, analisados pela Controladoria-Geral da União, continham, além da exigência de doutorado, também, a exigência de graduação específica. Por exemplo: O edital número 8/2015, para provimento de docente para a área de Educação, subárea de Tópicos Especiais na Educação do Campo, exigia a seguinte titulação mínima: título de

graduação em licenciatura plena em Pedagogia, título de pós-graduação de Doutorado em Educação, assim como, Certificação de Proficiência em Língua Brasileira de Sinais (PROLIBRAS).

De acordo com a Controladoria-Geral da União, ao conter como requisito um título de graduação específico (no caso, usado como exemplo, licenciatura plena em Pedagogia), a Universidade Federal do Espírito Santo estaria exigindo titulações que não estão previstas no parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, que institui: “O concurso público [...] tem como requisito de ingresso o título de doutor na área exigida no concurso” (BRASIL, 2012).

Desse modo, ao constar, para ingresso no cargo, além da exigência do título de doutorado na área de conhecimento do concurso, prevista no parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, ainda, um diploma de curso de graduação em área de conhecimento específica, igual ou diversa daquela área estabelecida para o título de doutorado, a Universidade Federal do Espírito Santo estaria gerando restrição indevida à participação de candidatos nos concursos públicos destinados ao provimento de cargos de professor da Carreira de Magistério Superior.

A Controladoria-Geral da União questiona a ocorrência de interpretação extensiva do requisito previsto no parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, por parte dos gestores da Universidade Federal do Espírito Santo, o que não encontraria respaldo na hermenêutica jurídica.

Para sanar o caso, recomenda que a Universidade Federal do Espírito Santo se abstenha de estabelecer requisitos não previstos, expressamente, em lei, para evitar restrição à competitividade dos concursos públicos realizados para o provimento dos cargos de professor da Carreira de Magistério Superior.

Em primeiro lugar, a Universidade Federal do Espírito Santo argumenta que, a praxe mencionada encontra respaldo na Resolução nº 52, de 4 de dezembro de 2009, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo, que estabelece normas para concurso público de provas e títulos para as vagas na Carreira do Magistério Superior da universidade (UFES, 2009).

Nos termos do inciso IV do artigo 3º da Resolução reportada, os editais de abertura de concurso público devem conter o nível mínimo de escolaridade exigido. Além disto, o parágrafo 1º do mesmo artigo prescreve que, compete ao Departamento requerente definir a área/subárea de conhecimento do concurso (UFES, 2009).

Pontua-se que, a Resolução nº 52, de 4 de dezembro de 2009, foi revogada pela Resolução nº 34, de 1 de junho de 2017, editada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, 2017). A Resolução de 2017, prevê no seu artigo 4º, relativamente a temática de exigência de titulação para ingresso no Cargo de Magistério Superior, a competência do Departamento requerente da vaga, a atribuição de definir a formação em nível de graduação e área/subárea de conhecimento do concurso (UFES, 2017). Na revogada Resolução nº 52, de 4 de dezembro de 2009, não existia esta expressa disposição legal.

No entanto, tanto a revogada Resolução nº 52, de 4 de dezembro de 2009, quanto a vigente Resolução nº 34, de 1 de junho de 2017, contém proibição explícita quanto a cláusulas que restrinjam a ampla acessibilidade dos candidatos.

Em segundo lugar, a Universidade Federal do Espírito Santo alega que, não se trata de caso de interpretação extensiva da lei, posto que, o parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, estipula que, o requisito de ingresso no Cargo de Magistério Superior exige: “diploma de curso superior em nível de graduação”. Porém, por força da alteração promovida pelo artigo 1º da Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, o requisito de ingresso no Cargo de Magistério Superior passou a ser: “[...] o título de doutor na área exigida no concurso” (BRASIL, 2013).

A Universidade Federal do Espírito Santo expõe que, o sentido do artigo em foco é de que o requisito mínimo para ingresso no Cargo de Magistério Superior seria o título de doutor, sem excluir a possibilidade de acrescer o título de graduação em determinada área, conforme as necessidades acadêmicas da instituição, haja vista que, o perfil profissional do docente, em muitos casos, deve considerar sua história acadêmica (graduação e pós-graduação), o que motiva a exigência de graduação em área específica.

Finaliza, utilizando como exemplo, o caso de um doutor em educação, licenciado ou com curso de graduação em Pedagogia. Esse profissional, segundo a Universidade Federal do Espírito Santo, não possui formação específica para atuar nos cursos de

Licenciatura em Química, Física, Biologia, História ou Geografia, que exigem conhecimentos educacionais, pedagógicos e das áreas específicas. Aduz que, as instituições, ao exigir título de graduação, nos editais de concurso público, estariam no gozo de sua autonomia didático-pedagógica e científica.

A Controladoria-Geral da União refuta o argumento, limitando-se a afirmar que, autonomia administrativa das instituições federais de ensino está subordinada aos princípios constitucionais, previstos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil: princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, deixando de lado o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, que é o responsável por conceder às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Por não ter sido mencionado o dispositivo legal que dá base a toda a discussão, não é de se estranhar que o órgão tenha restringido os limites da autonomia ao artigo 37 da Carta Magna.

A jurisprudência colacionada pela Controladoria-Geral da União, para reforçar seu argumento, com a devida vênia, não se harmoniza com a polêmica, pois, trata de questões diferentes vinculadas à interpretação extensiva de lei que gera, algum tipo de restrição de direitos. Apenas um julgado se refere à exigência contida em edital, no entanto, não versa sobre imposição de titulação, mas de quesito de altura mínima para ingressos nos quadros da Polícia Militar.

Não há controvérsia na jurisprudência acerca da matéria: a exigência de títulos em concursos públicos está inserida no âmbito da autonomia universitária, não cabendo interferência externa.

A Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, no Recurso de Apelação/Remessa Necessária nº 370950/MS, de relatoria do Desembargador Federal Nery Junior, julgado em 7 de fevereiro de 2018, ratificou a autonomia universitária para estabelecer as titulações para provimento de seus cargos, firmando: “Se, no mundo acadêmico, existe especificamente o diploma solicitado no edital, é este que dever ser exibido, porque o Ministério da Educação e Cultura (MEC) não deve eliminar o *discrímen* com outro mestrado, em virtude da autonomia didático-científica da universidade” (BRASIL, 2018).

A Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 2008.37.01.000885-5/MA, de Relatoria do Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, julgado em 2 de maio de 2016, relevou: “A possibilidade da instituição de ensino exigir determinados requisitos acadêmicos para ingresso em seus quadros encontra amparo na autonomia universitária, estabelecida no artigo 207 da Constituição Federal” (BRASIL, 2016).

A Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, no Recurso de Apelação Cível nº 0109294-36.2014.4.02.5001/ES, de relatoria do Desembargador José Antonio Neiva, julgado em 22 de setembro de 2016, que versava sobre pedido de posse de candidato ao cargo de professor no Instituto Federal do Espírito Santo, que exigia titulação específica, diversa da que o candidato possuía, destacou que, a questão encontra-se adstrita à autonomia das universidades, identicamente, a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, que apenas limita-se a estabelecer linhas gerais para o ingresso na carreira; o parágrafo 1º do artigo 10 do diploma legal aludido prevê a necessidade de diploma de curso superior em nível de graduação para exercício do cargo, porém, não exclui outros pressupostos ao ingresso, possuindo a Instituição autonomia didático-científica e administrativa, em conformidade com o caput do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, o que lhe permite exigir do interessado o cumprimento de exigências destinadas ao melhor desempenho da atividade docente, como faculta o parágrafo 1º do artigo 5º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 2016).

A Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, na Ação Civil Pública, promovida pelo representante do Ministério Público Federal, que pugnava que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte se abstinhasse de restringir a inscrição, nomeação, posse ou exercício a candidatos com habilitação em Licenciatura, assegurando a participação, nomeação, posse e exercício de bacharéis que possuam título de mestre e ou doutor na área específica, em concursos públicos para a carreira do magistério, decidiu que, os institutos federais também gozam da autonomia universitária de que dispõe o caput do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, podendo estabelecer os requisitos necessários para o ingresso em seu quadro funcional de

professores, conforme precedentes da Corte, devendo ser mantida a autonomia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), sob pena de ofensa aos artigos 37 e 207 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2015).

A Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, no Recurso de Apelação Cível nº 01365836320134025102/RJ, de relatoria do Desembargador Luiz Paulo da Silva Araujo Filho, julgado em 17 de março de 2015, salientou que, as universidades gozam de autonomia didática e científica para definir as competências acadêmicas para o exercício do cargo de professor universitário, nos termos do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 2015).

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no julgamento do Recurso de Apelação Cível nº 517439/PE, de relatoria do Desembargador Federal Manuel Maia, julgado em 29 de março de 2011, o qual envolvia pedido de uma candidata em concurso para o cargo de professor, para que fosse afastada a exigência da graduação específica, estabelecida pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), que exigia formação em Educação Física ou Pedagogia ou Letras, embora fosse detentora da graduação em Matemática, asseverou que, a imposição específica de graduação em Educação Física, Pedagogia ou Letras “constitui exigência perfeitamente plausível que se insere dentro da esfera da autonomia didático-pedagógica da Universidade, observados os critérios de oportunidade e conveniência” (BRASIL, 2011).

A Quarta Turma Suplementar do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 2005.01.00.057904-9/MG, de relatoria do Juiz Federal convocado Marcio Barbosa Maia, julgado em 23 de agosto de 2011, destacou: “A autonomia universitária, de fundamento constitucional, confere margem de discricionariedade, nos limites da lei, para a consagração de exigências compatíveis com a natureza dos cargos de seu quadro funcional” (BRASIL, 2011).

A Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, no Recurso de Apelação Cível nº 188148/MS, de relatoria do Juiz convocado Paulo Conrado, julgado em 16 de setembro de 2011, ponderou: “É regular a imposição, em edital de concurso para o cargo de professor, de formação superior, assim como, a fixação das áreas de atuação profissional em relação às matérias desenvolvidas em cada

curso”, por ser atributo das universidades a autonomia didático-científica, em que se inclui a admissão de professores, técnicos e cientistas (BRASIL, 2011).

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Agravo de Instrumento nº 105282/CE, de relatoria do Desembargador Federal Francisco Barros Dias, julgado em 11 de maio de 2010, que envolvia o Conselho Regional de Biomedicina em Pernambuco, que buscava a retificação de edital de concurso público, a fim de retirar a restrição de graduação específica e permitir que profissionais de Biomedicina concorressem às vagas, enfatizou que, juridicamente, é legítimo que a Administração, no contexto de sua discricionariedade, estipule regras próprias complementares para regulamentação dos concursos públicos que realiza, podendo, inclusive, indicar exigências e restrições para a participação de candidatos no certame, sobretudo, quando fundados em razões de ordem técnica harmonizáveis com o interesse público (BRASIL, 2010).

Reconhece-se que, pacífico é, o entendimento jurisprudencial acerca da questão em pauta, quedando claro que, no caso, a interferência da Controladoria-Geral da União, acerca dos requisitos de ingresso estabelecidos pela Universidade Federal do Espírito Santo, nos concursos públicos para cargos de professor da Carreira de Magistério Superior, apresenta-se desacertada em razão da autonomia universitária;

4.3.6 Ausência de controle da frequência dos Professores da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, o que contraria o disposto no parágrafo 7º do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995

A questão tem como suporte a Decisão nº 10/2015, de 26 de março de 2015, proferida pelo Conselho Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo, que decidiu, favoravelmente, à retirada dos professores lotados no Centro de Educação Infantil Criarte do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto (SREP).

A Controladoria-Geral da União sublinha que, a decisão consignada não encontra respaldo na legislação, em razão de os professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, carreira dos docentes lotados no Centro de Educação Infantil Criarte, não constarem no rol do parágrafo 7º do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que dispensa do controle de frequência alguns cargos ou funções.

De acordo com o dispositivo legal alegado, são dispensados do controle de frequência os ocupantes dos seguintes cargos: de Natureza Especial; do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), iguais ou superiores ao nível 4 (quatro); de Direção (CD), hierarquicamente iguais ou superiores ao Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) 4 (quatro) ou Cargo de Direção (CD) 3 (três); de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia; de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (BRASIL, 1995).

A Universidade Federal do Espírito Santo afirma que, os professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico fazem parte do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, instituída pela Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos mesmos moldes dos professores da Carreira de Magistério Superior. De maneira que, os professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, também, possuem carga horária destinada à pesquisa e planejamento, conseqüentemente, a exigência do controle de ponto eletrônico se mostra inadequada.

Entretanto, a Controladoria-Geral da União expõe que, falta ao Conselho Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo legitimidade para dispensar o controle de frequência dos professores da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, por disposição expressa do parágrafo 7º do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995).

De mais a mais, argui que, a Carreira de Magistério Superior permanece distinta da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, embora ambas integrem o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, haja possuírem requisitos de admissão e tabelas de vencimentos básicos distintos. Reitera o argumento mencionado alhures, de que, a autonomia administrativa das instituições federais de ensino está subordinada aos princípios constitucionais, contemplados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988); dita autonomia não permite às instituições modificar ou revogar a expressa disposição legal contida no Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995).

Conclui, recomendando que, a Universidade Federal do Espírito Santo, de imediato, cancele a Decisão nº 10/2015, de 26 de março de 2015, proferida seu Conselho

Universitário, decidindo pela retirada dos professores lotados no Centro de Educação Infantil Criarte do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto (SREP).

O âmago da discussão reside no fato de que, a Controladoria-Geral da União julga ilegal a retirada dos professores lotados no Centro de Educação Infantil Criarte do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto (SREP), pois, entende que eles estariam, totalmente, dispensados do controle de frequência, o que é vedado pelo parágrafo 7º do artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, visto que, este dispositivo legal não inclui os professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, carreira dos docentes lotados no Centro de Educação Infantil Criarte (BRASIL, 1995).

Na ata da sessão ordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo, realizada em 26 de março de 2015, a decisão que se deseja entender tem o seguinte teor:

03.17. PROCESSO Nº 1.473/2015-30 – CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL CRIARTE – Retirada dos professores lotados na CRIARTE do Sistema de Registro Eletrônico. A Conselheira Zenólia Christina C. Figueiredo, com a palavra, fez a leitura do seu Parecer e dos Pareceres das Comissões de Orçamento e Finanças, de Assuntos Didáticos Científicos e Culturais e de Legislação e Normas, favoráveis à referida retirada, condicionada à adoção de outro meio de controle de presença dos EBTTs, e recomendando ainda que o referido Processo seja ajuntado ao Processo anterior da CRIARTE referente à flexibilização de jornada de trabalho. Em discussão, em votação, aprovado por unanimidade. Baixada a DECISÃO DEZ BARRA DOIS MIL E QUINZE (UFES, 2015).

Percebe-se que, não houve dispensa de controle de frequência, unicamente, dispensa do controle de frequência por meio do sistema biométrico, condicionada à adoção de outro controle de frequência. Uma alternativa que, conforme entendimento sedimentado pela jurisprudência, está inserida no âmbito da autonomia administrativa das universidades federais.

O Tribunal Regional Federal da Primeira Região no Recurso de Apelação Cível nº 0050741-15.2010.4.01.3400/DF, de relatoria do Desembargador Federal Francisco de Assis Betti, julgado em 25 de outubro de 2017, acentuou que, não é preciso a

edição de lei com finalidade de regular a frequência dos servidores efetivos do Senado Federal, visto que, envolve ato com evidente caráter de gestão. A administração, visando impor maior controle sobre a frequência dos servidores, limitou-se em instituir o mecanismo que entendeu apropriado para alcançar seu propósito. “Decisão que está jungida a critério discricionário da Administração, não cabendo ao Poder Judiciário adentrar no juízo de oportunidade e conveniência” (BRASIL, 2017).

A Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação Cível nº 587954/SE, de relatoria do Desembargador Federal Leonardo Carvalho, julgado em 4 de julho de 2017, ponderou que, a universidade ao escolher outra forma de controle de frequência dos servidores e professores diferente do ponto eletrônico, vale dizer, a homologação da frequência pela chefia imediata, por meio do sistema integrado de gestão de recursos humanos, utilizou-se do “exercício de sua discricionariedade administrativa, fundada em critérios de conveniência e oportunidade, que não devem ser sindicados pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 2017).

A Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, no Recurso de Apelação/Reexame Necessário nº 34074/CE, de relatoria do Desembargador Federal Manoel Erhardt, julgado em 23 de fevereiro de 2017, que envolvia uma Ação Civil Pública proposta pelo representante do Ministério Público Federal, que pugnava pela implantação compulsória de sistema de controle eletrônico de frequência de professores da Universidade Federal do Ceará, enfatizou que, a universidade quando opta por outra forma de controle de frequência dos professores, que não o ponto eletrônico, o faz no exercício de sua discricionariedade administrativa, fundada em seus critérios de conveniência e oportunidade, o que não deve ser inquirido pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2017).

O Tribunal Regional Federal da Primeira Região, nos autos da Tutela Cautelar Antecedente nº 0066859-71.2016.4.01.0000/DF, de relatoria do Juiz Federal convocado César Cintra Jatahy Fonseca, julgado em 15 de dezembro de 2016, que abordava a legalidade de ato do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, que instituiu o registro de ponto eletrônico obrigatório para todos os seus servidores, frisou que, o ato praticado pelo Reitor daquele Instituto possui nítido caráter de gestão, estando, portanto, jungido à discricionariedade do administrador, não havendo qualquer ato ilegal. Conclui que, o ato está adstrito a critério

discricionário da Administração, não cabendo ao Poder Judiciário adentrar no juízo de oportunidade e conveniência (BRASIL, 2016).

Crê-se que, se a escolha da forma de controle de frequência qualifica-se como um ato de gestão no âmbito da autonomia universitária, a recomendação feita pela Controladoria-Geral da União, para que a Universidade Federal do Espírito Santo, de imediato, cancele a Decisão nº 10/2015, de 26 de março de 2015, proferida pelo Conselho Universitário, que estabeleceu a retirada dos professores lotados no Centro de Educação Infantil Criarte do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto, mostra-se desamparada, em razão da autonomia universitária contemplada no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como bem pontua Ranieri, a autonomia universitária é “condição inerente à existência da universidade enquanto instituição social voltada ao ensino, à pesquisa e à extensão de serviços à comunidade” (RANIERI, 2013, p. 77).

No entanto, segundo Ranieri, em casos como o Brasil, historicamente dotados de pouca e recente tradição acadêmica, não raras vezes, difícil é entender a autonomia como uma condição inerente às atividades universitárias de ensino, pesquisa e extensão, dado o peso e as dimensões da intervenção e do controle estatal na educação de ensino superior, planejando, legislando, definindo políticas, regulamentando, reconhecendo, credenciando, supervisionando e avaliando cursos, alunos e instituições por todo o país (RANIERI, 2013, p. 10).

Prossegue a autora:

O fato é que quanto mais essa legislação procura disciplinar e regular o sistema de ensino superior, menos o Estado parece ser capaz de expandir o seu raio de ação e de mobilizar os instrumentos de que formalmente dispõe para alcançar os objetivos desejados; e, quanto mais legisla, menos é a coerência interna. Sob esse ângulo, constata-se que o Direito, no que diz respeito à autonomia universitária, não cumpre sua função promocional, no sentido de incentivar e encorajar comportamentos socialmente desejados, não obstante a pletora das normas de organização (RANIERI, 2013, p. 11).

Não se pretende com este estudo, de modo algum, confundir autonomia com independência. As universidades não são independentes para atuar acima ou a despeito de normas legais. Na verdade, a autonomia existe justamente em razão da legislação, que permite seu exercício.

Ora, as universidades são dotadas de autonomia, justamente, em razão do serviço específico que devem prestar: ensino, pesquisa e extensão. Isso significa dizer que, o uso da autonomia deve ser direcionado para a execução dessas atividades. Em outras palavras, a persecução da finalidade das universidades é o primeiro limite que se coloca à sua autonomia.

Ademais, em que pese a possibilidade de autonormação, tal poder é derivado e que, portanto, deverá ser exercido nos estritos limites de sua outorga. Assim, embora seu exercício seja pleno, encontra-se circunscrito nos limites previamente delimitados pelo ente superior que lhe criou. E se a autonomia universitária está consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dentro desse ordenamento é que está sua atuação. Tem-se, então, o segundo e último limite que se coloca à autonomia das universidades.

São sob esses dois balizadores se legitimam as interferências estatais na autonomia didática das universidades, que se encerra, por sua vez, no próprio exercício da autonomia.

De modo que, autonomia e controle são partes indissociáveis que integram o âmago da atuação universitária. Um existe pelo outro, é complementado pelo outro e se justifica pelo outro.

No entanto, com o perdão das apropriações da Biologia, embora devesse haver uma relação simbiótica que deve ser pautada pelo equilíbrio entre as duas espécies, o que se observa, até o momento, é uma relação desarmônica de predatismo, em que uma das espécies (o controle) ameaça a sobrevivência de outra (a autonomia), para garantir a sua própria.

Em respeito à autonomia universitária, como foi possível observar ao longo do presente estudo, o cenário brasileiro tem muito que evoluir. Poderia começar se utilizando das lições de Cícero, autor da expressão *historia magistra vitae*, vale dizer, a história é a mestra da vida. Por trás da expressão, há um caráter instrutivo no sentido de “emprestar um sentido de imortalidade à história como instrução para a vida, de modo a tornar perene o seu valioso conteúdo de experiência” (KOSELLECK, 2006, p. 43).

Significa dizer, em outras palavras, que as experiências do passado, os exemplos observados, as tragédias e sucessos de gerações anteriores, podem nos oferecer grandes lições para nosso aperfeiçoamento moral e intelectual, guiando-nos com mais destreza para as ações futuras.

Em que pese a concepção herdada da antiguidade a respeito da utilidade da historiografia, os séculos de existência da discussão acerca da autonomia universitária não foram capazes de guiar o direito pátrio para uma perfeita

compreensão das dimensões e, sobretudo, da importância dessa prerrogativa para as universidades.

Na verdade, muito se revela, até mesmo, no atraso do surgimento da primeira universidade no Brasil. Inclusive, sequer, por muito tempo, foram desejadas, sendo vistas como: “ambiente de fermentação de ideias liberais ou sociais europeias” (CUNHA, 1986, p. 93).

E, finalmente, quando se estabeleceram, as universidades sofreram com os caprichos políticos, que as tornaram repartições públicas centralizadas e dependentes, criando um cenário, totalmente, oposto à ideia de autonomia.

Após décadas de negligência jurídica, em que foi continuamente limitada e suprimida pelo legislador, a autonomia universitária, finalmente, se viu alçada a preceito constitucional, consagrada no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O comando é simples e direto, propositadamente, não tem o objetivo de trazer delimitados os limites da autonomia universitária, em uma continência intencional do legislador, haja vista, cada universidade possuir particularidades próprias impossíveis de serem contempladas, caso a caso, pelo legislador.

O que parecia ser garantia necessária para o cumprimento de prerrogativa tão importante, se mostra, na verdade, uma dicotomia: se a norma é vaga para não limitar, simultaneamente, é vaga ao não garantir.

O resultado dessa dualidade é uma completa desordem que dá margem, por exemplo, para que a atuação de outros órgãos fira tão estimado apanágio.

Foi, exatamente, o que se verificou no presente estudo, cujo objetivo consiste na análise da Controladoria-Geral da União, perante a Universidade Federal do Espírito Santo, em suas ações de controle, realizadas por meio de auditorias.

Após a análise dos Relatórios de Auditoria, foi possível observar a existência de seis situações de conflito entre os dois órgãos, nas quais a jurisprudência possui entendimento diferente do adotado pelo órgão de controle.

Assim, em que pese o importante e necessário serviço da Controladoria-Geral da União, aferindo a legalidade dos atos praticados pelos administradores públicos, com a devida vênia, em repetidas ocasiões, extrapolou sua atuação, ao intervir em situações inseridas no âmbito da conveniência e oportunidade administrativa, deixando de observar o princípio da autonomia universitária de que goza a Universidade Federal do Espírito Santo, enquanto instituição desta natureza.

O escopo dessa conclusão não é apontar falhas na atuação do referido órgão de controle, que, conforme mencionado, presta serviço de singular utilidade ao zelar pelo cumprimento da lei na atuação pública. Pelo contrário, o sentido está em demonstrar quão frágil é a estrutura administrativa, legal e jurídica de que dispõem as universidades, para a persecução de seus objetivos de produzir e propagar o conhecimento científico.

A fragilidade dessa estrutura não impede apenas que os gestores tomem suas decisões segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativa, tal como nas situações apontadas no capítulo anterior, mas também dificulta o trabalho dos servidores técnicos que atuam nas universidades e lidam diretamente com essas situações críticas, em especial, aqueles que atuam respondendo auditorias de órgãos de controle.

Muitas das auditorias realizadas nas universidades, incluindo as que geraram os Relatórios analisados no presente estudo, são, normalmente, tratadas e respondidas por servidores sem formação na área jurídica, que não dispõem de conhecimento técnico específico para lidar com determinadas situações e identificar casos que estariam dentro dos limites da autonomia universitária e que não seriam passíveis de controle externo, por exemplo.

O desconhecimento técnico jurídico, somado à imprecisão do comando constitucional que dispõe sobre a autonomia universitária, faz com que esses servidores estejam, muitas vezes, despreparados para entender, responder e aplicar as recomendações dos órgãos de controle.

Prova disso é o quinto caso encontrado na análise dos relatórios de auditoria, em que a Controladoria-Geral da União questiona a exigência, por parte da Universidade Federal do Espírito Santo, de diplomas de graduação específicos, em seus concursos para provimento de servidores da carreira do Magistério Superior.

Nessa constatação, embora o entendimento jurisprudencial tenha sido cediço e unânime de que a exigência de títulos em concursos públicos está inserida no âmbito da autonomia universitária, a universidade se posiciona de maneira extremamente tímida, ao justificar o respaldo de sua prática, e não de modo incisivo, como deveria ser, diante de uma situação tão clara, o que demonstra o despreparo e a insegurança para lidar com situações dessa natureza.

Nessas circunstâncias, considerando as dificuldades de lidar com essas ocorrências, sobretudo, em razão do atual cenário nacional de recessão e cortes de verbas para as instituições de ensino, torna-se estritamente necessário repensar os processos internos e buscar soluções mais práticas e econômicas.

Partindo da premissa de que, os limites de atuação da autonomia universitária não se encontram claramente definidos, a jurisprudência, como fonte do Direito, atua como agente balizador para orientar os casos em que a lei é vaga, desse jeito, resolvendo-se os conflitos existentes entre as universidades e os órgãos de controle.

À vista disso, um dos objetivos da presente pesquisa foi gerar, como produto técnico, uma proposta de interpretação do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fim de estabelecer as áreas de competência de autonomização das universidades, segundo a jurisprudência.

Esse produto técnico, que se encontra no próximo capítulo, foi elaborado com base na pesquisa jurisprudencial e, portanto, permite compreender como a lei se comporta no caso concreto.

Ele é importante para as universidades porque permite dar um suporte jurídico para uma situação não plenamente esclarecida pela lei, e tem como motivação instruir gestores e servidores, para que eles possam lidar de maneira mais eficiente com situações envolvendo a autonomia universitária.

Assim, os resultados deste trabalho servirão de base para orientar os servidores na solução de divergências existentes entre a universidade e os órgãos de controle em processos de auditoria, orientando-os quanto à pesquisa de jurisprudência aplicável e elencando matérias de competência da autonomia universitária, de acordo com o entendimento jurisprudencial.

6 PRODUTO TÉCNICO: PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA

A autonomia universitária é preceito constitucional, consagrado pelo artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe que, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Embora simples, o comando suscita muitas dúvidas quanto aos limites de atuação da referida autonomia, à vista de que, em uma abstenção intencional do legislador, o comando não possui um rol exemplificativo das atuações que essa prerrogativa abarca. Diante da pluralidade de características do sistema universitário, estabelecer um rol de ações seria incorrer o risco de podar as tantas particularidades que as universidades possuem e, assim, acabar por cercear sua autonomia.

Além de não desejado, sequer, o referido rol tem espaço no artigo mencionado, já que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tem o objetivo de estabelecer as diretrizes legais básicas de uma nação, aquelas fundamentais, que devem ter garantia, ainda que, não exista regulamentação infraconstitucional.

Não obstante, é preciso reconhecer que, ainda, hoje, muitas garantias constitucionais não possuem uma atuação plena, dado que, caracterizam-se como normas de eficácia limitada, condicionada à posterior regulamentação em lei. Não é o caso da autonomia universitária, pois, revela um comando de eficácia plena, que independe de edição de outra lei que lhe garanta a eficácia.

Segundo o entendimento de Bastos e Brito, não significa dizer que, o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não aceita regulamentação. Ele aceita, apenas, não a necessita. De modo que, eventual legislação regulamentadora deve ser marginal, ou de simples contorno (BASTOS; BRITO, 1982, p. 45).

No entanto, a nobre intenção do legislador, ao deixar a norma aberta para não reprimir seus efeitos, trouxe consigo um contraponto: se a norma é vaga para não limitar, ao mesmo tempo, é vaga ao não garantir.

Significa dizer que, a ausência de regulamentação, embora desnecessária, traz confusão e imprecisão sobre o conceito de autonomia universitária, especialmente, aos administradores públicos, que desconhecem todas as possibilidades da atuação universitária e que, mais ainda, acabam ficando reféns de interferências externas, que terminam por coibir legítimas atuações dessa autonomia, sob justificativa de fiscalização ou controle legal.

Diante de todo o estudo empenhado, assim como, da imprecisão jurídica que domina o mote, o produto técnico dessa pesquisa trata de uma proposta de interpretação do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para composição dos resultados, buscou-se abrigo na jurisprudência, que, em situações de vagueza ou abstenção legal, atua como fonte secundária do Direito e agente balizador de orientação.

Os resultados propostos mais adiante foram obtidos através da busca do termo, 'autonomia universitária', junto à base de dados eletrônica do Conselho da Justiça Federal, o Portal da Justiça Federal, acessado no endereço eletrônico: <<https://www2.jf.jus.br/juris/unificada>>. Este reúne decisões de todos os Tribunais Regionais Federais, igualmente, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que são os órgãos de terceira e última instância do Poder Judiciário, que atuam como revisores de decisões da primeira e segunda instância.

A busca retornou 1.342 (mil trezentos e quarenta e dois) resultados, a partir dos quais, foi viável construir uma proposta de interpretação do artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme segue:

PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO DE ARTIGO SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA

Artigo analisado: 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 207. 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 (BRASIL, 1988).

Proposta de interpretação:

No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

- (i) Dispor, integralmente, sobre assuntos relacionados ao ingresso de alunos em cursos de graduação, pós-graduação e residência médica, definindo o número de vagas ofertadas e estabelecendo os critérios de seleção.

Comentário: Está inserida no âmbito da autonomia universitária a definição de critérios de seleção de alunos. Assim, no caso de ingresso em graduação, podem optar pela aplicação de provas discursivas ou objetivas, ou pela utilização da nota obtida pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), podendo estabelecer diferentes tipos de etapas para seleção, bem como, fixar ponto de corte.

Quanto às vagas de pós-graduação, podem estabelecer critérios de elaboração de provas e exigência de títulos, para fins de seleção, podendo aplicar provas alternativas para candidatos portadores de deficiência, bem como, exigir a apresentação de diploma de graduação no ato da inscrição.

Em todos os casos, as vagas ofertadas são de livre deliberação da instituição.

A autonomia universitária se estende, também, para preenchimento de vagas ociosas, podendo a universidade, de acordo com a sua conveniência, decidir pela convocação ou não de candidatos aprovados fora do número de vagas.

Por fim, deve-se destacar a impossibilidade de Conselhos de Classe interferir na oferta de vagas, no número máximo de alunos matriculados em cada curso de especialização, ou, ainda, na forma de seleção para ingressos de alunos, mesmo, nas provas de residência médica.

- (ii) Adotar políticas públicas de ação afirmativa no processo seletivo para preenchimento de suas vagas.

Comentário: A adoção de políticas públicas de ação afirmativa no processo seletivo está enquadrada dentro do limite discricionário conferido pela autonomia universitária, podendo estabelecer reserva de vagas ou acréscimo de notas para grupos sociais específicos, segundo critérios raciais, econômicos ou sociais, inclusive reserva de vagas para estrangeiros em curso de pós-graduação.

- (iii) Definir, integralmente, o funcionamento de seus cursos, incluindo: projeto, pedagógico, grade curricular, carga horária, ofertas de disciplinas, formas de avaliações, cumprimento de disciplinas, mobilidade estudantil, definição de professores e encerramento do curso.

Comentários: De acordo com a autonomia didático-científica, as universidades possuem o poder de decidir sobre os cursos que serão oferecidos em cada semestre letivo, a grade curricular de cada um deles e demais normas internas para o planejamento necessário à melhor formação de seus alunos. De modo que, podem estabelecer: projeto pedagógico do curso; criar pré-requisitos para matrícula em determinadas disciplinas; escolher os dias para realização das aulas; estabelecer regras internas para mobilidade estudantil; definir formas de avaliação e possibilidades de arredondamento de notas; fixar número mínimo de alunos para abertura de turma; limitar a quantidade máxima de carga horária que o aluno pode cursar semestralmente; definir os professores responsáveis para o ministério de cada disciplina; decidir sobre aceitação de atestado médico abonador de faltas, podendo estabelecer prazo para apresentação; fixar normas acerca do cumprimento de atividades de

programas de residência médica; decidir sobre pedidos de mudança de turno; decidir sobre a possibilidade de cursar disciplinas em regime de dependência, sobre o deferimento de matrícula para desperiodizados antes de regularizarem sua situação, acerca da possibilidade de oferecer, ou, não prova substitutiva para alunos faltantes ou, ainda, sobre aplicação, ou não, de prova final, do mesmo jeito, promover alteração de grade curricular, havendo inexistência de direito adquirido quanto à manutenção da matriz curricular anterior ao trancamento da matrícula. As universidades podem, inclusivamente, decidir pelo encerramento de curso, desde que, assegurada aos alunos matriculados a conclusão dos estudos.

Relativamente aos dias de realização das aulas, as universidades não estão obrigadas a alterar suas disposições internas, abonando faltas, alterando a data de avaliações ou oferecendo aulas extras a alunos que possuem períodos de guarda religiosa. Neste caso, a falta de tratamento diferenciado que permita a esses alunos o cumprimento de suas atividades acadêmicas é mera liberalidade, inexistente violação à liberdade religiosa no caso de sua negativa, por parte da instituição, porquanto os alunos devem receber tratamento isonômico, sendo que, o dever de frequentar regularmente as aulas é imposição destinada a todos os estudantes, independentemente de qualquer convicção religiosa, nos termos do artigo 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996).

Ressalta-se que, os conselhos profissionais não possuem competência para deliberar acerca de normas gerais dos cursos e nem para analisar se seus currículos atendem às resoluções legais, competência exclusiva do Ministério da Educação, sendo possível a estes órgãos, tão somente, disciplinar sobre o registro profissional.

- (iv) Estabelecer requisitos e condições para matrícula e re matrícula, podendo dispor sobre os documentos necessários e decidir sobre o deferimento de re matrícula de aluno inadimplente.

Comentários: A universidade pode decidir pela negativa de matrícula, caso o candidato não apresente os documentos exigidos em edital, o qual pode mencionar a obrigatoriedade de apresentação, inclusive, de testes de aptidão para cursos em que são necessárias habilidades específicas, como Música ou Artes Visuais.

Além disto, a universidade não está obrigada a renovar a matrícula do aluno inadimplente, sendo que, nesses casos, a decisão de renovar o respectivo contrato de prestação de serviços educacionais é uma liberalidade inscrita no âmbito de sua autonomia.

- (v) Definir o calendário acadêmico.

Comentários: As universidades possuem autonomia didático-científica para definir seu respectivo calendário escolar, podendo fixar prazo de matrícula e trancamento de curso. Por conseguinte, a elas é permitido negar a matrícula de alunos e ingressantes em seus cursos, em razão de perda do prazo para sua efetivação.

- (vi) Estabelecer normas internas para aceitação de transferência de aluno, igualmente sobre transferência de curso dentro da própria universidade.

Comentário: Relativamente aos pedidos de transferências de alunos de outras instituições, prevalece a autonomia das universidades, às quais cabe, mediante um juízo de oportunidade e conveniência, apreciar o pleito, observando a existência de vagas e o princípio da isonomia, comparativamente a outros estudantes que se submetem a acirrado processo seletivo para alcançar uma vaga na instituição.

Há que se ressaltar que, não cabe aceitação compulsória do estudante, nem mesmo nos casos em que o mesmo almeja o restabelecimento da convivência familiar ou quando argumenta necessidade de tratamento médico.

A legislação em vigor somente admite a transferência compulsória de curso entre Instituições de Ensino Superior, quando se tratar de remoção

ex officio de estudante que seja servidor público, ou, ainda, nos casos de cônjuge, companheiro ou dependentes deste, conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 9.536, de 11 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997). Nesses casos, o aluno possui direito à vaga, não importa se a mesma existe ou não.

- (vii) Definir critérios para aproveitamento de disciplina em caso de transferência.

Comentário: A autonomia universitária permite às universidades a elaboração de normas internas que disponham sobre os requisitos de aproveitamento de disciplina em caso de transferência de universidade ou instituição de ensino superior, seja por meio da análise da compatibilidade de conteúdo, carga horária ou outros critérios.

- (viii) Definir o valor da mensalidade e critérios para concessão de descontos ou bolsas de estudos.

Comentários: No caso de universidades particulares, que cobram pagamento de mensalidade, está no âmbito de sua autonomia a fixação de seu valor, bem como, a decisão sobre possibilidade de oferecer bolsas de estudos ou descontos de matrícula, podendo definir os critérios para concessão, caso assim decidam.

Importante pontuar que, as instituições acadêmicas possuem toda uma infraestrutura com grande custo fixo: independente do número de alunos na sala efetivamente presentes, o ar-condicionado estará ligado, o professor presente, a secretaria de apoio ao corpo docente e discente funcionando, a segurança de prontidão. Por este motivo, a mensalidade não guarda vinculação simples e direta com o aluno individualmente considerado, cabendo apenas à instituição, no âmbito de sua autonomia, calcular os custos operacionais por aluno e fixar o valor de sua mensalidade.

- (ix) Criar cursos de pós-graduação, independente da aprovação e fiscalização de Conselhos de Classe.

Comentário: A possibilidade de criação de cursos está prevista no inciso I do artigo 53 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que assegura às universidades a possibilidade de criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior (BRASIL, 1996). No entanto, de acordo com a jurisprudência, a criação desses cursos pode se dar independente da aprovação de Conselhos de Classe, ao qual, não cabe a fiscalização desses cursos, competência exclusiva do Ministério da Educação.

- (x) Estabelecer critérios para distribuição de bolsas de pós-graduação, disponibilizadas por agências de fomento.

Comentários: A indicação dos critérios de distribuição e manutenção de bolsas de estudo disponibilizadas por agências de fomento, exemplos, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), insere-se no âmbito da autonomia das universidades.

Na concessão do benefício há espaço para a discricionariedade fundamentada, exatamente, na inexistência de verbas suficientes para atender a todos. O essencial é que, o processo de entrega das bolsas seja transparente e fundamentado na isonomia e no merecimento, vale dizer, pautado pela legalidade em seu sentido de juridicidade, de adequação ao ordenamento jurídico.

Da mesma forma, não é defeso que se exija do candidato à bolsa de estudos um desempenho acadêmico excelente.

De mais a mais, no âmbito de sua autonomia, as universidades podem, até mesmo, rever seus requisitos internos e decidir pelo cancelamento da bolsa outrora concedida, contanto que, tal ação seja formalizada por meio de decisão fundamentada, proferida pela autoridade competente em processo administrativo, concedendo ao demandante o direito à ampla defesa e ao contraditório.

- (xi) Estabelecer critérios para desligamento de alunos, desde que assegurado o devido processo legal.

Comentários: A autonomia didático-científica assegura às universidades plenos poderes para definirem, em seus regulamentos e regimentos internos, normas que prevejam a possibilidade de desligamento de alunos com baixo desempenho escolar, por extrapolação do tempo máximo para conclusão de curso, alto número de reprovações, comportamento inadequado, prática de atos capitulados em lei penal, tal e qual, de atos incompatíveis com a dignidade e o decoro da vida acadêmica.

No entanto, em qualquer um desses casos, as universidades devem respeitar o devido processo legal, em especial a ampla defesa e o contraditório.

- (xii) Estabelecer critérios para conclusão de curso e concessão de diploma de graduação ou pós-graduação, tal como, acerca da possibilidade de antecipação de colação de grau e seus critérios.

Comentários: As universidades podem estabelecer critérios necessários para conclusão de curso e concessão de diploma, podendo condicioná-los, por exemplo, à apresentação de trabalho de conclusão de curso, até mesmo, com defesa oral, à publicação da tese em revistas científicas, ou, ainda, à realização das correções apontadas pela banca.

A possibilidade de abreviação de curso e antecipação da colação de grau encontra-se prevista no parágrafo 2º do artigo 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que prescreve que, os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial. Trata-se de requerimento, geralmente, verificado nos casos de alunos aprovados em concursos públicos, que necessitam da apresentação do diploma para posse no cargo.

Todavia, constitui prerrogativa de cada universidade definir o que seria “extraordinário aproveitamento nos estudos”, conforme menciona a norma, podendo, dessa forma, fixar seus próprios critérios de avaliação, com base em coeficiente de rendimento, percentual de matérias concluídas, ou formação de banca para avaliação individual.

- (xiii) Fixar normas específicas a fim de disciplinar o processo de revalidação de diplomas de graduação e pós-graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior, incluindo criação de fases, definição de período para revalidação e número máximo de diplomas revalidados por ano.

Comentário: Para que tenha validade nacional, o diploma de graduação ou pós-graduação estrangeiro deve ser revalidado por universidade brasileira pública, regularmente credenciada e mantida pelo Poder Público, que tenha curso reconhecido do mesmo nível e área ou equivalente. Este procedimento está previsto nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, segundo o qual, os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação, sendo que, os diplomas de Mestrado e Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior (BRASIL, 1996).

Segundo a jurisprudência, as universidades possuem autonomia para fixar normas específicas que disciplinem esse processo, compreendendo: criação de fases; definição de conteúdo programático e carga horária exigida; definição de período para revalidação; fixação de número máximo de revalidações anuais; estabelecimento de critérios próprios para avaliação, exemplos, realização de Estágio Supervisionado e de complementação de estudos.

Constatado que, o título ou grau conferido no exterior não atende os critérios mínimos de qualidade do ensino, seu aproveitamento pode ser negado, com respaldo na autonomia universitária.

- (xiv) Realizar a gestão plena de seu pessoal, decidindo sobre a possibilidade de contratação ou nomeação de vaga, análise de pedidos de cessão, distribuição de cargos e empregos entre seus Departamentos, possibilidade de concessão de afastamentos que dependem de discricionariedade administrativa, podendo, ainda, estabelecer critérios de avaliação de professores e concessão de progressão funcional, identicamente, critérios de julgamento de alteração de regime de servidores.

Comentário: De acordo com a autonomia universitária, as universidades possuem gestão plena sobre seu pessoal, cabendo unicamente a elas a decisão de contratação e dispensa de professores, igualmente, a de realizar concursos públicos destinados a selecionar candidatos para provimento de seus cargos efetivos vagos, segundo seus recursos orçamentários disponíveis.

Além de tudo, as Universidades não são obrigadas a conceder a cessão de seus servidores, nem mesmo em caso de exercício na Presidência da República, podendo o Reitor da Universidade indeferir a cessão de professor da instituição, se entender que ela será prejudicial às suas atividades didáticas e científicas.

Consoante a autonomia universitária, as universidades podem criar normas para avaliação de seus professores e utilizar os resultados para concessão de progressão funcional, considerando-se critérios para a verificação das atividades de pesquisa, extensão e administração exercidas. Do mesmo modo, não se configura como arbitrário ou dissonante da finalidade pública, o procedimento de determinar a submissão de professores à nova avaliação por banca examinadora, nos exatos termos em que previstos na legislação e no regimento interno da instituição de ensino, em virtude de suspeita de erro, podendo até

mesmo, ao final, revogar tal concessão, porque a possibilidade de reexame de critérios de avaliação do docente, também está inserida nos limites da autonomia universitária e do mérito administrativo.

Acerca da alteração de regime de servidores, possui plena liberdade para definir critérios de julgamento, até mesmo, impondo regra de restrição de passagem para o regime de dedicação exclusiva aos que estão a menos de 5 (cinco) anos de aposentadoria, da mesma maneira, a possibilidade de decidir pelo retorno de servidores a seu regime anterior.

- (xv) Decidir sobre assuntos relativos à seleção de seus servidores, por meio de concurso público, tais como, titulação exigida, área da vaga e conteúdo programático das provas.

Comentários: A seleção para ingresso em cargos ou empregos públicos, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante inciso I do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). As universidades são livres para decidir sobre os assuntos que tratam dos concursos públicos para seleção de seus servidores. De modo que, podem definir os critérios de titulação para inscrição em concurso, além disso, exigir graduação específica, no caso de professores da carreira do magistério, tanto quanto, decidir sobre área da vaga a ser ofertada em concurso público. Identicamente, podem fixar o conteúdo programático das avaliações e elaborar, livremente, questões de prova de concurso, não sujeitas a revisão do Poder Judiciário, podendo decidir sobre a possibilidade de anulação das provas aplicadas, caso verifique a ocorrência de fraude.

- (xvi) Definir a forma de controle de frequência de seus servidores.

Comentários: No caso de universidades públicas, aplica-se o artigo 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, que institui que, o controle

de assiduidade e pontualidade poderá ser realizado por meio de controle mecânico, controle eletrônico ou folha de ponto (BRASIL, 1995).

Do mesmo modo, aplica-se o artigo 1º do Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, que dispõe sobre o instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que estipula que, o registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional será realizado mediante controle eletrônico de ponto (BRASIL, 1996).

Nesse segmento, consoante a jurisprudência, com respaldo na autonomia universitária, as universidades podem estabelecer suas próprias formas de controle de assiduidade e pontualidade de seus servidores e professores. Conseqüentemente, ao optar por outra forma de controle de frequência, diversa do ponto eletrônico, o faz no exercício de sua discricionariedade administrativa, fundada em critérios de conveniência e oportunidade.

- (xvii) Regular a carga horária de professores por meio de resolução interna.

Comentário: É permitido às universidades, em razão do princípio da autonomia universitária, editar normas que estabeleçam procedimentos a serem adotados relativamente ao conceito de hora-aula e, assim, fixar a carga horária de seus professores, considerando as atividades que desempenham além da sala de aula.

- (xviii) Decidir o mérito dos processos administrativos disciplinares.

Comentário: Cabe às universidades decidir o mérito de seus processos administrativos, não podendo o mesmo ser revisto pelo Ministério da Educação, em razão da não possibilidade de anulação de ato administrativo de competência de Reitores de Universidades, conforme se

afere do inciso I do artigo 87 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

- (xix) Realizar a gestão de sua estrutura interna, segundo sua conveniência.

Comentário: A autonomia universitária permite que as universidades reorganizem sua estrutura interna, podendo criar ou extinguir órgãos, departamentos ou laboratórios, desde que, respeitado o devido processo legal administrativo e fundamentadas as razões de oportunidade e conveniência que levarem à decisão.

- (xx) Dispor sobre a forma de elaboração de lista tríplice para nomeação de Reitor e Vice-Reitor, podendo estabelecer diferentes critérios de peso para votos de discentes e docentes.

Comentário: O procedimento de nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades está disciplinado na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. O inciso I do artigo 16, do diploma legal reportado, estabelece que, ambos os cargos serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira, ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo (BRASIL, 1968).

A autonomia universitária não é capaz de afastar a norma legal que disciplina a matéria supracitada, dado que, o assunto não se encaixa na soberania das universidades. No entanto, a autonomia universitária permite às instituições, observados os limites da lei, que estabeleçam critérios para formulação de sua lista tríplice, podendo realizar pesquisa junto à comunidade universitária, até mesmo, criar norma que estabeleça diferentes critérios de peso para votos de discentes e docentes, uma vez que, estes últimos permanecerão desenvolvendo atividades na universidade com maior definitividade, comparativamente a outras categorias.

7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2015.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação, Campinas**. 2008, v.13, n.3, p. 647-680. ISSN 1414-4077. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Universidades Oficiais: Natureza Regime e Estrutura Cabíveis. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 73, 1985.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. **Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1982.

BASTOS, C. R; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v.1, 1988.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº GQ – 145, de 16 de março de 1998**. Brasília, (DF), 1 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8324>>. Acesso em: 10 jun. 2018

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador Dom Pedro I. Primeira Constituição Brasileira. **Imprensa Nacional**. Rio de Janeiro (RJ), 25 mar. 1824. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 9 abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 18 set 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 677 de 10 de março de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001-revogada.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 10 ago. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1590.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996. Dispõe sobre instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 17 abr. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1867.htm>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.616, de 28 de dezembro de 1928. Regula a criação de universidades nos Estados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 28 dez 1928. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5616-28-dezembro-1928-561381-republicacao-84998-pl.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006. Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 29 jun. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5824.htm>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 5 abr. 1911. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 11.530, de 18 de Março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na Republica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 18 mar. 1915. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 7 set 1920. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 11 abr. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. Regula a Prescrição Quinquenal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 6 jan. 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D20910.htm>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945. Concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro (RJ), 17 dez 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8393.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 30 de abril de 1996. Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 30 abr. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc11.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 04 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.868, de 30 de janeiro de 1961. Cria a Universidade do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 30 jan. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3868.htm>. Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 20 dez 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 4 maio 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 28 nov. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540compilada.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 11 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1990. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 22 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 11 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 7 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 20 dez 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 10 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 10 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9494.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.536, de 11 de dezembro de 1997. Regulamenta o parágrafo único do art. 49 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 11 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9536.htm>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 22 fev. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera

dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 18 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.887compilado.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 10.908, de 15 de julho de 2004. Institui Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 15 jul. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.908.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 11.087, de 4 de janeiro de 2005. Altera dispositivos da Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, que institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e da Lei no 10.910, de 15 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 4 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11087.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 12 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11091compilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006. Dispõe sobre a reestruturação das carreiras de Especialista do Banco Central do Brasil, de Magistério de Ensino Superior e de Magistério de 1o e 2o Grau e da remuneração dessas carreiras, das Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e dos cargos da área de apoio à fiscalização federal agropecuária, estende a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA aos cargos de Técnico de Laboratório e de Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cria a Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 8 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11344.htm>. Acesso em: 22 maio 2018

BRASIL. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei no 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei no 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira

dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei no 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nos 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei no 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei no 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei no 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei no 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei no 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei no 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei no 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 22 set. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11784.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras [...] e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 2 fev. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11907.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei no 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei n 8.745 de 9 de dezembro de 1993;

sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nos 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4o da Lei no 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 28 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12772compilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013. Altera a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera as Leis nos 11.526, de 4 de outubro de 2007, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 91, de 28 de agosto de 1935, e 12.101, de 27 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei no 12.550, de 15 de dezembro de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 24 set. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília (DF), 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF), 29 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Ofício Circular nº 818, de 9 de dezembro de 2016**. Brasília (DF). Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=12969>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1539736/SC**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília (DF). 19 nov. 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55034379&num_registro=201501494317&data=20151127&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135-4/DF**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília (DF), 02 ago. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2731**. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília (DF), 26 nov. 2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 11.374**. Relatora Ministra Ana Arraes. Brasília (DF), 18 out. 2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvVisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=568653>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 0050741-15.2010.4.01.3400/DF**. Relator: Desembargador Federal Francisco de Assis Betti. Brasília (DF). 25 out. 2017. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2010/0050700/00507411520104013400_3.doc>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 0000586-80.2011.4.01.3300/BA**. Relator Juiz Federal Cristiano Miranda de Santana Brasília (DF). 5 out. 2015. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00005868020114013300>>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 1998.38.00.040764-3/MG**. Relator: Juiz Federal convocado Carlos Moreira Alves. Brasília (DF). 13 mar. 2002. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00403230219984013800>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 2005.01.00.057904-9/MG**. Relator: Juiz Federal convocado Marcio Barbosa Maia. Brasília (DF). 23 ago. 2011. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2005/0027800/00278100920054010000_3.doc>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 2005.38.00.036606-3/MG**. Relator Juiz Federal convocado Wagner Mota Alves de Souza. Brasília (DF). 18 maio 2016. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00361707620054013800>>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 2007.33.05.001408-1/BA**. Relator: Juiz Federal convocado Régis de Souza Araújo. Brasília (DF). 7 out. 2015. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00014028620074013305>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 2008.37.01.000885-5/MA**. Relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. Brasília (DF). 2 maio 2016. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2008/0000800/00008809820084013701_3.doc>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Tutela Cautelar Antecedente nº 0066859-71.2016.4.01.0000/DF**. Relator: Juiz Federal convocado César Cintra Jatahy Fonseca. Brasília (DF). 15 dez. 2016. Disponível em: <http://arquivo.trf1.jus.br/AGText/2016/0066800/00668597120164010000_8.doc>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Agravo de Instrumento nº 105282/CE**. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Recife (PE). 11 maio 2010. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/data/2010/05/00041725720104050000_20100520_3459309.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 406846/PE**. Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira. Recife (PE). 9 dez. 2010. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/data/2011/01/200583000098393_20110113_2293652.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 496104/RN**. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Recife (PE). 13 jul. 2010. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/data/2010/09/200684000058067_20100923_3478631.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 508259/CE**. Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho. Recife (PE). 30 jun. 2015. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/data/2015/07/ESPARTA/200481000076066_20150703_3716580.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 515216/PB**. Relator: Desembargador Federal convocado Ivan Lira de Carvalho. Recife (PE). 19 abr. 2016. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/data/2016/04/ESPARTA/00039052620104058200_20160429_3873459.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 517439/PE**. Relator: Desembargador Federal Manuel Maia. Recife (PE). 29 mar.

2011. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2011/04/00014262720104058308_20110407_3927432.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 544408/AL**. Relator: Desembargador Federal convocado Ivan Lira de Carvalho. Recife (PE). 24 nov. 2015. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2015/11/ESPARTA/00015898720124058000_20151130_4734139.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 555820/AL**. Relator: Desembargador Federal Vladimir Carvalho. Recife (PE). 17 set. 2013. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55034379&num_registro=201501494317&data=20151127&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 573683/RN**. Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. Recife (PE). 9 ago. 2016. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2016/08/ESPARTA/00012765620134058400_20160817_5978607.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação Cível nº 587954/SE**. Relator: Desembargador Federal Leonardo Carvalho. Recife (PE). 04 jul. 2017. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2017/07/ESPARTA/00043917620134058500_20170719_6811823.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação / Reexame**

Necessário nº 08024997420144058400/RN. Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho. Recife (PE). 31 mar. 2015. Disponível em:

<<https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=5190b2e315af092fc77a06e1fa9438dd>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação / Reexame**

Necessário nº 25612/RN. Relator: Desembargador Federal Edílson Nobre. Recife (PE). 15 jan. 2013. Disponível em:

<<https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=pdf&tipo=1&coddoc=3174>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação / Reexame**

Necessário nº 28485. Relator: Desembargador Federal José Maria Lucena. Recife (PE). 27 mar. 2014. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2014/04/ESPARTA/00157784320124058300_20140403_5355165.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Apelação / Reexame**

Necessário nº 34074/CE. Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt. Recife

(PE). 23 fev. 2017. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2017/03/ESPARTA/00020114820154058100_20170302_7103782.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. **Remessa Ex Offício nº 531976/RN**. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias. Recife (PE). 13 dez. 2011. Disponível em:

<http://www5.trf5.jus.br/data/2011/12/00018160920104058401_20111215_4342326.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. **Apelação Cível nº 0109294-36.2014.4.02.5001/ES**. Relator: Desembargador José Antonio Neiva. Rio de Janeiro (RJ). 22 set. 2016. Disponível em:

<http://jurisprudencia.trf2.jus.br/sm/download?name=apolo-ementa&id=2016,10,04,01092943620144025001_390397.pdf>. Acesso em 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. **Apelação Cível nº 01365836320134025102/RJ**. Relator: Desembargador Luiz Paulo da Silva Araujo Filho. Rio de Janeiro (RJ). 17 mar. 2015. Disponível em:

<http://jurisprudencia.trf2.jus.br/sm/download?name=apolo-inteiro-teor&id=2015,03,24,01365836320134025102_66615.pdf>. Acesso em 03 jun. 2018

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. **Apelação Cível nº 188148/MS**. Relator: Juiz convocado Paulo Conrado. São Paulo (SP). 16 set. 2011. Disponível em:

<<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1606958>>. Acesso em 03 jun. 2018

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. **Apelação / Remessa Necessária nº 1938156/SP**. Relator: Desembargador Federal Souza Ribeiro. São Paulo (SP). 20 mar. 2018. Disponível em:

<<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento?processo=00105943120124036112>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. **Apelação / Remessa Necessária nº 370950/MS**. Relator: Desembargador Federal Nery Junior. São Paulo (SP). 07 fev. 2018. Disponível em:

<<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6627966>>. Acesso em 03 jun. 2018

CIRNE, Mariana Barbosa. **Universidade e Constituição – Uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10640>>. Acesso em: 8 maio 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: da colônia à era de Vargas**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A, 1986.

CURY, C. R. J. A questão da autonomia universitária. **Revista Universidade e Sociedade**. Distrito Federal, n. 2, p. 25-29, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A Autonomia Universitária – O Princípio Constitucional e suas implicações**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. 1989.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan. 2004. ISSN 2175-795X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10096>>. Acesso em: 1 maio 2018.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas. 2003.

MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão de. Quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 37, n. 7, p.14-38, jul. 1985.

MENDES, Durmeval Trigueiro. O governo da universidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 105, p. 68-90, maio 1967.

RANIERI, Nina. **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA CAMPOS, Ernesto. **Educação Superior no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1940.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **A instituição**. Vitória (ES), 2017. Disponível em: <<http://www.ufes.br/instituicao>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Ata da Sessão Ordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo, no dia 26 de março de 2015**. Vitória (ES), 26 mar. 2015. Disponível em: <http://daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/02_ata_da_sessao_ordinaria_do_cun_do_dia_26_de_marco_de_2015.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Estatuto da UFES**. Vitória (ES), 2016. Disponível em: <<http://daocs.ufes.br/estatuto-da-ufes>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 60, de 21 de setembro de 1992, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão**. Estabelece critérios de atribuições de carga horária para os docentes da UFES. Disponível em: <<http://daocs.ufes.br/resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-601992-cepe>>. Acesso em: 22 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 27, de 11 de julho de 2005, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão**. Dispõe sobre a solicitação de benefícios funcionais para os docentes e técnico-administrativos da UFES ou em processo de contratação, portadores de títulos de mestre ou doutor. Disponível em: <http://daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_27.2005_-_solic._beneficios_funcionais_para_docentes_e_tecnicos_da_ufes.pdf#overlay-context=resolu%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-2005-cepe>. Acesso em: 20 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 52, de 4 de dezembro de 2009, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão**. Estabelece normas para concurso público de provas e títulos para auxiliar, assistente, adjunto e titular da Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <http://daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_52_2009_com_anexo_0.pdf#overlay-context=resolu%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-2009-cepe>. Acesso em: 23 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 34, de 1 de junho de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão**. As vagas na carreira do Magistério Superior da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) serão providas mediante concurso público de provas e títulos para o provimento dos cargos de Professor Adjunto-A, Assistente-A e Auxiliar. Disponível em: <http://daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_no_34.2017_-_concurso_publico_adjunto_assistente_e_auxiliar_-_alterado_ad_referendum.pdf#overlay-context=resolu%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-2017-cepe>. Acesso em: 23 maio 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 79, de 11 de dezembro de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão**. Alterar a Resolução nº 27/2005-CEPE, modificada pela Resolução nº 46/2005 do mesmo Conselho, da seguinte forma. Disponível em: <http://daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_no_79.2017_-_alteracao_da_resolucao_n_27.2005.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.