

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E CONTROLE EXTERNO: A JORNADA DE
TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO
DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO**

MARIANA CRISTINA MONTEIRO MILANI RODRIGUES

**NITERÓI
2021**

MARIANA CRISTINA MONTEIRO MILANI RODRIGUES

**AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E CONTROLE EXTERNO: A JORNADA DE
TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO
DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, na linha de pesquisa Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. André Saddy
Coorientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva
Cristóvam

**NITERÓI
2021**

Folha destinada à inclusão da Ficha Catalográfica (elemento obrigatório somente para as dissertações)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Saddy (orientador)
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam (coorientador)
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Dr. Paulo Roberto dos Santos Corval
Universidade Federal Fluminense - UFF

Profa. Dra. Lígia Silva Melo Casimiro
Universidade Federal do Ceará - UFC

Dedico este trabalho aos meus filhos
Guilherme e Gustavo: quando olho para vocês,
tenho a certeza de que Deus foi generoso
comigo.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter me dado forças e coragem durante esta caminhada, Ele cuida de tudo!

À minha família, minha base, meu porto seguro: meus filhos Guilherme e Gustavo, razões da minha vida, meu amor, Felipe, pelo apoio, incentivo e por sempre acreditar nos meus sonhos, meus pais, Adriana e Rogério, por sempre me apoiarem, fazendo das minhas, as suas prioridades e ao meu irmão Gabriel pelo companheirismo e amizade. Nada disso seria possível ou teria sentido sem vocês na minha vida!

Ao meu orientador, Professor Doutor André Saddy, por tanta dedicação e orientação, pela compreensão, carinho e amizade em todos os momentos, minha grande gratidão!

Ao meu coorientador, Professor Doutor José Sérgio Cristóvam, pela gentileza, orientação e compreensão durante a jornada.

Aos colegas servidores públicos da Secretaria do PPGDC, pela gentileza, atenção e dedicação.

Aos Professores do PPGDC, especialmente o Professor Doutor Paulo Corval e Professor Doutor Enzo Bello, por tanta contribuição para o meu desenvolvimento acadêmico.

Por fim, agradeço à Universidade Federal Fluminense (UFF) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC) pela oportunidade de realizar o mestrado e por terem propiciado essa etapa especial na minha vida.

“Não existe imparcialidade. Todos são orientados por uma base ideológica. A questão é: sua base ideológica é inclusiva ou excludente?” (FREIRE, 1996).

RESUMO

Este trabalho pretende analisar o alcance da autonomia universitária prevista na Constituição Federal, especialmente no tocante à autonomia administrativa das Universidades Federais e compreender a evolução do controle da administração pública, considerando a atividade desempenhada pelo Tribunal de Contas da União quanto à regulamentação da jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-administrativos das Universidades Federais, a fim de identificar os limites da autonomia, discricionariedade e controle que permeiam a matéria. Será estudada a autonomia universitária consagrada na Constituição Federal, a da jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-administrativos das Universidades Federais, e a atuação do Tribunal de Contas da União, enquanto órgão de controle externo, através de estudo dos acórdãos e outros documentos que balizam sua atuação sobre a regulamentação da jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-administrativos das Universidades Federais. Espera-se compreender as relações entre a Administração Pública e o Direito, compreender o funcionamento do Estado brasileiro e os princípios e atos da Administração Pública, no caso, as Universidades Federais, no tocante à autonomia e o Tribunal de Contas da União, no que concerne ao controle, a partir de fundamentos históricos, teóricos e contemporâneos. A Abordagem contribuirá para a identificação do real grau de autonomia dos dirigentes máximos das Universidades para deliberar sobre a jornada de trabalho dos seus servidores e a avaliação sobre a atuação do TCU e da atividade autônoma e administrativa das Universidades Federais.

Palavras-chave: Autonomia Universitária; Autonomia Administrativa; Jornada de Trabalho; Controle; Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

This project aims to analyze the scope of university autonomy provided for in the Federal Constitution, especially with regard to the autonomy of Federal Universities and to understand the evolution of public administration control, considering the activity performed by the Federal Court of Accounts regarding the independence of the working hours of the technical-administrative public servants from Federal Universities, an objective of identifying the limits of autonomy, discretion and control that permeate the matter. The university autonomy enshrined in the Federal Constitution, a working day of the technical-administrative civil servants of the Federal Universities will be studied, and the performance of the Federal Audit Court, as an external control body, through the study of judgments and other documents that guide their work on the working hours of public technical-administrative civil servants at Federal Universities. It is expected to understand the relationship between Public Administration and Law, to understand the functioning of the Brazilian State and the principles and acts of Public Administration, in this case, as Federal Universities, with respect to autonomy and the Federal Court of Accounts, with regard to it concerns control, based on historical, theoretical and contemporary foundations. The Approach will contribute to the identification of the real degree of autonomy of the top managers of the Universities to decide on the working hours of their servants and the assessment of the performance of the TCU and the autonomous and administrative activity of the Federal Universities.

Keywords: University Autonomy; Administrative Autonomy; Workday; Control; Court Union accounts.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFET-RJ - Colégio Pedro II
CGU – Controladoria Geral da União
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRFB – Constituição Federal de 1988
DPC - Diretrizes de Planos de Carreira
FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico □ Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FUA - Universidade Federal do Amazonas
HUs - Hospitais Universitários
IES – Instituições de Ensino Superior
IFAC - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre
IFAL - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas
IFAM - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
IFAP - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
IFB - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília
IFBA - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFC - Instituto Federal Catarinense
IFCE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFES - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo
IFG - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Goiás
IFMS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
IFMT - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
IFMTA - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IFPA - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IFPB - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
IFPE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
IFPI - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
IFRN - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IFRO - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia
IFRR - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima

IFS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
IFSC - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IFSP - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
IFSUL - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul Rio-Grandense
IFSULDEMINAS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas
IFTO - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Tocantins
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
PCCTAE – Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PUCRCE - Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos
RJU – Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS - Sistema Único de Saúde
TAE – Técnico-Administrativo em Educação
TCU – Tribunal de Contas da União
UFABC - Universidade Federal do ABC
UFAC - Universidade Federal do Acre
UFAL - Universidade Federal de Alagoas
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFC - Universidade Federal do Ceará
UFCA - Universidade Federal do Cariri
UFCEG - Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA - Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA - Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA - Universidade Federal de Lavras
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso
UFOB - Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL - Universidade Federal de Pelotas
UFPI - Universidade Federal do Piauí
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRA - Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR - Universidade Federal de Roraima
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS - Universidade Federal de Sergipe
UFSB - Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSCar - Universidade Federal de São Carlos
UFSJ - Universidade Federal de São João Del Rei
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria
UFT - Universidade Federal do Tocantins
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU - Universidade Federal de Uberlândia
UFV - Universidade Federal de Viçosa
UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB - Universidade de Brasília
UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP - Universidade Federal do Amapá
UNIFEI - Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo
UNIFESSPA - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira UNILA -
Universidade Federal da Integração Latino-Americana

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

UNIR - Universidade Federal de Rondônia

UNIRIO - Universidade do Rio de Janeiro

UNIVASF - Universidade Federal do Vale de São Francisco

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - A UNIVERSIDADE PÚBLICA: NATUREZA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	23
1.1 As universidades e a educação na Constituição de 1988.....	23
1.2 As Universidades públicas federais, sua natureza e características.....	26
1.3 Autonomia Universitária.....	27
1.3.1 A autonomia universitária na Constituição de 1988.....	28
1.3.2 Autonomia Didático-Científica.....	30
1.3.3 Autonomia Administrativa.....	32
1.3.4 Autonomia Financeira.....	34
1.4 Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).....	40
CAPÍTULO 2 - A JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	44
2.1 O cargo Técnico-Administrativo em Educação.....	44
2.2 A jornada de trabalho dos servidores públicos federais na Lei n. 8.112/1990	47
2.3 A jornada de trabalho dos servidores federais no Decreto n. 1.590/1995 e alterações.....	48
2.4 Autonomia administrativa, flexibilização e limites da jornada de trabalho dos servidores públicos federais	Erro! Indicador não definido.
CAPÍTULO 3 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E CONTROLE	50
3.1 Aspectos gerais das Instituições de controle e o Tribunal de Contas da União.....	50
3.2 A atuação do Tribunal de Contas da União acerca da jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-administrativos em educação das Universidades Federais.....	53
3.3 Discricionariedade e Controle da Autonomia Administrativa das Universidades Federais pelo Tribunal de Contas da União e alguns efeitos.....	71
CONCLUSÕES E SUGESTÕES	78
REFERÊNCIAS.....	81

INTRODUÇÃO

O advento da Constituição de 1988 se apresenta como um período de construção da nova ordem democrática, caracterizado pelo processo político de restauração da democracia, que reafirma, como fundamento da ordem jurídica, o princípio da legalidade, direitos e deveres, e as limitações ao poder do Estado e à autonomia da vontade.

Dentre outras disposições constitucionais, a CRFB também inaugura um capítulo destinado à educação, com isso o tema ganha novos contornos. O artigo 6º consagra o direito à educação a todos os cidadãos, e especialmente e de extrema importância os dispositivos constitucionais dispostos nos artigos 205 a 214, que apresentam aspectos que buscam concretizar direitos educacionais, como o acesso universal, gratuidade do ensino público, garantia de qualidade do ensino, gestão democrática, indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, dentre outros. Ainda, pela primeira vez, é apresentado o princípio da autonomia universitária.

O período histórico traz mudanças aos ordenamentos e não é diferente com o Direito Administrativo, que dialoga com a CRFB pautando seus princípios e atividades no ordenamento supremo. As principais transformações do Direito Administrativo são percebidas a partir do estado Democrático de Direito, e a nova visão da legalidade e legitimidade da Administração Pública demonstram esse novo período e diálogo entre os institutos jurídicos clássicos.¹

O próprio princípio da legalidade sofreu significativas mudanças, enquanto balizador máximo da atividade administrativa, a sua valoração também foi transformada. Não cabe então compreender tal princípio como antes, a própria evolução da sociedade, que reclama maior celeridade na prestação de serviços públicos e que é conduzida a um inevitável processo de unificação (globalização), não permite que tal princípio seja concebido como inicialmente, uma vez que não mais atende às exigências sociais e nem é compatível com a ideia de efetividade da CRFB.²

Com esta nova perspectiva, outros institutos do Direito Administrativo são pensados a partir da neoconstitucionalização³, como a redefinição da ideia de supremacia do interesse

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, A Constitucionalização do Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

² Ibid.

³ A Constituição ocupa o centro do ordenamento jurídico, e a constitucionalização propõe a releitura das normas à luz da Constituição. O período histórico traz mudanças aos ordenamentos e não é diferente com o Direito Administrativo, que dialoga com a Constituição pautando seus princípios e atividades no ordenamento supremo.

público sobre o privado, a possibilidade do controle judicial do mérito administrativo e sua motivação, o princípio da legalidade não apenas vinculado à lei formal, a releitura da legitimidade.

Em contraponto, o Brasil, ao longo do tempo passou por reformas administrativas enquanto processo de adaptação da máquina pública ao ambiente inserido, como a reforma burocrática na década de 1930, e a partir desta, várias reformas administrativas que ocorreram no Brasil, como a reforma administrativa do estado novo, que agiu no sentido da burocratização do Estado, por meio da inserção de aspectos como a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado, por exemplo.

No final do período Vargas, com a necessidade de novas reformas, após 1963 um grupo de novas políticas expandiu-se, descentralizando funções e fomentando o Estado. Em 1967, com a publicação do Decreto Lei 200, expandiu-se a Administração Indireta, ou seja, as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações Públicas e Autarquias.

As Autarquias, apontadas como executoras das atividades típicas da Administração Pública podem ser definidas como pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa⁴. Trata-se de pessoa jurídica com liberdade administrativas, não subordinadas a órgãos estatais, dotadas de autonomia financeira e administrativa, descentralizadas como a própria Autarquia.

As autarquias possuem peculiaridades quanto à sua criação e extinção, uma vez que a lei é o mecanismo instituir de sua criação, conforme estabelecido na própria CRFB, bem como pelo controle, em âmbito federal designado através de supervisão ministerial, a fim de garantir a eficácia e atingimento dos seus objetivos específicos.⁵

As Universidades Federais foram qualificadas como autarquias em regime especial pela Lei n.º 5.540/1968, a qualificação foi atribuída pela primeira vez às Universidades e estabelecimentos isolados de ensino pela Lei n.º 4.024/1961, que fixou as diretrizes e bases da Educação Nacional.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira, *Ibid.*, a constitucionalização do Direito Administrativo seria o permanente diálogo entre essa disciplina e o Direito Constitucional, particularmente quanto à interpretação e aplicação das normas jurídicas.

⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006

⁵ *Ibid.*

Trata-se, então, as Universidades Federais, de autarquia com características próprias, com autonomia administrativa e financeira, com peculiaridades inerentes às atividades que desempenham.⁶

Cumprido salientar, que considerando a Universidade como entidade jurídica específica, particularmente em relação ao artigo 207 da CRFB que consagra a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obediência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, se faz importante o presente estudo, uma vez que, as funções desempenhadas por estas entidades carecem se determinado grau de liberdade, considerando a pluralidade de atividades que envolvem o ensino, pesquisa e extensão.

Quanto à interpretação, a autonomia universitária deve ser compreendida de acordo com a CRFB Federal a fim de garantir uma atuação efetiva da Administração Pública. Para Eunice Durhan⁷ tal liberdade acadêmica ou autonomia didático-científica diz respeito diretamente àqueles que conduzem o ensino e a pesquisa, já a autonomia administrativa de gestão-financeira e patrimonial diz respeito à instituição e o grau de autonomia em cada um destes diferentes aspectos não será necessariamente sempre o mesmo. Ademais, quanto à extensão desta autonomia, a Autora entende que a grande autonomia administrativa e de gestão financeira da qual goza a instituição, é exercida pelo Conselho de Curadores, à semelhança do que ocorre no nosso ensino particular, dirigido pelas mantenedoras.

Com isso, a própria inserção constitucional da autonomia universitária transferiu para o campo jurídico algumas questões atinentes ao tema, muito em parte pelo caráter abstrato do conceito, e principalmente por tratar-se de entidade de direito público. Ademais, com relação à extensão da autonomia, entende-se que autonomia difere de soberania, desta forma, a autonomia universitária não é irrestrita, podendo ser controlada pelo poder público.⁸

Por seu turno, o regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, Lei nº 8.112/1990, dispõe em seu art. 19 sobre a jornada de trabalho geral a ser cumprida pelos servidores – 40 horas semanais nos moldes da CRFB – porém, o parágrafo 2º deste artigo traz a possibilidade de lei especial deliberar pela duração da jornada de trabalho de servidores

⁶ Quanto à autonomia das Universidades, Nina Beatriz Stocco Ranieri traça considerações importantes, considerando que, por elas desfrutarem de autonomia, em oposição à auto-administração normalmente consentida às autarquias, foi-lhes atribuída denominação equívoca, de ‘autarquias de regime especial’, o que asseguraria certa liberdade na condução dos assuntos que lhe são afetos.

⁷ RANIEIRI, Nina Beatriz Stocco. A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: NUPES-USP, 1989.

⁸ Ibid.

ocupantes de determinados cargos e profissões nessas especificados, possibilitando assim a análise em cada caso concreto.

A fim de regulamentar o artigo 19 da Lei nº 8.112/1990, em 1995 sobreveio o Decreto nº 1.590, alterado pelo decreto nº 4.836 de 09 de setembro de 2003, que regulamenta o artigo 19 da Lei nº 8.112/1990, fixando a regra de 40 horas semanais composta de 8 horas diárias e possibilitando excepcionalmente a jornada de 6 horas diárias.

Assim, o Decreto trouxe exceções, particularmente quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, com a faculdade ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais.

Na Administração Pública, a discricionariedade administrativa foi evoluindo na medida da evolução do princípio da legalidade, com a redução da discricionariedade em contraponto à ampliação da legalidade.⁹

Assim, em certas situações, para a atuação pública, a discricionariedade em alguns momentos será essencial para o exercício dos poderes e deveres administrativos, porém, não é possível compreender a noção de discricionariedade sem a alusão aos limites enfrentados por ela, encontrados no ordenamento legal, sob pena de reduzi-la à arbitrariedade, o que negaria o próprio Estado de Direito.¹⁰

Destarte, a discricionariedade exerce o juízo de oportunidade e conveniência, a liberdade de atuar ou não, a fim de buscar a melhor escolha que atenda ao interesse público, porém, esta liberdade não é absoluta, mas sim, deve pautar-se pelos princípios administrativos e pela própria CRFB, sendo passíveis de controle a atuação que foge aos limites previstos no ordenamento jurídico.

Desta forma, no tocante às Universidades Públicas Federais, estas são dotadas de autonomia, porém seus atos, a fim de não sobrepor-se aos ditames constitucionais, sofrem a fiscalização do Tribunal de Contas da União e submetem-se ao controle externo exercido pelo Ministério da Educação, ensejando o controle interno e externo dos seus atos.

O exercício da discricionariedade administração é submetido a controle. Este controle abarca diversos aspectos, como quanto à legitimidade e legalidade. Internamente o controle é

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na constituição de 1988. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

¹⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006.

exercido dentro de um mesmo Poder, e da mesma estrutura hierárquica, uma vez que a CRFB determina a obrigatoriedade de manutenção pelos Poderes, das ações de controle interno.

Já quanto ao controle externo, a nível federal, no Brasil o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas detém independência que garante isenção para apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como das contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário nos termos da CRFB.

Ademais os atos do Tribunal de Conta têm natureza administrativa e a autonomia também o caracteriza, enquanto órgão auxiliador do Congresso Nacional possui competências constitucionais próprias, enumeradas na própria CRFB.

Diante disso, tendo em vista o que se pretende aprofundar com esta pesquisa, percebe-se que o Direito Administrativo tem sido interpretado à luz da CRFB, no tocante à legalidade e discricionariedade. Neste ponto, percebe-se também a atuação da administração pública, e a maneira como seus atos são pautados, espera-se compreender os limites enfrentados por estes atos através do controle exercido constitucionalmente. Enfim, pretende-se analisar o tema jornada de trabalho, como matéria constitucionalmente vinculada à lei e a liberdade e competência das Universidades para deliberação acerca da temática.

Desta forma, o presente estudo está dividido em três capítulos. No Capítulo 1 a pesquisa inicia-se por meio da apresentação da fundamentação teórica, abordando-se os temas as universidades e a educação na CRFB, a natureza e características das Universidades públicas federais, de extrema importância, busca-se aprofundar os estudos acerca da autonomia universitária na CRFB e por fim, finaliza-se a fundamentação teórica apresentando considerações sobre a Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

O Capítulo 2, traz um panorama acerca das questões que permeiam a jornada de trabalho dos servidores públicos técnico administrativos em educação, como algumas peculiaridades do cargo, a jornada de trabalho dos servidores públicos federais estabelecida na Lei n. 8.112/1990 e no Decreto nº. 1.590/1995 e nuances acerca da autonomia administrativa, a flexibilização e limites da jornada de trabalho dos servidores públicos federais.

O Capítulo 3 traz alguns aspectos gerais das Instituições de controle e do Tribunal de Contas da União, e o cotejo entre o controle da Autonomia Administrativa das Universidades Federais pelo Tribunal de Contas da União, incluindo alguns dados e conteúdo das deliberações do Tribunal acerca da jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-

administrativos em educação das Universidades Federais. Concluimos com as considerações finais e a apresentação de uma possível agenda de pesquisa para aprofundamento deste tema.

Tema atual, as Universidades Públicas têm obtido protagonismo no cenário político, econômico e social no país, principalmente no tocante ao contingenciamento de recursos e às liberdades inerentes frente aos seus principais fins: ensino, pesquisa e extensão.

Principalmente no tocante à autonomia, consagrada na CRFB, grande é o debate atual acerca da sua extensão, limites, ataques e dificuldades quanto à sua efetivação.¹¹

Ademais, a jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-administrativos das Universidades Federais tem sido debatida ao longo dos últimos anos para a garantia da conformidade legal e do melhor atendimento às demandas de prestação de serviços públicos institucionais.

Ainda, a atuação do TCU na Administração Pública, mais especificamente no que se refere às decisões do gestor público e ao mérito do ato administrativo, e ao controle exercido pelo Tribunal, é tema frequentemente debatido, seja quanto à atuação do Tribunal, às possibilidades e limites do controle, assim como as disfunções do controle externo, que ocorrem quando os sistemas de controle externo estimulam condutas ou resultados indesejáveis na Administração Pública.¹²

Não se pretende esgotar, neste trabalho, todas as perspectivas acerca da autonomia universitária, trata-se de escolha apolítica que pretende neste momento identificar o real grau de autonomia para deliberar sobre a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação, bem como avaliar a atuação do TCU sobre a atividade autônoma e administrativa das Universidades Federais, no tocante à jornada de trabalho de seus servidores. Temas como escolha de reitores, respeito à lista tríplice, contingenciamento

¹¹ UFRN emite nota oficial em defesa da autonomia universitária. UFRN, 2017

Disponível em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/11529/ufrn-emite-nota-oficial-em-defesa-da-autonomia-universitaria>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

Nota em defesa da Autonomia Universitária, da Democracia e da Paridade. Assufrgs, 2020. Disponível em: <https://www.assufrgs.org.br/2020/08/25/nota-em-defesa-da-autonomia-universitaria-da-democracia-e-da-paridade/> Acesso em: 20 de jun. de 2021.

Agopyan, Vahan, Em Defesa da Autonomia das Universidades, O Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,em-defesa-da-autonomia-das-universidades,70003437770>. / Acesso em: 20 de jun. de 2021.

Posicionamento da ABEPSS, ENESSO e CFESS em defesa da autonomia universitária. Cress-sc, 2020 Disponível em: <http://cress-sc.org.br/2020/11/25/posicionamento-da-abepss-enesso-e-cfess-em-defesa-da-autonomia-universitaria/> Acesso em: 20 de jun. de 2021.

Defesa da autonomia universitária marca homenagem a ex-reitor da Federal do RS. Brasil de Fato, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/21/defesa-da-autonomia-universitaria-marca-homenagem-a-ex-reitor-da-federal-do-rs>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

¹² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

de recursos, ataques à liberdade de expressão, bem como outros temas atinentes à autonomia universitária, embora extremamente importantes, não serão objetos de análise neste trabalho.

Referida hipótese e objetivos de pesquisa surgiram como consequência do exercício profissional, atuando na área de gestão de pessoas em uma Universidade Federal, como servidora pública da União, e o anseio de se buscar respostas e soluções para as demandas advindas dos órgãos de controle, em especial, as oriundas do Tribunal de Contas da União, assim como o contato diário com os questionamentos acerca da jornada flexibilizada de trabalho, que perpassa todas as Universidades do país, gerando dúvidas e questionamentos. Ainda, a autonomia universitária, neste trabalho especialmente a administrativa, carece de estudos no Brasil. Feita a pesquisa do estado da arte no Portal Capes foi possível verificar que, embora alguns autores estejam pesquisando sobre o tema, a abordagem que se pretende com o presente trabalho é diferenciada das pesquisas atuais.

Dessa forma, pautada pela sua oportunidade, relevância e viabilidade, espera-se que a presente pesquisa seja relevante tanto para a gestão pública, quanto para a sociedade acadêmica, já que se espera realizar uma análise real da autonomia universitária, da jornada de trabalho dos servidores técnico administrativos em educação e da atuação do Tribunal perante a Administração Pública.

Para os fins a que se propõe esta pesquisa, os procedimentos metodológicos seguiram uma abordagem descritiva, dogmática e analítica, caracterizando ainda como pesquisa aplicada, estudo de caso, pesquisa bibliográfica, pesquisa de levantamento e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa¹³ a fim de explorar os conceitos básicos do objeto de pesquisa, com levantamento bibliográfico através de artigos, anais, livros e outras publicações que subsidiarão propostas ao problema, com institutos e conceitos jurídicos da doutrina constitucional e administrativa brasileira e estrangeira. Com isso procura-se fornecer um adequado encaminhamento sobre o tema.

Ingressando na dimensão empírica¹⁴, esta pesquisa também será importante uma vez que abordara questões e fatos atinentes à realidade nas Universidades Federais do Brasil, através de casos exemplares e análise dos acórdãos e outros documentos do TCU sobre o tema, que permitirão uma análise da atuação do Tribunal de Contas da União no tocante à matéria.

¹³ WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Oxford University Press, 2010, p. 927-947.

¹⁴ YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001

Com o objetivo de identificar processos do Tribunal que tivessem por objetivo a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico administrativos em educação, foram realizadas buscas, por meio desse campo de pesquisas do site do TCU (Acórdãos), com a utilização do seguinte termo: “flexibilização da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos”. Na realização da busca por esse padrão, foram encontrados um total de 26 acórdãos. A fim de realizar um recorte temporal dos últimos 5 anos, que viabilizasse a pesquisa, resultaram em uma lista de total de 19 acórdãos, que serão apresentados no último capítulo.

CAPÍTULO 1 - A UNIVERSIDADE PÚBLICA: NATUREZA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

1.1 As universidades e a educação na Constituição de 1988

Importantes características acerca do processo de desenvolvimento do ensino superior no Brasil, diz respeito ao momento tardio em que as primeiras instituições de ensino superior são criadas no País, em 1808. Este período, que vai até o início da República, em 1889 é caracterizado pela implantação de um modelo de escolas autônomas para formação de profissionais liberais, de exclusiva iniciativa da Coroa. Num segundo momento, que abrange a Primeira República, de 1889 a 1930, há a descentralização do sistema, surgindo, ao lado das escolas federais, outras, tanto públicas (estaduais ou municipais), quanto privadas. Não havendo, até final deste período, universidades no Brasil, apenas escolas superiores autônomas centradas em um curso.¹⁵

O surgimento das primeiras universidades tem início a partir da década de 20 do século passado, porém, a implantação efetivamente coincide com o final da primeira república e a instalação do Estado Novo, em 1930, onde, neste momento são criadas as primeiras universidades do país¹⁶.

Com a queda de Vargas em 1945 e a redemocratização do país, iniciando um novo período que se estende até 1964 o número de universidades públicas é ampliado, e o período seguinte que se inicia em 1964, com a instalação de um novo período autoritário, o modelo de universidade é reformado e o sistema privado se desenvolve aceleradamente no sentido da CRFB. É a partir do processo de redemocratização do país, em 1985 e os marcos da Constituição de 1988, e de uma nova LDB de 1996 que novos rumos tomam o ensino superior no país.¹⁷.

A CRFB consagrou de maneira inovadora, considerado o período antecessor, os direitos sociais, principalmente no tocante à educação, que, numa perspectiva coletiva, é pressuposto para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Seu surgimento nos textos constitucionais, bem como o título inserido na Carta Magna da ordem econômica, e

¹⁵ DURHAM, Eunice. R. O ensino superior no Brasil: público e privado. S. Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2003 (Documento de Trabalho)

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

social educação e cultura buscam garantir uma vida digna a todos os tutelados por eles, bem como indicam a tendência em favor de um estado Social.¹⁸

Na CRFB¹⁹, especialmente no tocante aos artigos referentes aos direitos sociais e individuais, a cidadania ganhou novas formulações e proteções. São elevados à hierarquia constitucional princípios e normas que até então só estavam contemplados na legislação básica de diretrizes da Educação Nacional. Assim, a natureza pública da educação é destacada, enunciando o direito à educação como direito social, qualificando-a como direito de todos e dever do estado e da família, com a colaboração da sociedade.

Desta forma, percebe-se que o direito à educação, dentre os direitos sociais, assume importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela CRFB e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos.

Ainda, o texto constitucional especifica a competência legislativa nos artigos 22, inciso XXIV e 24, inciso IX, além de dedicar uma parte do título VIII, da ordem social, para tratar dos princípios, acesso, qualidade, organizar o sistema educacional.

Destarte, a CRFB apresenta os princípios básicos a igualdade nas condições de acesso e permanência na escola e a liberdade de ensinar, aprender e divulgar o conhecimento, bem como a difusão do ensino público e a participação da iniciativa privada a fim de compartilhar a missão educacional, assegurada a pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas.

A abordagem constitucional acerca da educação percebe-se, visa o pleno desenvolvimento da pessoa, e consagra em seu texto mecanismos para se alcançar um sistema educacional forte, autônomo, com respeito ao pluralismo de ideias.

Sobre a presença da educação na CRFB, Nina Beatriz Stocco Ranieri²⁰, comenta sobre ser um direito fundamental social, individual, difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade humana. Ainda sobre ser um dever fundamental, onde, os seus

¹⁸ Nesse sentido, Nesse sentido, Nina Beatriz Stocco Ranieri destaca que “A Constituição Brasileira, ao definir o dever do Estado com a educação (art. 205) e o seu comprometimento com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º), individualiza a educação - direito de todos - como bem jurídico, dado o seu papel fundamental para o desenvolvimento da pessoa e ao exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é qualificado como direito subjetivo (art. 208, § 1º), assegurando a sua universalização, bem como a progressiva universalização do ensino médio sob a égide da equidade (art. 206), dentre outros princípios que orientam a atividade educacional”. RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: Direito à educação: aspectos constitucionais, 2009

¹⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

²⁰ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional brasileiro no sistema jurídico brasileiro. In: Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) e Todos pela Educação (org). Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55-103.

titulares e os seus sujeitos passivos são, simultaneamente, uma coisa e outra, envolvendo complexo regime jurídico, que envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais, mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros.

Nesse sentido, Luis Roberto Barroso²¹ comenta o caráter indissociável do direito à educação á dignidade humana, reforçando que a educação é parte do mínimo existencial

A dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade. O conteúdo jurídico do princípio vem associado aos direitos fundamentais, envolvendo aspectos dos direitos individuais, políticos e sociais. Seu núcleo material elementar é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõe o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece haver razoável consenso de que inclui: renda mínima, saúde básica e educação fundamental. Há ainda, um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos.

Assim como o tratamento da matéria em âmbito internacional, o direito à educação foi interiorizado e positivado como um direito fundamental de natureza social, onde, o 6º consagra a sua natureza, e os artigos 205 ao 214, também tratam do tema, que será mencionado em diversos outros artigos.

Conforme observa-se no artigo 205 da CRFB o Brasil destaca a educação como um dos principais instrumentos de desenvolvimento humano e de cidadania, tanto no plano internacional quanto no nacional, é um indicador estratégico para o desenvolvimento social e econômico do país, sendo determinante para a redução da pobreza e da desigualdade social.

O artigo 206 prevê que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família.

O artigo 206 estabelece princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender/ensinar; gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, coexistência de instituições públicas e privadas; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; valorização dos profissionais; gestão democrática e garantia do padrão de qualidade.

O artigo 207 consagra a autonomia universitária. A autonomia didático-científica, enquanto atividade fim da universidade, diz respeito, principalmente, quanto à capacidade de produzir e transmitir conhecimento, bem como da sua capacidade de organizar o ensino a pesquisa e extensão dentro de suas estruturas.

²¹ BARROSO, Luis Roberto. A nova interpretação Constitucional: ponderação, Direitos Fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

O artigo 208 prevê as garantias, os mecanismos e diretrizes para que se cumpra o dever do Estado com a educação e consagra o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, além de prever a responsabilidade da autoridade em caso de não oferecimento.

A Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 instituiu o primeiro fundo contábil para financiar a educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), dentre outras inovações.

Além do regramento Constitucional, o direito à educação é regulado pela legislação infraconstitucional, merecendo destaque: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), a LDB (Lei 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação, que é o responsável por estabelecer diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do durante o prazo de dez anos, vinculando todos os entes federados.

A contribuição ao processo de adaptação social do indivíduo e ao desenvolvimento humano, bem como a possível diminuição das desigualdades e a realização de mudanças sociais, conferem a educação, enquanto direito social, a condição de direito fundamental do homem.

Como grande desafio para a promoção de políticas educacionais, de acesso, permanência e qualidade, falta regulamentação a cooperação educativa, inscrita nos artigos 23 e 211, e o Sistema Nacional de Educação (SNE), que aparece com a nova redação dada ao artigo 214 pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

Assim, embora consagrada no texto Constitucional, num país desigual como o Brasil, é de extrema importância a efetividade do direito social à educação, inclusive como propulsora de mudanças sociais significativas.

1.2 As Universidades públicas federais, sua natureza e características

Em busca da eficiência administrativa, ou da própria necessidade e conveniência de atender à certos fragmentos sociais, o Poder Público pode desatrear certas atividades do seu corpo central. Tais atividades são geridas então por entidades que se auto-administram e que são modeladas em função da sua realidade especial. Nesse sentido, as Universidades são as mais antigas instituições em que se expressou um sentimento autonômico e de auto-organização., ela é tão antiga que precede à própria noção de Estado e pela particular natureza

de sua constituição e de suas atividades, clamam por um regime jurídico peculiar, adaptado aos fins que lhe são próprios e aptos a conferir autonomia.²²

1.3 Autonomia Universitária

A discussão acerca da autonomia universitária regressa à época das primeiras universidades, onde a discussão central pautava-se pela necessidade de se desvincular e garantir independência do Estado e da Igreja, no que diz respeito aos conteúdos ministrados e à ideologia norteadora da prática do ensino e aprendizagem²³.

Para Eduardo Garcia de Enterría²⁴ a autonomia universitária é um dos princípios que permitem à Universidade o cumprimento de suas funções essenciais

Nuestra vía me parece estar en el intento de identificación del principio oculto que ha permitido a las Universidades cumplir sus funciones esenciales bajo estructuras tan diversas y variables. Y ese principio es, justamente, el que llamamos de autonomía universitaria. Toda organización tiene una estructura externa, pero también una función, a la cual esa estructura debe servir. A la función en general de la Universidad ya hemos aludido: la formación de los profesionales y los científicos superiores, pero dentro de una enseñanza constantemente puesta en cuestión ella misma, abierta a la investigación y al cambio permanentes, plural y no dogmática, unida, por tanto, inescindiblemente a la elaboración de la ciencia. Es, como ya hemos notado, la verdadera función crítica de una sociedad, curiosa pero esencialmente vinculada a la formación de los profesionales y científicos superiores.

Ainda, segundo Eduardo Garcia de Enterría, a autonomia universitária significa liberdade dos professores de questionar a ciência recebida, de investigar novas fronteiras do cognitivo, de transmitir versões próprias da ciência, não versões reprodutivas estabelecido, sendo então a liberdade da ciência e a incorporação dessa liberdade no processo formativo²⁵.

Olga Verdenhofs²⁶ aduz que a definição mais difundida acerca da autonomia universitária foi formulada em 1965 pelo International Association Of Universities (IAU)

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O direito na década de 80: estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes Meirelles / coordenador Arnaldo Wald – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

²³ DELIGDISCH, Marta Elizabeth. A Autonomia Universitária didático-científica e o indispensável atendimento aos anseios sociais ^{IV} Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, p. 1, dez. 2004.

²⁴ ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. La Autonomía Universitaria. Revista de Administración Pública, Núm. 117, p. 12, Set/dez, 1988.

²⁵ [...] *la autonomía universitaria hay que vincularla, como su «contenido esencial», con el cumplimiento de esa función crítica. Autonomía universitaria quiere decir, en primer término, pues, libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas. La autonomía universitaria es, pues, en primer término, libertad de la ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo. Ibid.*

²⁶ VERDENHOFA, Olga Verdenhofs. University autonomy. Economics&Education, p. 19,2016.

The call for autonomy of educational institutions (and, first of all, universities) was voiced already in the 1960s. The most widespread definition of university autonomy was formulated in 1965 by the International Association of Universities (IAU), where it was defined as authority to make decisions regarding: who will teach, what will be taught, who will get a degree, what needs to be researched. The financial aspects of autonomy were mentioned only as a formal reference to having a relative financial freedom in establishing and bettering of international contacts.

Nesse sentido, Carlos Miñana Blasco²⁷ corrobora, ensinando que, a partir da publicação “University Autonomy” da International Association of Universities (IAU), foram estabelecidas 5 dimensões da autonomia universitária, vejamos

[...] 1) selección e incorporación estudiantes, 2) recursos académicos y administrativos, 3) programas académicos y pedagogía, 4) investigación, y 5) autogestión financiera. En cuanto al concepto de autonomía y libertades académicas, en esta época se extiende y generaliza la idea del vínculo de la universidad con el Estado (Estado social) que ya había sido introducido en Alemania en el XIX. Adicionalmente y fruto en parte de la democratización del acceso, de las luchas por la autonomía en la primera mitad del siglo XX y de las luchas estudiantiles en los sesenta, se vincula la autonomía y las libertades académicas a la idea de libertad-participación o libertad inserta en una dimensión democrática (Estado democrático) (Blasco apud Salguero, 1997:15). Aunque en varios países latinoamericanos estas ideas van a ser truncadas por las dictaduras militares, en años posteriores resurgirán con mayor fuerza.

Percebe-se então, que a autonomia universitária, precipuamente objetiva garantir um grau satisfatório de autogoverno às universidades, especialmente possibilitando um ambiente capaz de difundir conhecimento, através de ações e programas, facilitados por gestões administrativas e financeiras. Veremos que, particularmente na autonomia universitária prevista na CRFB, as dimensões desta autonomia comportam as valorações subjetivas que permeiam a matéria.

1.3.1 A autonomia universitária na Constituição de 1988

A previsão da autonomia universitária na CRFB consagra que 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.²⁸

Para Horácio Wanderlei Rodrigues e Andréa de Almeida Leite Marocco²⁹ o direito à educação, no âmbito da CRFB, deve ser percebido como um instrumento republicano de

²⁷ BLASCO, Carlos Miñana. Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidade. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas, Ciência Política n. 12, p. 81 e 85, 2011.

²⁸ CRFB, artigo. 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.

inclusão social. A maneira pela qual ocorre a inscrição deste direito na CRFB, demonstra o valor que se atribui à educação: um direito fundamental, assegurado a todos os brasileiros, de forma indiscriminada e universal.

Segundo Alexandre Santos de Aragão³⁰, a autonomia universitária, prevista na CRFB é [...] “*a competência das universidades auto-organizarem-se, autogovernarem-se e autoadministrarem-se para alcançar os seus objetivos didáticos-científicos*”, onde, a autonomia não é um fim em si mesmo, mas um meio necessário para que as universidades realizem seus fins de educação, cultura, ciência.

Sendo assim, depreendemos do dispositivo constitucional que as dimensões desta autonomia serão didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, onde, tais dimensões comportam atuações subjetivas por parte da universidade, sendo tal subjetividade indispensável para a consecução dos fins da Instituição.

Acerca da competência atribuída as universidades, mediante tal grau de subjetividade, Eunice R. Durham apresenta que a inclusão da autonomia na CRFB transfere uma importante parte do debate sobre a universidade para a esfera jurídica, em decorrência da falta de objetividade do conceito, e salienta ainda que autonomia não é soberania, sendo passível de controle pelo poder público³¹.

²⁹ RODRIGUES, Horácio Wanderlei; MAROCCO, Andréa de Almeida Leite. Liberdade de cátedra e a Constituição Federal de 1988: alcance e limites da autonomia docentes. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. Diálogo ambiental, constitucional e internacional. Fortaleza: Premium, v. 2. p. 213-238, 2014.

³⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. A autonomia universitária no Estado Contemporâneo no Direito Positivo Brasileiro Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 72-83, 2001.

³¹ DURHAM, Eunice R. A autonomia universitária – extensão e limites - NUPES Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Universidade de São Paulo, p. 2.

Acerca da problemática apresentada, a própria Autora já discorreu em obra específica:

“Constitui um ponto de partida necessário para esta discussão a análise formal do conceito de autonomia e sua aplicação à universidade. Por autonomia se entende, de modo geral, a capacidade de reger-se por leis próprias. Neste sentido mais geral, que os dicionários registram, o termo confunde-se com “soberania” e se aplica integralmente e mais apropriadamente às nações. Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da sociedade civil, entretanto, a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina. São assim as funções da Universidade que balizam e definem a natureza de sua autonomia. É por isso que o próprio texto constitucional, afirmando que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, diz, simultaneamente, que “obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (Constituição Federal, Art. 207). Assim, se a atual Constituição não define explicitamente as funções da Universidade, o faz indiretamente, estabelecendo que se trata de uma instituição caracterizada pela indissociabilidade entre ensino e pesquisa, que são suas finalidades precípua (estando o terceiro termo, “extensão”, obviamente, referido aos dois primeiros). Podemos assim afirmar que a Universidade goza de autonomia para executar essas atividades que lhes são próprias, e que não são realizadas para seu exclusivo interesse, mas constituem um serviço que presta à sociedade. Como consequência, o reconhecimento da autonomia não exime as instâncias públicas mais amplas da verificação da prestação efetiva destes serviços”. (Durham, E.R., 2003, pp. 276-7)

1.3.2 Autonomia Didático-Científica

A autonomia didático-científica, uma das dimensões das autonomias dispostas no artigo 207 da CRFB tem um papel fundamental no desdobramento de todas as demais dimensões que serão apresentadas. Por ser inerente às próprias atribuições da Universidade, engloba o ato de ensinar, qual conteúdo ensinar³², bem como a liberdade para reger programas de ensino, áreas de pesquisa, condutas didáticas, etc.

Segundo Alexandre dos Santos Aragão³³,

Etimologicamente, ‘didática’ significa a técnica de ensino, os meios, mecanismos e objetivos empregados na transmissão e construção do saber. Sendo esta a atividade-fim por excelência das universidades, seria inconcebível a autonomia universitária que não a privilegiasse. A autonomia didática também é elemento da própria liberdade de manifestação do pensamento (art.5º, IV), densificado na Constituição Educacional através da liberdade de aprender e ensinar (art.206, II). A autonomia didática confere à universidade a possibilidade de, mediante suas próprias normas, criar, modificar extinguir cursos e os órgãos encarregados de ministra-los; definir currículos; o número de vagas, os critérios de admissão e avaliação de estudantes, etc

Conforme citado por Alexandre dos Santos Aragão, a própria CRFB, apresenta, em seu artigo 5º, inciso IX, e especialmente no artigo 206, inciso II, a liberdade de ensino como princípio a ser observado para consecução do ensino.

Assim, a autonomia didático-científica, seria o próprio cerne da autonomia universitária, uma vez que se apresenta como a liberdade de conhecimento, o ato de ensinar, aprender e a definição de como isto será feito, são indispensáveis no processo de ensino.

Nesse sentido, Elias de Oliveira Motta³⁴ corrobora a noção de liberdade que envolve a autonomia didático-científica disposta na CRFB, onde, a autonomia didático-científica significaria o exercício de liberdade na condução de políticas e concepções pedagógicas, relacionados à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimentos, devendo ser assegurada pelo poder que deve ter a universidade para fixar seus objetivos pedagógicos, científicos, artísticos e culturais, no pleno exercício de todos os atos que lhe são inerentes como instituição de educação superior.

³² Para REIS, Palhares Moreira. A autonomia das universidades públicas na Constituição de 1988. R. Inf. Legis. Brasília. Ed. 27, n. 105, p. 7, jan/mar. 1990, a autonomia didático-científica, implica no exercício da plena liberdade de cátedra.

³³ Ibid., p. 85

³⁴ MOTTA, Elias de Oliveira. Direito Educacional e Educação no Século XXI. Brasília: UNESCO, p. 176 e 177. 1997.

Bem como, Maria de Lourdes de A. Fávero³⁵ que também apresenta as liberdades que englobam a autonomia didático-científica, como, a possibilidade de estabelecer seus objetivos, organizando a pesquisa, ensino e extensão, a criação e extinção de cursos, a elaboração do calendário escolar, a definição da linha de pesquisa, entre outras.

Para Eunice R. Durhan³⁶ liberdade acadêmica ou autonomia didático-científica diz respeito diretamente àqueles que conduzem o ensino e a pesquisa, consiste na liberdade de ensinar e aprender e está baseada no reconhecimento da competência da universidade para definir qual conhecimento é relevante e como deve ser transmitido, assim, estabelece como direitos inerentes às Universidades³⁷

- 1) organizar o ensino, a pesquisa e a extensão;
- 2) criar e extinguir cursos, não só regulares, como de extensão ou complementação;
- 3) elaborar e estabelecer os currículos para seus cursos de graduação e pós-graduação;
- 4) estabelecer critérios e normas de seleção e admissão de candidatos aos seus cursos em todos os níveis;
- 5) conferir certificados, graus e diplomas;
- 1) estabelecer as metas científicas, artísticas e culturais que julgar apropriadas;
- 2) garantir aos grupos de pesquisa a liberdade de elaborar seus próprios projetos e definir os problemas que consideram relevantes, sujeitos à avaliação de seus pares.

A fim de melhor especificar a autonomia universitária, o artigo 53 da LDB³⁸ ao tratar da autonomia universitária assegura determinadas atribuições. No tocante à autonomia didático-

³⁵ “Entendida nessa perspectiva, a autonomia didático-científica da universidade implica liberdade de: a) estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições doutrinárias ou políticas; b) definir linhas de pesquisa; c) criar, organizar e extinguir cursos; d) elaborar o calendário escolar; e) fixar critérios e normas de seleção, admissão e promoção; e f) outorgar graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos. No plano acadêmico, a autonomia universitária deverá ser consolidada pela liberdade efetiva de a universidade decidir sobre o conteúdo de seus cursos, pesquisas e atividades de extensão. Pressupõe a liberdade de a universidade: a) organizar o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições de natureza filosófica, ideológica, política e religiosa; b) elaborar e estabelecer os currículos para seus cursos de graduação e pós-graduação; c) estabelecer as metas científicas, artísticas e culturais que julgar apropriadas ao preenchimento e realização de seu papel inovador; d) estabelecer critérios e normas de seleção e admissão de candidatos aos seus cursos em todos os níveis; e) regulamentar a admissão de alunos transferidos; f) organizar o regime de seus cursos e a estrutura curricular; e g) experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas, exigindo-se uma contrapartida, definida em termos de desempenho eficiente [...] FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior. Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Afrânio Mendes Catani (org). Campinas, SP: Autores Associados, p. 15 e 61, 1998.

³⁶ Ibid. pg 7.

³⁷ DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: NUPES-USP, pg. 6, 7 e 8), 1989.

³⁸ Art. 53 – LDB. 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; (Regulamento)

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

científica, apresenta competências dos colegiados de ensino e pesquisa, todavia mantém certo caráter discricionário a respeito do tema.

Desta forma, a autonomia Didático-Científica das Universidades seria o próprio meio para realizar os fins educacionais previstos na CRFB, a escolha da forma de ensino, pesquisa, do objeto de estudo, elaboração de cursos, programas e atividades, planejamento e execução de conteúdos programáticos, currículos, avaliações, ou seja, sua capacidade de organizar o ensino a pesquisa e extensão dentro de suas estruturas, dentre outras atividade exemplificadas no decorrer deste trabalho, são prerrogativas garantidas constitucionalmente e atreladas à indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

1.3.3 Autonomia Administrativa

Assim como a autonomia didático-científica, a autonomia administrativa também consagrada no artigo 207 da CRFB apresenta-se como dimensão que atribui certa margem de liberdade na atuação das Universidades.

Palhares Moreira Reis³⁹ entende pelo caráter acessório assegurado à Universidade através da autonomia administrativa, em função do tríplice objetivo constitucional, tal autonomia seria necessária para administrar os seus serviços, agindo e resolvendo assuntos de sua própria competência, e disciplinar relações com os corpos docentes, discente e administrativo que a integram.

Nesse sentido, Elias de Oliveira Motta⁴⁰ aduz que a autonomia administrativa pode ser entendida como a capacidade de auto-organização e liberdade de produção de suas próprias normas, para administração de recursos humanos, materiais e patrimoniais, bem como para escolha de seus dirigentes.

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;
 § 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; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)
 II - ampliação e diminuição de vagas; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)
 III - elaboração da programação dos cursos; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)
 IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)
 V - contratação e dispensa de professores; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)
 VI - planos de carreira docente. (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

³⁹ Ibid, p. 7

⁴⁰ Ibid, p. 176 e 177.

Nina Beatriz Stocco Ranieiri⁴¹, nessa mesma linha, reforça que a autonomia administrativa é instrumento e decorre da autonomia didático-científica, sendo pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial, consistindo no direito de elaboração de normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica e de administrativa de recurso humanos e materiais, bem como no direito à escolha dos seus dirigentes.

Assim, na dimensão administrativa, é perceptível a função instrumental desta autonomia, ou seja, servem à autonomia didático-científica. Essa característica também é observada na elucidação de Fabrício Macedo Motta⁴²

A autonomia administrativa envolve a capacidade própria de organização de estruturas, métodos e procedimentos para o desempenho das respectivas atividades. Pode-se reconhecer na organização estrutural uma função garantista instrumental no que toca às proteções definidas precipuamente na disciplina de cada uma das atividades, pois é nessa disciplina que são definidos os conteúdos dos atos que podem ser adotados, seus efeitos e garantias. É também possível reconhecer à organização uma função garantista própria ligada à predeterminação das condições de futuro desenvolvimento da atividade. No caso, a garantia do cidadão está na atribuição de uma função a um ente ou órgão dotado das características necessárias para sua adequada realização. Ao mesmo tempo, autonomia administrativa significa liberdade de meios de agir para perseguir os próprios fins. Atributo conexo à autonomia administrativa é o autogoverno, a faculdade reconhecida a uma coletividade.

Nessa perspectiva, Eunice R. Durham⁴³ considera que a autonomia administrativa compreende a competência para

- 1) estabelecer a política geral de Universidade para a consecução de seus objetivos;
- 2) elaborar, aprovar e reformar seus próprios estatutos;
- 3) elaborar, aprovar e reformar os regimentos de suas unidades e demais órgãos;
- 4) escolher os seus dirigentes, segundo as normas previstas nos seus estatutos e na sua legislação interna;
- 5) contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir servidores docentes e não docentes, obedecendo as normas legais pertinentes estabelecidas em seus regimentos e respeitados os direitos dos trabalhadores;
- 6) implantar carreira própria, fixar vencimentos e conceder vantagem ou aumento de remuneração, dentro dos recursos disponíveis;
- 7) fixar acordos, contratos, convênios e convenções;
- 8) criar cargos e funções.

A LDB, ao abordar a autonomia universitária e definir o âmbito desta autonomia apresenta

⁴¹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Autonomia universitária. São Paulo: Edusp, p. 123, 1994.

⁴² MOTTA, Fabrício Macedo. Autonomia universitária e seus reflexos na escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Revista Brasileira de Estudos Políticos | Belo Horizonte, n. 116 p. 277-307, jan./jun. 2018.

⁴³ Ibid, p. 10-11.

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

(...)

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;

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

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

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

(...)

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Sendo assim, possível identificar que a autonomia administrativa consiste como mecanismo necessário para que as Instituições realizem os seus fins, uma vez que atua se organizando internamente, disciplinando questões que envolvem pessoal, realização de concursos para docentes e técnicos, elaborando e reformulando estatutos, definições de padrões dentre os mecanismos legais, dentre outras atividades inerentes.

Ainda, a autonomia administrativa desenvolve a partir de regimentos, estatutos e demais atos normativos, sendo ampla, desta forma, confere determinada margem de atuação dentro do seu âmbito discricionário.

1.3.4 Autonomia Financeira

Conforme já abordamos brevemente, a previsão Constitucional acerca da autonomia universitária, consagra, dentre outras, a autonomia de gestão financeira e patrimonial. Maria de Lourdes de A. Fávero⁴⁴, discorrendo sobre as características desta autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades, tece algumas considerações, onde, para a autora, a terceira dimensão da autonomia universitária refere-se à autonomia de gestão financeira e patrimonial, caracterizada como a competência outorgada à universidade para propor e

⁴⁴ FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior. Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Afrânio Mendes Catani (org). Campinas, SP: Autores Associados, 1998, p. 61

executar o seu orçamento; a possibilidade de receber os recursos, onde o poder público é obrigado a repassar-lhe para pagamento de pessoal e despesas de capital e outros custeios; a capacidade de gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções; e a possibilidade de realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do poder público competente.

Neste sentido, Eunice R. Durham⁴⁵ entende que a autonomia financeira não se limita à autonomia de gestão e desta forma, compreenderia a competência para

- 1) a iniciativa de elaboração e execução orçamentária, incluindo a competência de remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital, sem prejuízo da fiscalização por órgão externo competente;
- 2) a constituição de patrimônio próprio;
- 3) a liberdade de captar recursos de diferentes fontes e de utilizar esses recursos no atendimento de seus fins.

O estabelecido na CRFB, foi regulamento pela LDB, que, abordando atribuições específicas inerentes à atuação financeira, apresenta um rol exemplificativo, algumas atribuições que seriam inerentes às Universidades, asseguradas no exercício de sua autonomia

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

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.

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

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

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

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

⁴⁵ Op. Cit.

O Artigo 55 da LDB apresenta ainda que caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida.

Para Palhares Moreira Reis⁴⁶ considerando o caráter instrumental da autonomia financeira, esta outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. O Autor ainda explica que, esta autonomia deve ser entendida como a gestão financeira e patrimonial das Universidades, utilizando-se assim os recursos oriundos das transferências do tesouro nacional, ou gerados pela própria Instituição para atingir as suas finalidades.

Sobre os recursos financeiros, é importante destacar algumas considerações, José Emílio dos Santos Filho e Luísa Nascimento Oliveira⁴⁷ apresentam ponderações acerca origem dos recursos financeiros destinados à manutenção das Universidades, nesse sentido, consagram que os recursos destinados a manutenção das atividades destas instituições públicas são, em sua maioria os recursos, oriundos do tesouro nacional, de convênios e contratos e dos seus recursos próprios, os denominados recursos diretamente arrecadados. Ademais, em função da escassez de recursos, é notório que as IFES buscam outras fontes de financiamento, como por meio de parcerias com a iniciativa privada, o que é bastante criticado por estudiosos e pela própria comunidade universitária, pela possível caracterização ou tendência de privatização da educação superior pública brasileira.

Neste mesmo sentido, Fernando Soares dos Santos⁴⁸ relembra que o financiamento da educação brasileira corresponde a um percentual mínimo obrigatório, além de ser previsto em lei para todas as esferas do governo, sendo o Governo Federal o principal financiador da manutenção destas instituições, ainda que haja um esforço empregado para angariar recursos, correspondendo à uma pequena parcela do todo.

Assim, tais recursos, para manutenção das atividades das Universidades, advem, em sua maior parte do tesouro nacional, podendo vir também de contratos, convênios e recursos diretamente arrecadados⁴⁹.

⁴⁶ REIS, Palhares Moreira. A autonomia das universidades públicas na Constituição de 1988. R. Inf. Legis. Brasília. Ed. 27, n. 105, jan/mar. 1990, p. 7

⁴⁷ SANTOS FILHO, José Emílio dos; OLIVEIRA, Luísa Nascimento. A execução orçamentária das instituições federais de ensino superior do Brasil, uma visão regionalizada para o período 200-2016. Anais – CIDESP – I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. Florianópolis -SC, 2017

⁴⁸ SANTOS, Fernando Soares dos. Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB. 2013.

⁴⁹ Sobre a origem do recurso, Fernando Soares dos Santos continua “Os recursos do Fundo Público Federal - FPF que financiam as atividades das IFES são divididos em recursos diretamente arrecadados, chamados de recursos próprios; recursos provenientes de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados e recursos oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições etc., que são chamados de recursos do

Quanto aos recursos diretamente arrecadados, são aqueles provenientes da prestação de serviços como prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos Hospitais Universitários (HUs), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro, dentre outros⁵⁰.

Embora se concentre no Ministério da Educação o maior volume de gastos da União com educação superior, importante destacar que é significativa a contribuição de outros órgãos federais como FINEP, CNPq, MCT e de algumas fundações de amparo à pesquisa.⁵¹

Ainda, José Maurício Conti⁵², acerca da procedência dos recursos que financiam as instituições de ensino superior e a compatibilidade desta forma de arrecadação com a previsão constitucional da autonomia universitária

Essa gratuidade do ensino se aplica às universidades públicas, o que significa que grande parte dos recursos que as financiam é proveniente do orçamento do ente a que pertençam, podendo haver a conjugação de cobrança de algum tipo de mensalidade aos alunos para ajudar no custeio do serviço – como o fazem, por exemplo, algumas autarquias municipais. As instituições de ensino superior, porém, não ficam impedidas de cobrar determinada remuneração por serviços que prestem (como consultorias) ou cursos específicos organizados de forma paralela a suas atividades essenciais (por exemplo, pela organização de cursos profissionais de especialização para atender a uma demanda determinada). As universidades públicas inserem-se na organização descentralizada da Administração Pública (geralmente como autarquias ou fundações), havendo previsão constitucional garantindo-lhes “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, o que inclui um fator adicional na dificuldade de compatibilizar sistemas de planejamento governamental, tendo em vista a necessidade de respeitar essa autonomia.

Desta forma, é possível identificar que há previsão de certa margem de liberdade na competência própria para a obtenção, gestão e aplicação de recursos, além da administração do respectivo patrimônio. Assim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial possui grande relevância para a consecução das atividades das universidades. Embora, como vimos, possua um caráter acessório, a possibilidade de gerir seus recursos, bem como, a sua captação,

Tesouro Nacional. A CF/88 preconiza em seu artigo 212 que a União destinará anualmente a educação superior pública no mínimo 18% da receita resultante de impostos, excluídas as transferências para as outras esferas administrativas. O orçamento das IFES é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional e integra o orçamento geral da União, no capítulo dedicado ao Ministério da Educação. As fontes de recursos são divididas em recursos do Tesouro, recursos diretamente arrecadados ou próprios e recursos provenientes de contratos e convênios com organismos públicos e privados”. SANTOS, Fernando Soares dos. Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB. 2013.

⁵⁰ Op. Cit.

⁵¹ SCHWARTZMAN, J. O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina. IESALC, 2010.

⁵² CONTI, José Maurício O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil / José Maurício Conti. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020.

é um fator que possibilita que estas Instituições possam executar seus planos, projetos, em busca da produção de ensino, pesquisa e extensão.

Inegável a importância desta dimensão da autonomia universitária, mas importante destacar que tal instrumento encontra certos entraves, ora governamentais, ora externos que podem prejudicar o cumprimento dos seus objetivos.

Nessa perspectiva, aponta Fernando Soares dos Santos⁵³ ao concluir que as universidades públicas federais brasileiras carecem de uma política de financiamento sustentável para atender de maneira integral as demandas exigidas pelo ensino, pesquisa e extensão, necessitando de recursos para garantir a expansão de suas atividades em níveis regionais e nacionais. Onde, embora as instituições federais de ensino superior – IFES tenha assegurado o direito de autonomia pela constituição, tal autonomia tem sido limitada por ações governamentais, não sendo respeitado este direito em vários aspectos.

Assim como José Emílio dos Santos Filho e Luísa Nascimento Oliveira⁵⁴ que destacam que, embora haja previsão expressa da autonomia financeira das universidades na CRFB, a interferência de órgãos externos às mesmas demonstra a dependência das Instituições Federais de Ensino Superior ao governo central em relação à elaboração e execução do seu processo orçamentário.

Segundo Sérgio Cardoso Amaral⁵⁵ a garantia da autonomia de gestão financeira, ou seja, o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade.

Quanto às contrariedades da previsão expressa e a real dimensão da autonomia, Nina Beatriz Stocco Ranieri⁵⁶ adverte que a ausência de autonomia financeira, promove a irresponsabilidade administrativa e a impossibilidade de priorizar despesas, o que torna as universidades onerosas, perdulárias e ineficientes.

Segundo Reis⁵⁷ a autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. O Autor prossegue explicando que, esta autonomia deve ser entendida como a gestão financeira e patrimonial das Universidades,

⁵³ Op. Cit.

⁵⁴ Op. Cit.

⁵⁵ AMARAL, Sérgio Cardoso. Autonomia e Financiamento das Ifes: Desafios e Ações. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>. Acesso em: 25 set 2020

⁵⁶ RANIEIRI, Nina. Autonomia Universitária. As Universidades públicas e a Constituição Federal de 1988 – 2ª ed. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

⁵⁷ Ibid, p. 105.

a fim de utilizar os recursos oriundos das transferências do tesouro nacional, ou gerados pela própria Instituição para atingir as suas finalidades.

Fávero⁵⁸ também tece considerações acerca das características desta forma de autonomia, seu alcance e competência

A terceira dimensão refere-se à autonomia de gestão financeira e patrimonial, que, no caso das instituições públicas, significa: a) outorgar competência à universidade para propor e executar o seu orçamento; b) receber os recursos que o poder público é obrigado a repassar-lhe para pagamento de pessoal e despesas de capital e outros custeios; c) gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções; e d) realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do poder público competente

Eunice R. Durham⁵⁹ entende que a autonomia financeira não se limita à autonomia de gestão compreende a competência para

- 1) a iniciativa de elaboração e execução orçamentária, incluindo a competência de remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital, sem prejuízo da fiscalização por órgão externo competente;
- 2) a constituição de patrimônio próprio;
- 3) a liberdade de captar recursos de diferentes fontes e de utilizar esses recursos no atendimento de seus fins.

Ao abordar atribuições específicas inerentes à atuação financeira, a LDB, evidencia

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

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.

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

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

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

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

⁵⁸ Ibid, p. 16

⁵⁹ Ibid, p. 12.

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
 VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.
 § 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Temos então, que essas subjetividades garantidas às universidades, em relação à sua atuação financeira e patrimonial envolve a competência própria para a obtenção, gestão e aplicação de recursos, além da administração do respectivo patrimônio, dentre outras dispostas na legislação supracitada. Essa liberdade conferida constitui fator imprescindível, essa autonomia garantida constitucionalmente é necessária para auxiliar a universidade no cumprimento de suas atividades fins.

1.4 Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB)

A LDB, lei nº 9.394/1996 inaugura um importante marco regulatório para as universidades, estabelecendo as diretrizes e bases da educação nacional, abordando a educação superior., sendo o eixo jurídico da organização do ensino no país⁶⁰.

Acerca da autonomia universitária, com o objetivo de definir claramente o campo de autonomia encontramos informações sobre o ensino superior nos artigos 43 a 57, o princípio da autonomia universitária é evidenciado nos artigos 53 e 54 da supracitada Lei. Sobre o aspecto da autonomia universitária a LDB afirma e reafirma a posição peculiar da universidade pública no campo da administração indireta⁶¹,

Deve-se atentar para o fato de que, de maneira objetiva, tal Lei apresenta considerações importantes, tentando definir o âmbito da autonomia, indicando de maneira extensiva, mas não exaustiva as prerrogativas das universidades, como pudemos perceber nos tópicos anteriores.

Nina Beatriz Stocco Ranieiri, traça as seguintes considerações em seu estudo acerca da LDB em matéria de autonomia universitária

A LDB, em matéria de autonomia universitária, debate-se nestes paradoxos: reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela um certo descomprometimento com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina

⁶⁰ RANIERI, Nina Beatriz. Educação Superior, Direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp

⁶¹ Ibid.

processos autônomos, mas não abandona a postura da concessão de privilégios para instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina. Daí terem ganhado força as correntes que, pragmaticamente, propugnam a necessidade de definir em lei a autonomia das universidades públicas, especialmente no âmbito federal, o que, do ponto de vista do Direito, deve ser entendido apenas e tão-somente no espaço antes delineado, isto é, no espaço exigido para a definição de suas condições de exequibilidade, e não para fixar seu âmbito ou seus limites⁶²

Eunice R. Durhan⁶³ também discorre sobre a importância da LDB no tocante à ampliação da autonomia

A LDB de 1996, ampliou enormemente a autonomia administrativa ao liberar o modelo organizacional das universidades. De fato, embora o modelo de departamentos e unidades organizadas por campo de conhecimento tenha se mostrado bastante produtivo para o desenvolvimento da pesquisa, vem apresentando sérias limitações. Em primeiro lugar, a estrutura departamental dificulta o estabelecimento de áreas interdisciplinares. Isto promoveu criação de centros de pesquisa, que não são contemplados adequadamente nos estatutos e cujo funcionamento, freqüentemente atrelado a departamentos e unidades, não se tem mostrado uma solução perfeitamente satisfatória. Por outro lado, estando o diploma estabelecido por carreira, com ingresso decidido no vestibular, o ensino (necessariamente multidisciplinar) ficou fragmentado, com disciplinas dispersas por diferentes institutos e departamentos que não se comunicam e sem órgãos apropriados quer para a coordenação do currículo, quer para a alocação dos docentes.

Importante salientar que mesmo com a aprovação da LDB – LDB, embora tenha ocorrido uma ampliação no campo autonomia universitária, certa margem de discricionariedade foi ainda deixada, o que reforça a valoração subjetiva que atravessa tal autonomia.

Conforme vimos até aqui, as Universidades Federais foram qualificadas como autarquias em regime especial pela Lei n.º 5.540/1968, a qualificação foi atribuída pela primeira vez às Universidades e estabelecimentos isolados de ensino pela LDB. Trata-se de autarquia com características próprias, com autonomia administrativa e financeira, com peculiaridades inerentes às atividades que desempenham.

Quanto à autonomia das Universidades, Nina Ranieri⁶⁴ traçou considerações importantes, considerando que, por desfrutarem de autonomia, em oposição à auto-administração normalmente consentida às autarquias, a denominação de ‘autarquias de regime

⁶² RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. Acesso em: Educ. Soc., Campinas, v. 39, n.º. 145, p. out.-dez., 2018.

⁶³ Ibid, p. 36.

⁶⁴ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Autonomia Universitária: As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

especial', foi equivocada pelo legislador, no intuito de lhes assegurar certa liberdade na condução dos assuntos que lhe são afetos.

Não apenas as Universidades Federais são qualificadas como autarquias em regime especial, as agências reguladoras e as agências executivas também recebem a qualificação, tendo em vista as características e peculiaridades de cada uma.

Quanto à interpretação, a autonomia universitária deve ser compreendida de acordo com a CRFB a fim de garantir uma atuação efetiva da Administração Pública. Para Durham⁶⁵, a liberdade acadêmica ou autonomia didático-científica diz respeito diretamente àqueles que conduzem o ensino e a pesquisa, enquanto a autonomia administrativa, de gestão-financeira e patrimonial diz respeito à instituição e o grau de autonomia em cada um destes diferentes aspectos não é sempre e necessariamente o mesmo. Assim, a inserção constitucional da autonomia universitária transferiu para o campo jurídico algumas questões atinentes ao tema, muito em parte pelo caráter abstrato do conceito, e principalmente por tratar-se de entidade de direito público. E, com relação à extensão da autonomia, a autonomia difere de soberania, desta forma, a autonomia universitária não é irrestrita, podendo ser controlada pelo poder público.

Nessa perspectiva, inegável o caráter necessário e indispensável do abrigo constitucional à autonomia aqui estudada, porém, é possível perceber que alguns limites são observados⁶⁶, o que pode ser um dificultador à completude desta autonomia.

Sendo assim, percebe-se que embora a autonomia não signifique soberania, seu aprimoramento é necessário, a fim de garantir a efetividade de suas ações.

Ocorre que, são complexas as relações que se estabelecem na área da educação superior entre a União e os Estados federados, e entre a União e as instituições de ensino superior, públicas e privadas, tal complexidade é intensificada pela constante oposição do controle federal, observado a partir das medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e deliberações, que são legitimados pela exigência da garantia de qualidade de ensino, à autonomia dos entes federados, das universidades e da iniciativa privada⁶⁷.

⁶⁵ DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: NUPES-USP, 1989.

⁶⁶ O Supremo Tribunal Federal já foi incitado acerca do tema e aponta que a autonomia universitária não diz respeito à soberania, devendo-se observar os limites acerca da matéria:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4406/ DF. Relatora: Rosa Weber. Data: 18 de outubro de 2019 – Controle de constitucionalidade, violação da autonomia universitária. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=751285580>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 1036076/SE. Relator: Dias Tofolli. Data: 15 de junho de 2018. Direito Constitucional. Universidade pública. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=747647831>

⁶⁷ RANIERI, op. Cit, pg. 25.

Nesse sentido, Nina Ranieiri, ao estudar a intervenção do Estado brasileiro na educação superior, a partir da análise da legislação de diretrizes e bases, concluiu sobre a restrição das condições de eficácia da lei, a ampliação da interferência pública na esfera privada, e o descompasso entre a legalidade formal e a prática regulamentar federal⁶⁸.

Assim, é inegável concluir que a pesquisa sistemática da organização jurídica do ensino brasileiro constitui um campo pouco explorado pelo Direito, não havendo, na área jurídica, estudos que possibilitem a avaliação do o impacto da legislação na implantação de políticas públicas de educação, onde, os estudos da área educacional sugerem que o Direito, na relação educação-sociedade-Estado, normalmente é mais utilizado como técnica de formalização do que como instrumento de racionalidade que poderia contribuir à meta da efetivação da educação⁶⁹.

Assim, no tocante às relações entre Estado e Educação Superior no Brasil, autonomia e controle são as palavras-chave do processo regulamentar. A medida de um e de outro irá depender do grau de intervenção desejado pela política pública, definida no âmbito do Ministério da Educação⁷⁰.

Desta forma, estudaremos nos próximos capítulos as peculiaridades das relações estabelecidas entre o Estado e seus agentes, no caso os servidores técnico administrativos das Universidades Federais, bem como a atuação do Tribunal de Contas da União e o controle exercido por ele.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

CAPÍTULO 2 - A JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

2.1 O cargo Técnico-Administrativo em Educação

Os agentes públicos enquanto pessoas físicas incumbidas de exercer as funções administrativas que cabem ao Estado ocupam cargos ou funções na Administração Pública. Os cargos são os pontos situados na organização interna, criados por lei, na estrutura da Administração Pública para serem providos por agentes, que exercerão suas funções na forma legal.

Historicamente, assim como durante a constituição da República, o emprego público era visto como um privilégio, beneficiando com cargos na administração pública, indivíduos ligados à estrutura de poder e à elite econômica. Nas primeiras décadas do século XX, o número de agentes públicos no Brasil era reduzido.

Nesse contexto, a partir da década de 70, os servidores públicos federais⁷¹ das instituições de ensino superior, enquanto agentes públicos, começaram a pensar e agir de forma politicamente organizada, se reunindo em associações de caráter, em geral, assistencialista, com o intuito de discutir a necessidade de mudar a relação entre o Estado e seus servidores. A fim de ressignificar o seu papel social, num contexto onde, eles passaram a se considerar agentes das mudanças necessárias para constituir outra sociedade, propuseram debates que culminaram, em abril de 1987 no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (Lei nº 7.596/1987 - PUCRCE) que estabeleceu uma carreira para os professores de 1º e 2º graus, outra para o ensino superior, e agrupou os técnico-administrativos em educação das IFES em 365 cargos distribuídos em tabela de vencimentos.⁷²

⁷¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, compreendendo 1. os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2. os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; 3. os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

⁷² NASCIMENTO, Telma Araújo do. Análise do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores Técnico-Administrativos da UFC na perspectiva dos técnicos e gestores. 2015. 98f. – Dissertação (Mestrado) –

Algumas previsões de tal instrumento incluiu-se as atribuições de cada cargo, a organização dos cargos em três grupos, com base na escolaridade Nível Superior (NS), Nível Médio (NM) e Nível de Auxiliar (NA), a ascensão funcional⁷³ através de concurso interno para mudança de cargo e a progressão funcional por tempo, por capacitação, e por mérito, a cada dois anos, por avaliação de desempenho. O acesso ao serviço público, que passa a ser somente através de concurso de provas ou de provas e títulos, evitando a contratação para atividades que não constavam dentro do plano de carreira, a fim de mitigar o desvio de função, por exemplo.

Neste instrumento, constava também a definição da carga horaria semanal, onde, consagrou o regime de trabalho para os servidores técnico-administrativos de quarenta horas semanais, ressalvados os casos em que a legislação específica estabeleça diferente jornada de trabalho.

Então, a partir de 1988, iniciaram-se os projetos de instituição do Regime Jurídico Único (RJU) e das Diretrizes de Planos de Carreira (DPC). A CRFB trouxe, dentre outras prerrogativas, a estabilidade no serviço aos servidores públicos. Em 1990, a Lei nº 8.112/1990 estabelece o Regime Jurídico Único (RJU), passando os servidores de celetistas para estatutários. O RJU disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional. Denominado de Estatuto do Servidor Público Federal, o RJU passa a regulamentar as relações do Estado com os servidores detentores de cargos públicos.

Em 2005, o Governo Federal, por meio da Lei nº 11.091/2005, promoveu, então, a estrutura do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) como propósito de ser um instrumento da gestão para as instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação, implementando ações para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos em educação. De acordo com a Lei supracitada, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações, dentre outras atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira dos servidores de cargos técnico-administrativos em educação estão: I – planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino; II – planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-

Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza (CE), 2015.

⁷³ Com o advento da Constituição de 1988, não se admite a ascensão funcional, espécie de provimento derivado vertical vedado pelo art. 37, II. Súmula Vinculante 43 - É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino; III – executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

Importante destacar ainda, que em 2006, foi publicado também, o Decreto n.º 5.707 (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP, que Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamentou dispositivos da Lei no 8.112/1990, tal instrumento foi importante para as Instituições Federais de Ensino Superior e demais órgãos que da administração pública direta e indireta, considerando que tal instrumento trata da qualificação dos servidores é o objetivo principal deste Instrumento.

Ademais, em 2006, o Decreto nº 5.825 Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091/2005, tal instrumento criou o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira (PDIC) com diretrizes definidas em modelos de alocação de vagas contemplando a realidade de cada instituição, ao programa de avaliação de desempenho e ao programa de capacitação e aperfeiçoamento, vinculado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Instituição.

Importante pontuar a importância dos servidores técnico-administrativos em Educação quanto às atividades para as quais foram contratados, sendo necessário compreender como se organizam na instituição e no desenvolvimento de suas atividades laborais, contribuindo para que a universidade cumpra as suas funções sociais com eficiência. O servidor técnico-administrativo ao notar-se positivamente inserido na IES, traz ganhos significativos para as gestões: ele passa a perceber que, tanto quanto o docente, contribui na formação dos cidadãos, materializando a Educação como um direito social.⁷⁴

A atuação destes profissionais, de maneira organizada e regulamentados por regimento, são capazes de executar leis, implementar políticas governamentais, e observadas as peculiaridades dos Cargos Técnico-Administrativos ressaltam a importância desses servidores para o contexto educacional brasileiro, o que implica em uma série de atribuições e

⁷⁴ ALMEIDA, Carlos Augusto Gomes de. A carreira dos Técnico-Administrativos em Educação: movimento de resistência à política do MEC e um constante recomeço. 2018. 197 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

premissas de atuação diferenciada dos demais Técnico Administrativos de outras Instituições Públicas.⁷⁵

2.2 A jornada de trabalho dos servidores públicos federais na Lei n. 8.112/1990

A CRFB estabelece, em seu artigo 7º, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, e aponta, no inciso XII, que a duração do trabalho normal não será superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. Consagra ainda, no inciso seguinte, a possibilidade da jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva.

Por sua vez, o Regime Jurídicos dos Servidores Públicos Civis da União⁷⁶, instituído pela Lei nº 8.112/1990, estabelece que os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.⁷⁷

Ademais, o artigo 19 da supracitada Lei determina que o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração, bem como, que a duração apontada no caput não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais.

O dispositivo legal citado, foi regulamentado pelo Decreto n. 1.590/1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais e complementado pelo Decreto n. 1.867/1996, que trata sobre o instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, conforme veremos adiante.

Ademais, a Administração Pública Federal, possui outros dispositivos, como regulamentos internos, Portarias e Instruções Normativas.

⁷⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Ofício Circular Nº. 015/2005/CGGP/SAA/SE/MEC. Traz a definição de atribuições dos cargos dos servidores de cargos técnico-administrativos em educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 28 nov. 2005.

⁷⁶ Cumpre informar que, os servidores Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) enquanto servidores públicos federais submetem-se ao Regime Jurídicos dos Servidores Públicos Civis da União, já que este abarca as autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

⁷⁷ Artigo 19 da Lei nº 8.112 de 11 de Dezembro de 1990. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

2.3 A jornada de trabalho dos servidores federais no Decreto n. 1.590/1995 e alterações

A fim de regulamentar o art. 19 da Lei 8.112/1990, o Decreto nº 1.590/1995 dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais. Em seu art. 1º e inciso I, tal instrumento traz que a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, será de oito horas diárias e carga horária de quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em lei específica, para os ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Quanto à redução da jornada de trabalho, o art. 5º do Decreto nº 2.174/2001, trata da possibilidade de redução da jornada, com remuneração proporcional, onde, a qual faculta ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional, ocupante exclusivamente de cargo de provimento efetivo, requerer, condicionado ao interesse da administração, a redução da jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta semanais para seis ou quatro horas diárias e trinta ou vinte horas semanais, respectivamente, com remuneração proporcional.

Ocorre que, o Decreto nº 1.590/1995 teve seu artigo terceiro alterado pelo Decreto nº 4.836/2003, o que deu margem à flexibilização da jornada de trabalho, sem prejuízo da remuneração, quando aduziu que nos serviços que exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, dispensando neste caso o intervalo para refeições.

Como complemento, evidenciou que os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a flexibilização da jornada de trabalho a que se refere o caput deste artigo deverão determinar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes.

Assim, tal instrumento apresenta os três requisitos para cumprimento que justificariam a flexibilização da jornada, quais sejam: a) A concessão da redução é discricionária e não obrigatória, cabendo ao gestor máximo identificar postos de trabalho em que o atendimento contínuo é de interesse para a instituição; b) Horário de atendimento (noturno ou por necessidade de turnos ininterruptos para atendimento de, no mínimo, 12h ininterruptas); c)

Afixação, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro de servidores permanentemente atualizado. Neste quadro, deve constar a escala nominal dos servidores que trabalham em jornada flexibilizada, constando dias e horários dos seus expedientes.

Dentre seus dispositivos, o Decreto nº 1.590/1995 prevê também que no âmbito do Poder Executivo Federal, os Ministros de Estado e os dirigentes máximos de autarquias e fundações públicas federais fixarão o horário de funcionamento dos órgãos e entidades sob cuja supervisão se encontrem.

Desta forma, os horários de início e de término da jornada de trabalho e dos intervalos de refeição e descanso, observado o interesse do serviço, serão estabelecidos previamente e adequados às conveniências e às peculiaridades de cada órgão ou entidade, unidade administrativa ou atividade, respeitada a carga horária correspondente aos cargos e os limites legais.

Importante destacar, que esta previsão não se aplica aos servidores sujeitos a jornada de trabalho específica tratada em lei especial⁷⁸, sendo a remuneração proporcional calculada sobre a totalidade da remuneração do servidor, incluindo assim seu vencimento básico e eventuais gratificações, excetuando-se as verbas indenizatórias.

⁷⁸ Como profissionais da área de saúde, como médicos, enfermeiros, técnicos de radiologia, além das carreiras de magistério no setor público e carreira policial, dentre diversas outras, tratadas especificamente por meio de legislação específica da profissão.

CAPÍTULO 3 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E CONTROLE

3.1 Aspectos gerais das Instituições de controle e o Tribunal de Contas da União

Importante destacar, que, considerando a apresentação pela doutrina, das várias formas de controle, não findaremos a matéria, mas para fins introdutórios abordaremos alguns aspectos acerca do controle da administração pública.

Segundo Ubiratan Diniz Aguiar⁷⁹ o controle na gestão pública recai sobre a atuação de órgãos, entidades e gestores públicos e demais pessoas jurídicas ou naturais no exercício de atribuições do poder público, bem como sobre aqueles eu contratam com a Administração Pública.

Um das principais formas de controle, a autotutela, prevista no art. 53 da Lei 9.784/1999, bem como nas súmulas 346 e 473 do STF, enquanto poder-dever da administração de anular seus próprios atos ou de seus subordinados, quando eivados de ilegalidade, ou de revogá-los quando contrários ao interesse público, é uma das formas de controle institucional dos atos da Administração.

O controle exercido pelo órgão que está dentro da estrutura do poder controlado, enquanto controle interno, sendo o órgão criado para desenvolver essa atribuição própria, tendo como uma de suas finalidades, apoiar o controle externo⁸⁰.

Já, quando falamos em controle externo, entendemos como aquele realizado por órgão que não pertença à estrutura do poder no qual o controle é realizado. Ele compreende o controle parlamentar direto, o controle exercido pelos tribunais de conta e o controle judicial. A abordagem proposta neste trabalho em relação à controle, é basilarmente a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício de seu controle externo, que será analisada nos itens seguintes.

Ainda, o controle social, aquele exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada, enquanto controle externo, também é um importante instrumento.

⁷⁹ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. 1. Ed. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁸⁰ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: 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.

Maria Fernanda Colaço Alves e Paulo Carlos Du Pin Calmon⁸¹ ao discorrerem sobre a estruturação bipartida da política de controle estabelecida na CRFB apresentam que a função de fiscalização do patrimônio da União e das entidades da administração direta e indireta devem ser realizadas pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Ademais, aduzem que foi atribuída competência de controle de recursos públicos e de defesa do patrimônio público a outros órgãos públicos, tais como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Advocacia-Geral da União, Conselho de Controle das Atividades Financeiras, sem prejuízo da ampliação das atribuições de órgãos ligados à formação e implementação da gestão, o que constituiu uma ampla rede de controle da gestão federal.

A CRFB é um marco importante para a compreensão e visão crítica do desenvolvimento dos Tribunais de Contas no Brasil, considerando a nova alçada institucional da ordem democrática, que culmina com a ampliação das funções dos Tribunais de Contas, abrangência acerca do controle de desempenho, bem como a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades.⁸²

Nesse turno, o Tribunal de Contas da União é o órgão de controle externo do governo federal, que atuará auxiliando o Congresso Nacional a fim de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, assim como contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Assim, o Tribunal é o responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

As competências do Tribunal de Contas da União advêm da CRFB, precipuamente no artigo 71.

Odete Medauar⁸³ ensina que

[...] a Constituição cuida do Tribunal de Contas do Capítulo dedicado ao Poder Legislativo, na seção referente à Fiscalização Financeira e Orçamentária,

⁸¹ ALVES, Maria Fernanda Colaço. Múltiplas chibatas? institucionalização da política de controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração) -Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.repositorio.unb.br/handle/10482/4382>. Acesso em: 25 set 2020.

⁸² LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Rap — Rio de Janeiro 43(4):739-72, JUL./AGO. 2009

⁸³ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. Revista de informação legislativa, v. 27, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175815>. Acesso em: 10 set. 2020

estabelecendo que o controle externo de Competência do Congresso Nacional será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Acerca da natureza do órgão, a Autora aduz que dificilmente é possível inseri-lo no âmbito do Poder Executivo, da mesma forma, é negativa também qualquer caracterização como órgão do Poder Judiciário, assim como também não será subordinado a este.

Quanto à possível inserção do Tribunal de Contas no âmbito do Poder Legislativo, a Autora apresenta que a expressão cunhada no Artigo 71 da CRFB gera margem de discussão sobre possível vínculo entre o órgão e o legislativo, considerando a sua condição de auxiliar. Nesse sentido, a Autora diz ainda

A CRFB, em artigo algum, utiliza a expressão “órgão auxiliar”, dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização...A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Neste sentido, Diogo Figueiredo Moreira Neto⁸⁴ também acerca da natureza dos Tribunais de Contas alude

Os Tribunais de Contas e os Conselhos de Contas têm natureza jurídica de órgãos estatais de matriz constitucional, com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, e se situam como órgãos independentes dos demais órgãos que estruturam os Poderes das entidades políticas a que pertençam, o que vem a ser uma característica constitucional que lhes é imprescindível para o exercício de suas funções de controle sobre todos e cada um deles, bem como sobre quaisquer outros entes ou órgãos, sejam públicos ou privados, que devam prestar contas de dinheiros públicos.

Essa resenha de funções examinadas, técnicas e políticas, demonstram à saciedade o hibridismo funcional do Tribunal de Contas na organização constitucional brasileira e, por isso, o caracterizam como um órgão autônomo da estrutura constitucional do Estado, compartilhando dos poderes inerentes à soberania.

E não se alegue, palidamente, em contrário, a falácia que equivocadamente se tem apregoado, sustentada apenas numa pobre exegese filológica, a de que o Tribunal de Contas seria um órgão auxiliar do Poder Legislativo e, por isso, dele parte integrante, porquanto essa voz auxílio não apresenta qualquer sentido de subordinação, como foi demonstrado, mas de cooperação entre entes independentes.

Superada a discussão acerca da natureza do órgão, considerando o grau de autonomia que ele detém, com estrutura e poderes próprios, quanto às atribuições específicas dos Tribunais de Contas, é possível identificar que, há atuação técnica quando o Tribunal de

⁸⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 223: 1-24, jan./mar. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309/46485>. Acesso em 15 set. 2020

Contas atua como especialista no processamento da legalidade e da economicidade dos dados contábeis financeiros, orçamentários e patrimoniais desta forma, despidido do caráter decisório de órgão da soberania, ou, em determinadas situações, sua atividade constitui natureza política, quando, o Tribunal atua na avaliação da legitimidade dos dados operacionais da administração financeiro-orçamentária, ainda que sem definitividade, mas emitindo decisões revestidas do típico caráter dos órgãos da soberania⁸⁵.

A título de exemplo, as atividades de natureza consultiva, compreende a apreciação das contas prestadas pelo chefe do Executivo e a elaboração de parecer prévio sobre elas; a apreciação dos atos de admissão de pessoal, para fins de registro e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões; a prestação de informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas, além de consultas realizadas por determinadas autoridades.

No tocante à atividade sancionadora, caberá ao Tribunal aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

Compete ainda, ao Tribunal de Contas, em sua atuação fiscalizadora, realizar, por iniciativa própria ou por provocação, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades dos poderes da república ou fundações e sociedades públicas; fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe e também a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, Distrito Federal ou Município.

3.2 A atuação do Tribunal de Contas da União acerca da jornada de trabalho dos servidores públicos técnico-administrativos em educação das Universidades Federais

Com o objetivo de possibilitar uma verificação mais detalhada, apresentamos os acórdãos na tabela abaixo, a fim de analisar o conteúdo de 19 Acórdãos do TCU, com deliberações entre o período 2017/2021, conforme exposto na tabela a seguir.

⁸⁵ Op. Cit.

ACÓRDÃO Nº	ENTIDADE	DELIBERAÇÃO TCU
648/2017	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	A concessão da flexibilização da jornada de trabalho indiscriminada e de forma larga, conforme demonstrada na Constatação 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas do IFB (exercício 2014), contrariou os critérios e requisitos estabelecidos no art. 3º do Decreto 1.590/1995;
6476/2017	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas	Dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas – Ifal, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades: (...)1.8.2. a autorização administrativa para que servidores reduzam a jornada de trabalho para seis horas diárias (trinta semanais), sem atender cumulativamente, aos requisitos estabelecidos na legislação (a. os serviços exijam atividades contínuas; b. o regime de trabalho ocorra por meio de turnos ou escalas; c. haja atividade de atendimento ao público – externo – ou trabalho no período noturno, compreendido este último como aquele que ultrapassar as vinte e uma horas), (...), constitui transgressão ao disposto no inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, do art. 19 da Lei 8.112/1990, do art. 3º do Decreto 1.590/1995, com a redação dada pelo Decreto 4.836/2003, e a jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão

		718/2012 – 1ª Câmara.
291/2018	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense	Determinar, cautelarmente, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense, com fulcro no artigo 276, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, regularize a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos para que passem a cumprir expediente de oito horas diárias, em vez das seis horas atualmente praticadas, adequando a jornada ao previsto nos dispositivos legais, principalmente à Lei 8.112/1990, ao Decreto 1.590/1995, ao do Decreto 4.836/2003 e à Recomendação Conjunta 66/2014 do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, identificando, de modo expresse, os casos em que a exceção da jornada de trabalho de trinta horas se faz necessária.

3252/2018	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais	<p>Determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, que, no prazo de 90 (noventa) dias:1.8.1. adote as providências cabíveis para alterar a redação do Regulamento da Jornada de Trabalho dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação do IFNMG, (...), de forma a conformá-la às disposições do Decreto 1.590/1995, estabelecendo os casos excepcionais em que a exceção da jornada de trabalho de 30 horas se faz necessária, em especial quanto à menção ao atendimento ao público, considerando que não é possível ampliar a qualificação do termo “público” previsto no artigo 3º do referido decreto para “interno e externo”; e 1.8.2. revise todas as autorizações de concessão de jornada flexibilizada a servidores técnico-administrativos, com o objetivo de ratificar a ocorrência das situações excepcionais previstas no artigo 3º do Decreto 1.590/1995, as quais deverão ser documentadas para eventual análise posterior pelos órgãos de controle.</p>
-----------	--	--

8021/2018	Universidade Federal de Santa Catarina	Determinar à Universidade Federal de Santa Catarina, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a:1.8.1. revisar todas as situações de autorização de redução de jornada de trabalho para fins de cumprimento dos requisitos do art. 3º do Decreto 1.590/1995;1.8.2. revogar as concessões existentes nos casos de descumprimento dos requisitos do art. 3º do Decreto 1.590/1995;
-----------	--	---

9005/2018	Universidade Federal de Juiz de Fora	<p>Determinar à Universidade Federal de Juiz de Fora que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote as seguintes providências: (...)9.6.4. promova a adequação da jornada dos servidores que cumprem jornada reduzida de trabalho aos termos do Decreto 1.590/1995, tendo em vista que foi verificada a inexistência de autorização formal do dirigente máximo da instituição, bem como a ausência de comprovação expressa do caráter de excepcionalidade, além da falta de quadro de horário, afixado em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, estabelecendo os dias e horários dos seus expedientes; (...)9.8. recomendar à UFJF que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade: (...)9.8.3. na avaliação do documento encaminhado pela Comissão incumbida de elaborar a nova proposta de jornada flexível da Universidade, verifique o cumprimento da legislação regente, bem como as orientações e determinações expedidas pelos órgãos de controle e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em relação aos sistemas até agora implantados, especialmente no que tange ao fato de consistir de regime de exceção, e não em regra a ser adotada na Universidade.</p>
-----------	--------------------------------------	---

9057/2018	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	Com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, que, no prazo de 90 (noventa) dias, revise todas as autorizações de concessão de jornada flexibilizada a servidores técnico-administrativos, com o objetivo de aferir a ocorrência das situações excepcionais previstas no artigo 3º do Decreto 1.590/1995, as quais deverão ser documentadas para eventual análise pelos órgãos de controle.
230/2019	Universidade Federal de Pelotas	Dar ciência à Universidade Federal de Pelotas – UFPel sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: (...)1.9.2. concessões indevidas de jornada de trabalho de 30 horas para servidores Técnico-Administrativos em Educação, identificadas e apontadas pela CGU, as quais afrontam o disposto no art. 3º do Decreto 1.590/1995 e na recentemente publicada IN-MPDG/SEGEP 2/2018 (peça 16, item 37);

898/2019	Universidade Federal Fluminense	<p>Recomendar à Universidade Federal Fluminense (UFF), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar a flexibilização da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos apenas nos casos em que a demanda pelos serviços forem pré-existentes, de forma a evitar a generalização da flexibilização da jornada de trabalho, uma vez que se trata de excepcionalidade, conforme se pode interpretar dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto 1.590/1995.1.9. Dar ciência à Universidade Federal Fluminense (UFF) acerca da:1.9.1. necessidade de o registro de assiduidade e pontualidade dos seus servidores públicos ser realizado mediante controle eletrônico de ponto, em conformidade com o disposto no art. 1º do Decreto 1.867/1996, de forma que as informações constantes do quadro com a escala de servidores técnico-administrativos em flexibilização possam ser aferidas por intermédio de relatório de controle eletrônico de ponto;</p>
----------	---------------------------------	--

2612/2019	Universidade Federal de Santa Maria	Dar ciência (...) sobre as concessões indevidas de jornada de trabalho de 30 horas para servidores Técnico-Administrativos em Educação, (...), o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 1.590/1995 e na INMPDG/SEGEP 2/2018;d) encaminhar cópia desta deliberação (...) à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), para que, no âmbito de suas atribuições, avaliem a pertinência de realizar ação de controle de amplitude nacional acerca da jornada reduzida de trabalho (art. 3º do Decreto 1.590/1995 e art. 17 da INMPDG/SEGEP 2/2018) de servidores de instituições de ensino federais;
2719/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte	Ressalvas:1.7.1. inconsistências na jornada flexibilizada concedida aos servidores do quadro técnico-administrativo, a saber, portarias de autorização inválidas; horários constantes em quadros afixados divergentes dos horários constantes em portaria de autorização; ausência de quadro afixado com o horário dos servidores;1.7.2. execução irregular de atividades na jornada flexibilizada concedida aos servidores do quadro técnico-administrativo com apenas seis horas de serviço por dia, e não doze horas ininterruptas, por não haver outros servidores para revezamento da

		escala e/ou revezamento irregular com o chefe do setor;
4806/2019	Universidade Federal do Espírito Santo	Dar ciência à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) e à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), para que, no âmbito de suas finalidades e de modo a contribuir com o aperfeiçoamento da gestão universitária, deem conhecimento a todas as Universidades da boa prática implementada na Ufes e que pode ser replicada nas demais Instituições Federais de Ensino Superior, consistente na disponibilização de página eletrônica (http://flexibilizacaodejornada.ufes.br)
7194/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Dar ciência (...) sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: 1.7.1.2. a ausência de estudos específicos que estabeleçam quais setores/departamentos se enquadram nos critérios de horário de trabalho flexibilizado e a autorização para flexibilização de jornada de horário de servidores, sem que sejam obedecidos todos os requisitos para concessão do benefício, afrontam o disposto no art. 3º do Decreto 1.590/1995, alterado pelo Decreto 4.836/2003, e também vão de encontro ao disposto na Instrução Normativa 2/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

8964/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco	Dar ciência (...) sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: 1.8.1.1. a ausência de estudos específicos que estabeleçam quais setores/departamentos se enquadram nos critérios de horário de trabalho flexibilizado, bem como a autorização para flexibilização de jornada de horário de servidores, sem que sejam obedecidos todos os requisitos para concessão do benefício, afrontam o disposto no art. 3º do Decreto 1.590/1995, alterado pelo Decreto 4.836/2003, e também vão de encontro ao disposto na Instrução Normativa 2/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e que, considerando a reincidência das falhas apontadas, as próximas contas poderão ser julgadas irregulares, assim como poderão ser aplicadas multas aos responsáveis;
9028/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	Dar ciência (...) de que a falta de divulgação da escala nominal dos servidores que trabalham em regime de flexibilização de jornada de trabalho, constando dias e horários dos seus expedientes, contrariou os incisos II e III do art. 3º da Lei 12.527/2017, bem como contrariou o § 2º do art. 3º do Decreto 1.590/1995;

13512/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas	<p>Determinar (...), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento do expediente de notificação:1.9.1. promova novo estudo técnico a fim de revisar os procedimentos e os parâmetros estabelecidos para a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos e de definir o rol de ambientes organizacionais contemplados com a flexibilização de carga horária, comprovando a necessidade, a vantajosidade e a melhoria da eficiência (...);1.9.2. adote providências para adequar todos os normativos vigentes, que regem a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, promovendo sua conformidade ao previsto nos dispositivos legais, principalmente à Lei 8.112/1990, ao Decreto 1.590/1995 e à Recomendação Conjunta 66/2014 do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, assim como à Instrução Normativa 2/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estabelecendo os casos em que a exceção da jornada de trabalho de trinta horas se faz necessária, de acordo com o previsto no Decreto 1.590/1995; 1.9.3. promova a revisão de todas as concessões vigentes de flexibilização de jornada e guarde documentação comprobatória dos respectivos processos a fim de</p>
------------	--	---

		permitir eventual análise pelos órgãos de controle;1.9.4. aprimore os seus controles para que seja possível o acompanhamento da frequência do servidor; e
14190/2019	Fundação Universidade Federal do Amapá	Determinar (...) com fundamento no art. 18 da Lei 8.443/1992, que adote, no prazo de 120 dias, providências com vistas a: 1.8.1.1. realizar novo estudo técnico para fundamentar a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, comprovando a necessidade, a vantajosidade e a melhoria da eficiência para a universidade, alterando a Resolução – Unifap 15/2017, por estar em desacordo com o Decreto 1.590/1995;

63/2020	Universidade Federal de Roraima	<p>Recomendar (...), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI-TCU, que adote a flexibilização da jornada de trabalho de servidores apenas nos casos em que as condições pré-existentes e cumulativas abaixo relacionadas se configurem, de forma a evitar a generalização da flexibilização da jornada de trabalho, uma vez que se trata de excepcionalidade, conforme se pode interpretar do art. 3º, §§ 1º e 2º, do Decreto 1.590/1995: 1.8.1. atividades contínuas, prestadas de forma ininterrupta por, pelo menos, doze horas; 1.8.2. atendimento ao público e/ou trabalho no período noturno que exceder às 21 horas, considerando também o art. 18 da Instrução Normativa MPDG/SEGEP 2/2018; 1.8.3. autorização do dirigente máximo da entidade para a concessão de regime diferenciado de seis horas diárias e trinta horas semanais; 1.8.4. afixação, nas dependências da entidade, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços existentes de atividade contínua; e 1.8.5. escala nominal dos servidores que desempenham atividade contínua, com seus respectivos dias e horários de expediente.</p>
---------	---------------------------------	---

3910/2020	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Dar ciência (...), com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, de que a concessão de jornada reduzida a servidores (...), estão em desacordo com o art. 3º do Decreto 1.590/1995 e com jurisprudência do TCU, como por exemplo o Acórdão 291/2018 – Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues.
-----------	---	--

Este Capítulo visa apresentar as deliberações expedidas pelo TCU, dentro do recorte selecionado, a respeito da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico administrativos, possibilitando o alcance de respostas aos questionamentos da pesquisa e de análises aos objetivos propostos inicialmente.

Nessa análise foi possível perceber que, na maioria dos casos, as determinações exaradas decorreram da necessidade de adequação dos atos à luz do artigo 3º do Decreto 1.590/1995.

Em algumas situações, em face da escolha ou procedimento adotado pelo gestor público, notadamente nas ocasiões em que a concessão da flexibilização da jornada de trabalho se deu de forma indiscriminada e irrestrita, o Tribunal fundamenta acerca da excepcionalidade em que a exceção da jornada de trabalho de 30 horas se faz necessária.

Em outros casos, o Tribunal se utiliza de interpretações mais restritivas, em alguns casos, a interpretação do Tribunal pede que o gestor avalie a conveniência e a oportunidade de adotar a flexibilização da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos apenas nos casos em que a demanda pelos serviços forem pré-existentes, nesse sentido, não haveria adequação da Instituição para pleitear a flexibilização, e seria uma forma de evitar a generalização da flexibilização da jornada de trabalho. Nestes casos o Tribunal reitera acerca da excepcionalidade da flexibilização da jornada e justifica a partir da interpretação dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto 1.590/1995.

Outra interpretação do Tribunal, diz respeito a inconsistências verificadas nas portarias de autorização de flexibilização da jornada, nos horários constantes em quadros afixados divergente, na ausência de quadro afixado com o horário dos servidores, na execução irregular de atividades na jornada flexibilizada concedida aos servidores do quadro técnico-administrativo com apenas seis horas de serviço por dia, e não doze horas ininterruptas, por não haver outros servidores para revezamento da escala e/ou revezamento irregular com o chefe do setor. Nota-se, que o questionamento do Tribunal nos casos está relacionado ao procedimento e requisitos estabelecidos pelo Decreto 1.590/1995.

Destarte a avaliação do Tribunal a respeito dos requisitos da jornada flexibilizada, o mesmo aponta em algumas recomendações sobre a necessidade de promoção de estudo técnico a fim de revisar os procedimentos e os parâmetros estabelecidos para a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, além da definição do rol de ambientes organizacionais contemplados com a flexibilização de carga horária, com a comprovação da necessidade, a vantajosidade e a melhoria da eficiência, bem como a adequação dos normativos que regem a jornada dos servidores da Instituição.

Em determinados casos, o Tribunal determina a revisão de todas as concessões vigentes de flexibilização de jornada, bem como a guarda da documentação comprobatória dos respectivos processos a fim de permitir eventual análise pelos órgãos de controle, ademais recomenda que a Instituição aprimore os seus controles para que seja possível o acompanhamento da frequência do servidor.

A análise do Tribunal comumente aduz que as atividades devem ser contínuas, prestadas de forma ininterrupta por, pelo menos, doze horas, nos casos em que o atendimento ao público e/ou trabalho no período noturno que exceder às 21 horas, reforçando que depende de autorização do dirigente máximo da entidade para a concessão de regime diferenciado de seis horas diárias e trinta horas semanais, além da afixação, nas dependências da entidade, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços existentes de atividade contínua; e da escala nominal dos servidores que desempenham atividade contínua, com seus respectivos dias e horários de expediente.

Desta forma, percebe-se certa linearidade nas determinações do Tribunal. Em alguns casos torna-se possível se questionar se as interpretações do Tribunal não seriam extensivas no tocante ao estabelecido pela Instituição.

Apesar de não ter sido possível identificar uma direta contrariedade à legislação nas deliberações do TCU, ou ainda intenção de ingerência no mérito do ato administrativo, foi possível verificar que as interpretações próprias que vêm sendo efetuadas pelo TCU, a partir de sua perspectiva, acerca da flexibilização da jornada dos servidores técnico administrativos, quanto às suas deliberações, expede determinações e recomendações com base em interpretações mais restritivas do que aquelas realizadas pelo gestor público no momento da decisão, que tende a interpretar certa extensividade em relação ao Decreto 1.590/1995, por entender que o funcionamento da Universidade, como um todo, justificaria a flexibilização irrestrita, uma vez que a mesma atenderia todos os requisitos legais em razão das suas particularidades.

De fato, compreende-se a importância dos questionamentos do Tribunal acerca da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico administrativos das Universidades, quanto às possíveis ilegalidades ou mesmo prejuízos reais à Administração ou à sociedade, devendo, naturalmente, ser investigados indícios de irregularidades.

No entanto, nos casos em que existir divergências entre a Administração e o Tribunal, num conflito de entendimento, seja na interpretação do Decreto, na aplicação ideal da norma ou dos conceitos contidos nela, no que pretendeu efetivamente o legislador, nas particulares da Universidade e a possibilidade de se aplicar a flexibilização para toda a Instituição como

decorrência, a invalidação das propostas de flexibilização e os entraves postos pelo Tribunal, pode tornar-se dificultosa a escolha do gestor, podendo ainda limitar a própria prestação do serviço público.

Nina Ranieiri⁸⁶ acertadamente, em relação à dinâmica da educação do país e a complexibilidade normativa aduz acerca desta confusão normativa e do descompasso entre o que diz a lei e o que acontece na realidade, onde, a regulamentação da educação superior, dificulta a compreensão e o atendimento da legislação educacional. O excesso de regras, e suas características, assim como a versatilidade das fontes normativas (o Congresso Nacional, o Presidente da República, o Ministério da Educação e do Desporto, o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação), não garantem a eficácia da legislação de diretrizes e bases na promoção da descentralização e da flexibilidade intentadas pelo legislador mas sim, demonstra que o Estado não tem clara a medida do controle que deve exercer sobre a educação superior.

Como exemplo de conflito que envolve a discussão sobre as interpretações mencionadas acima, é possível citar, as características das Universidades que podem funcionar ininterruptamente por doze horas, o conceito de atendimento ao público (interno e externo) que justificariam também um funcionamento em maior escala, assim como as caracterizações dos setores, seus servidores e funcionamento real da Instituição.

De grande importância é o tema da educação superior no Brasil, as consequências das interpretações do TCU, acerca das decisões do gestor, determinando sua responsabilização, pode tornar inadequada a rotina da Administração Pública. Tal divergência já deveria estar devidamente equacionada, com regras claras estabelecendo direitos e condições para o seu exercício, distribuindo competências e responsabilidades, fixando limitações em função do interesse público, tudo isso tendo por base os princípios e as normas constitucionais⁸⁷, para que não haja prejuízo ao erário ou à sociedade, mas sim garantindo uma prestação mais eficiente do serviço público, impedindo até a ocorrência de ilegalidade por parte do gestor público e uma atuação mais acertada do TCU.

⁸⁶ RANIERI, Op. Cit. p. 31

⁸⁷ RANIERI, Op. Cit. p. 13

3.3 Discricionariedade e Controle da Autonomia Administrativa das Universidades Federais pelo Tribunal de Contas da União e alguns efeitos

A autonomia universitária, principalmente no tocante à autonomia administrativa, está cada vez mais associada à eficiência, capacidade de autogestão. Uma das premissas desta autonomia administrativa é garantir que a Universidade realize contratações, que ela possa ser administrada sem interferência governamental a possibilidade de escolha ou eleição de reitores e diretores, dentre outras e importantes prerrogativas.

Com relação à discricionariedade, Maria Silvia Di Pietro⁸⁸ verificou que a discricionariedade administrativa foi evoluindo na medida da evolução do princípio da legalidade, com a redução da discricionariedade em contraponto à ampliação da legalidade.

A atuação discricionária da Administração Pública pode ser vista como margem de liberdade para decidir, segundo André Saddy⁸⁹ a administração pública busca o equilíbrio entre as prerrogativas administrativas e os direitos individuais, assim, a discricionariedade situa-se como apoio a esse equilíbrio, em determinados momentos ao lado das prerrogativas, em outros dos direitos individuais. Desta forma, a discricionariedade é necessária para garantir ao poder público a capacidade de administrar, a fim de atender as inúmeras peculiaridades enfrentadas da seara pública.

Nesse mesmo sentido, o Autor ainda aponta a necessidade do agente ter uma situação de autoridade e poder frente ao particular, assim, o agente público exercendo qualquer poder da Administração Pública vale-se dos instrumentos ao seu alcance, com o fim de realizar uma boa administração, eficiente e de resultado.

Helena Elias Pinto⁹⁰ aduz que a discricionariedade não é uma escolha livre, mas sim vinculada ao atendimento do interesse público, o que, no Estado Democrático de Direito, deve de ser compreendido como a realização e a tutela dos direitos fundamentais.

Com isto, a discricionariedade não é caracterizada pela livre escolha, mas sim vinculada ao interesse público, entendido como a realização e tutela dos direitos fundamentais à luz do estado Democrático de Direito e desta forma, compreensível a necessidade de garantir o caráter discricionário, em certas situações, para a atuação pública, a

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na constituição de 1988. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁸⁹ SADDY, André. Discricionariedade Administrativa nas Normas Jurídicas em Abstrato Limites e técnicas de contenção, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

⁹⁰ PINTO, Helena Elias. Entre discricionariedade legítima e a arbitrariedade camuflada: os impactos dos novos paradigmas de juridicidade democrática no exercício da função administrativa. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=33edf41c0becd0d5>. Acesso em 02 de julho de 2021.

discricionariedade em alguns momentos será essencial para o exercício dos poderes e deveres administrativos.

Neste sentido, não é possível compreender a noção de discricionariedade sem a alusão aos limites enfrentados por ela, encontrados no ordenamento legal, sob pena de reduzi-la à arbitrariedade, o que negaria o próprio Estado de Direito⁹¹. Assim, a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites impostos pelo Direito; uma vez ultrapassados tais limites, a decisão será arbitrária⁹².

Desta forma, a discricionariedade exerce o juízo de oportunidade e conveniência, a liberdade de atuar ou não, a fim de buscar a melhor escolha que atenda ao interesse público, porém, esta liberdade não é absoluta, mas sim, deve pautar-se pelos princípios administrativos e pela própria Constituição, sendo passíveis de controle a atuação que foge aos limites previstos no ordenamento jurídico.

Nesta perspectiva, a discricionariedade seria então a margem de liberdade para eleger entre atuar ou não, e feita a escolha pela atuação, esta seria pautada a partir da escolha mais inteligente ante as circunstâncias concretas. Trata-se de margem de autonomia, ponderada entre as opções concedidas na norma, e analisando as ilações jurídicas⁹³.

Ademias, com a ampliação da legalidade, maior o controle exercido dos atos discricionários. Enquanto liberdade de escolha, principalmente através da Constituição, a intensidade do controle também sofreu mutações. Segundo André Saddy⁹⁴, atualmente confere-se à discricionariedade *“um ciclo ininterrupto de altos e baixos espaços de atuação, cujo pano de fundo é o persistente conflito entre o exercício de um dever-poder e os limites impostos ao seu exercício”*.

Para Freitas⁹⁵ *“A discricionariedade não vinculada aos princípios é, por si mesma, arbitrariedade”*. A vinculação não diz respeito apenas aos princípios, mas a todo ordenamento jurídico e a própria Constituição. Assim, outro desafio é identificar a margem de liberdade no âmbito da Administração Pública.

A atuação discricionária da Administração Pública, com a ampliação da legalidade administrativa e a percepção da juridicidade, é controlada, quanto à compatibilidade formal com a legislação e a CRFB. A medida em que ampliou-se o alcance dos princípios constitucionais, que vinculam a administração, permitiu-se um controle acentuado dos atos

⁹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁹² SADDY, Op. Cit.

⁹³ SADDY, Op. Cit.

⁹⁴ SADDY, Op. Cit.

⁹⁵ FREITAS, Juarez. Os atos administrativos e a discricionariedade vinculada aos princípios. In: Estudos de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 1995.

discricionários. Desta forma, a ideia original que tornava a discricionariedade protegida do controle judicial, não mais perpetua. Entende-se a discricionariedade como liberdade exercida dentro dos limites impostos pela legislação e pela Constituição.⁹⁶

Nesta lógica pondera Oliveira⁹⁷, onde, considerando a tendência na utilização de conceitos abertos pelo legislador e na concessão de maior liberdade à atuação administrativa. Em regra, o agente não possui a sua atividade totalmente regrada pela lei, o que lhe permite adotar outros caminhos legítimos de atuação. Todavia, com a intensificação dos mecanismos de controle da Administração, há de se observar, com maior afincamento o respeito aos princípios constitucionais, assim, a atuação administrativa está também pautada pelos mecanismos de controle em atenção aos princípios constitucionais.

Conforme vimos, o exercício da discricionariedade administração é submetido a controle. Este controle abarca diversos aspectos, como quanto à legitimidade e legalidade. Internamente o controle é exercido dentro de um mesmo Poder, e da mesma estrutura hierárquica, uma vez que a CRFB determina a obrigatoriedade de manutenção pelos Poderes, das ações de controle interno.

Já quanto ao controle externo, a nível federal, no Brasil o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União.

No tocante às Universidades Públicas Federais, estas são dotadas de autonomia, porém seus atos, a fim de não se sobrepor aos ditames constitucionais, sofrem a fiscalização do TCU e submetem-se ao controle externo exercido pelo Ministério da Educação (MEC), ensejando o controle interno e externo dos seus atos.

Ademais, sabe-se, que, estando as universidades federais vinculadas à Administração Direta do Governo Federal, especificadamente ao MEC, elas estão submetidas ao conjunto das orientações orçamentárias do Governo Federal, o que as torna suscetíveis a orientações, políticas de pessoal e controle, inclusive do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, Nina Beatriz Stocco Ranieiri⁹⁸ discorre

É o caso da observância das normas orçamentárias e financeiras públicas, que nos termos constitucionais ou legais também se sujeitam a controle contábil, financeiro e orçamentário dos Tribunais de Contas, além de restrições relativas ao uso dos recursos vinculados à educação previstas na LDB, etc., sujeitando-as a mecanismos formais de controle interno e externo.

⁹⁶ SADDY. Op. Cit.

⁹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, A Constitucionalização do Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

⁹⁸ RANIERI. Op. Cit.

Tratando-se de atividade complexa e específica, Nina Beatriz Stocco Ranieiri ⁹⁹ acertadamente aduz acerca da necessidade de ampla compreensão, pelos atores envolvidos das medidas da autonomia e controle

A medida da autonomia e do controle, especialmente em matéria administrativa e de gestão financeira e patrimonial, depende não só da ampla compreensão das atividades e vicissitudes universitárias por parte das autoridades governamentais e do Ministério Público como também da responsabilidade dos seus dirigentes e da comunidade universitária.

Assim, compreensível por exemplo, o controle financeiro e orçamentário exercido pelos Tribunais de Contas, considerando a própria estrutura de controle prevista também na ordem Constitucional. Entretanto, embora o controle seja parte inerente de qualquer processo envolvendo bens, serviços, e principalmente recursos públicos, onde notadamente, o Tribunal de Contas da União exerce certo protagonismo, atuando de forma autônoma e independente, tendo ampliado cada vez mais seu campo de atuação, espera-se que fruto da ação controladora seja a busca pelos melhores resultados da Administração, porém, a mera identificação ou punição dos responsáveis, não é a forma de atuação esperada do controle, ao contrário, a atividade administrativa é arriscada.¹⁰⁰

Nesse sentido, importa a contribuição de Maria Fernanda Colaço Alves, Paulo Carlos Du Pin Calmon ¹⁰¹ quando refletem

Mas, paradoxalmente, apesar da importância atribuída ao tema, muito pouco se discute sobre o modelo organizacional e as formas mais efetivas de controle da ação pública. Nesse sentido, parece prevalecer a noção de “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações estiverem dedicadas ao controle da ação pública, mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público. É nesse contexto que se cognominou o termo “múltiplas chibatadas” para a estrutura de governança da política de controle hoje existente. Os riscos de uma “super-dosagem” ou da adoção de terapias erradas no combate aos males causados pela corrupção têm sido negligenciados ou percebidos, erroneamente, como uma “apologia à doença.

Embora a CRFB preconize a autonomia universitária, bem como as dimensões desta autonomia, também é verdade que a própria CRFB, incutiu um modelo de controle fortemente

⁹⁹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações. REVISTA USP • São Paulo • n. 105 • p. 33-42 • abril/maio/junho 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/106685/105302/0> Acesso em: 15 set. 2020

¹⁰⁰ ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2002.

¹⁰¹ ALVES, Maria Fernanda Colaço. Múltiplas chibatadas? institucionalização da política de controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração) -Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.repositorio.unb.br/handle/10482/4382>. Acesso em: 25 set 2020.:

inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, ocorrendo assim uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações, onde, considerando o dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta.¹⁰²

O Tribunal de Contas, além das atribuições específicas previstas na CRFB, tem também como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. Considerando as particularidades recentes do setor público, as políticas públicas tem se tornado cada vez mais transversais e multifuncionais, além de envolverem uma rede ampla de atores públicos e privados. Nesse contexto de crescente complexidade, acentuam-se os conflitos preconizados no Dilema do Controle.¹⁰³

Maria Fernanda Colaço Alves, Paulo Carlos Du Pin Calmon¹⁰⁴ ainda arrematam

Tal Dilema impõe dois desafios importantes. O primeiro é conceber uma política de controle da gestão pública que harmonize ações e instrumentos voltados para o controle das finanças, dos abusos do poder público, das ações voltadas para a promoção do interesse público e da performance dos programas governamentais. Essa nova política deve enfatizar elementos como confiança, cooperação e aprendizagem, que têm sido pouco enfatizados na discussão recente sobre políticas de controle em geral, mas especialmente no Brasil. No entanto, esses elementos são considerados essenciais na discussão recente sobre instituições e políticas públicas. Há todo um arsenal de instrumentos e estratégias de controle, que não foram construídos com base nas três falácias acima descritas, e que podem promover efetividade na ação pública no contexto de complexidade que hoje se enfrenta. O segundo desafio, igualmente importante, é desenvolver uma estrutura de governança que seja adequada à presença de múltiplos atores atuando de maneira coordenada. Diversos estudos recentes apontam sobre a importância de se conceber uma estrutura de governança que leve em consideração os custos transacionais envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Em outras palavras, a política de controle deve considerar os custos transacionais gerados no exercício do controle pelos controladores, assim como os custos que serão para aqueles que serão controlados.

Nesse sentido, Fernando Vernalha Guimarães¹⁰⁵ destaca dois aspectos acerca da assimilação acrítica da cultura do controle, onde, há, em primeiro instante, a compreensão de que *quanto mais controle, melhor*, o que suscitaria que a dose de controle é indiferente ao bom funcionamento do aparato administrativo, bem como o prestígio de um equipamento

¹⁰² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. NUM 71. Janeiro, 2016 Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 27 set 2020.

¹⁰³ Op. Cit.

¹⁰⁴ Op. Cit.

¹⁰⁵ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. NUM 71. Janeiro, 2016 Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 27 set 2020.

essencialmente *burocrático* de controle, o que acaba por desprezar seus aspectos finalísticos. O Autor conclui que, desta forma, as instâncias de controle consolidam entendimentos jurídicos bastante rígidos e restritivos a temas significativos do dia-a-dia da Administração.

Destarte, a importância do controle para a administração pública, a busca pela transparência e conformidade com os princípios e atos normativos, o que não desonera as Universidades em razão da autonomia prevista na CRFB, há de se pensar, se a forma controladora posta pelo Tribunal de Contas da União é mecanismo eficiente ou entraves para que as Universidades gozem de algumas liberdades considerando as suas particularidades, possam atingir de maneira eficaz a busca pelo interesse social e coletivo.

Outra perspectiva advém do controle externo realizado acerca dos atos da Administração Pública, Rodrigo Valgas¹⁰⁶, acerca das disfunções do controle externo aduz que o excesso de controle é prejudicial ao funcionamento da boa Administração Pública. Para o autor o risco e o medo do controle externo causam nova espécie de disfunção na Administração Pública, e esse controle externo disfuncional produz um tipo inédito de disfunção burocrática com graves consequências para a aplicação das normas do Direito Administrativo: o exercício medroso da função administrativa:

Se de um lado a paralisia ou inação administrativa é um dos graves problemas do controle externo disfuncional, talvez não seja o pior. É ainda mais grave o problema do sancionamento desproporcional e político dos agentes públicos no Brasil. Estes dois aspectos se retroalimentam: paralisia e pesadas sanções. A probabilidade dos agentes públicos que ordenem despesa pública sofrerem ação de improbidade administrativa é altíssima. Isso para não falar nas condenações no âmbito do Tribunal de Contas, que, além da classe política, afetam fortemente os servidores de carreira.

Assim, a adoção de medidas desproporcionais ou excessivas, podem levar a Administração Pública, pautada pelo medo em decidir, ocasionando uma delegação de responsabilidades, o que incentiva o cidadão a procurar a via jurisdicional. Tais disfuncionalidades, gera graves consequências para gestão eficiente de recursos públicos e no modo de tomada de decisões¹⁰⁷.

Não se questiona a importância do controle na Administração Pública, inevitável e necessário para o Estado Democrático¹⁰⁸, porém, a insegurança na máquina administrativa,

¹⁰⁶ SANTOS, Op. Cit. P.34/35

¹⁰⁷ SANTOS, Op. Cit. P. 126/127

¹⁰⁸ Neste sentido Santos, SANTOS, Op. Cit. P. 196/197 “*Os Tribunais de contas cada vez mais exercem seu controle externo sobre os órgãos administrativos, agentes públicos e mesmo pessoas privadas que manejam bens e dinheiro públicos. Desde logo, destacamos sua importância como órgão constitucional autônomo*”

fronte ao extremo sistema de controle e excesso de punições como multas, sanções políticas e econômicas, indisponibilidade de bens por infindáveis anos, além da honra e nome execrados perante a coletividade, praticando muitas vezes a responsabilização ainda que de fato não haja justa e concreta causa, acaba por fragilizar tanto a Administração Pública quanto a própria legitimidade dos órgãos de controle.

Assim, atualmente, qualquer agente público que ordene despesa pública, pautada a sua atuação ou ainda se abstém da prática de determinado ato, constrangido por uma possível (e talvez injusta) atividade do órgão controlador.

Como consequência deste comportamento do agente público, onde, em casos em que as sanções não são juridicamente sustentáveis, se observa o crescente decisionismo do agente controlador sobre a Administração pública. Somada à insegurança na interpretação da norma jurídica, que reforça a intenção do intérprete sobre as escolhas do agente ou ato administrativo objeto do controle. Assim, considerando que todo texto normativo exige limites semânticos e sintáticos que implicam esforço exegético para bem aplicá-lo, a problemática reside no fato de que, a subjetividade do intérprete pode ser privilegiada em detrimento à objetividade e os limites dados pelo próprio texto normativo¹⁰⁹.

orientador e fiscalizador da base da contabilidade pública brasileira, dos procedimentos licitatórios, do regime de pessoal do serviço público, etc.

¹⁰⁹ SANTOS. Op. Cit. P. 135

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Diante de todo o exposto, concluiu-se, primeiramente que, a CRFB consagrou de maneira inovadora, os direitos sociais, principalmente no tocante à educação.

Desta forma, observa-se que a abordagem constitucional da autonomia universitária é característica de um processo de amadurecimento, principalmente quanto aos direitos sociais dispostos na CRFB.

Também como mecanismo para cumprir sua missão institucional, a presença do instituto da autonomia universitária enquanto direito e princípio, visa garantir às universidades as ferramentas necessárias para o alcance do desenvolvimento pleno das suas capacidades de promoção da educação, produção do conhecimento, e formação de cidadãos que contribuem para a melhoria da vida em sociedade.

Percebe-se também que a autonomia universitária deve ser verificada a partir das três dimensões dispostas na CRFB, e que tais dimensões apresentam margem subjetiva de atuação, possibilitando uma ação discricionária das Universidades.

Do ponto de vista didático-científico são garantidas liberdades às universidades para reger seus programas de ensino, a própria conduta didática, estabelecimento de projetos de pesquisas, estabelecer vagas, criar cursos, etc.

O viés administrativo da autonomia possibilita que as universidades editem atos de natureza administrativa, acerca da sua organização, funcionamento, dispendo sobre material de pessoal, inclusive, dentre outras prerrogativas nesse sentido.

Por fim, a dimensão de gestão financeira e patrimonial reforça o caráter autônomo indispensável às universidades para promover sua missão institucional da educação.

Nesse sentido, através do estudo concluiu-se que, embora a autonomia universitária esteja definida de forma plena na CRFB, ela deve ser observada como instrumento que tem por objetivo garantir o fim a que as universidades se destinam. Ademais, a LDB é um instrumento que reforça e tenta definir o âmbito da autonomia, o que não isenta da observância de normas e outros princípios constitucionais.

Destarte, conforme estudamos até aqui, a previsão constitucional da autonomia universitária não pode ser interpretada como independência absoluta ou soberania. A sua constitucionalização não afasta as universidades do poder normativo ou controle.

Desta forma, a previsão expressa na CRFB acerca da autonomia administrativa, não exime da interferência de órgãos externos, considerando que se observa certa sujeição das

Universidades ao governo central, principalmente considerando a elaboração e execução de seu orçamento. Ademais, é fato que ainda permeiam dúvidas e questionamentos quanto aos critérios de referentes à jornada de trabalho dos servidores técnico administrativos em educação, o que gera margem a uma atuação mais contundente dos controladores.

Porém, perceptível também que para um melhor cumprimento de suas atribuições e competências, a autonomia é primordial, para que as universidades possam realizar com qualidade e eficiência seu papel social.

Ademais, a fim de regulamentar o art. 19 da Lei n.º 8.112/1990, em 1995 sobreveio o Decreto n.º 1.590, alterado pelo Decreto n.º 4.836/2003, que regulamenta o art. 19 da lei 8.112/1990, fixando a regra de 40 horas semanais composta de 8 horas diárias e possibilitando excepcionalmente a jornada de 6 horas diárias.

Assim, o Decreto trouxe exceções, particularmente quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, com a faculdade ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais.

Desta forma, a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico administrativos em educação é legitimada, em conformidade com a natureza e as condições sob as quais determinado serviço é prestado. Ou seja, admite-se falar em flexibilização da jornada de trabalho, quando a atividade houver de ser prestada em turnos ininterruptos, para atendimento ao público, bem como quando cumprido os requisitos expostos no Decreto supracitado.

Ademais, inegável a competência do Tribunal de Contas da União enquanto órgão de controle externo do governo federal, e responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Ocorre que, além de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, bem como a gestão operacional e patrimonial dos órgãos, tal Corte possui a atribuição de contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Porém, em se tratando de efetividade de políticas públicas, sistemas de controle pouco harmonizados, bem como o controle exercido principalmente a posteriori, compromete a efetividade da política e gera incoerências graves no controle.

Portanto, evidente que a autonomia administrativa possui grande relevância para a consecução das atividades das universidades, e a ausência desta autonomia pode desencadear

fatores que onerem as universidades, assim como pode torná-las ineficientes, onde, entraves internos e externos podem tolher o cumprimento dos objetivos da mesma.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo. 1. Ed. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ALMEIDA, Carlos Augusto Gomes de. A carreira dos Técnico-Administrativos em Educação: movimento de resistência à política do MEC e um constante recomeço. 2018. 197 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.
- ALVES, Maria Fernanda Colaço. Múltiplas chibatadas? institucionalização da política de controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração) -Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.repositorio.unb.br/handle/10482/4382>. Acesso em: 25 set 2020.
- AMARAL, Sérgio Cardoso. Autonomia e Financiamento das Ifes: Desafios e Ações. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>. Acesso em: 25 set 2020
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A autonomia universitária no Estado Contemporâneo no Direito Positivo Brasileiro Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 72-83
- BARROSO, Luis Roberto. A nova interpretação Constitucional: ponderação, Direitos Fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BLASCO, Carlos Miñana. Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidade. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas, Cienc. politi., Volume 6, Número 12, p. 77-108, 2011. ISSN electrónico 2389-7481. ISSN impreso 1909-230X, p. 81 e 85. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41507/43121>. Acesso em: 05/04/2020
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília: DF, 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício Circular Nº. 015/2005/CGGP/SAA/SE/MEC. Traz a definição de atribuições dos cargos dos servidores de cargos técnico-administrativos em educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 28 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4406/ DF. Relatora: Rosa Weber. Data: 18 de outubro de 2019 – Controle de constitucionalidade, violação da autonomia universitária. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=751285580>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 1036076/SE. Relator: Dias Tofolli. Data: 15 de junho de 2018. Direito Constitucional. Universidade pública. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=747647831>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Competência. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>> Acesso em: 05 set 2020.

CONTI, José Mauricio O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil / José Mauricio Conti. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

DELIGDISCH, Marta Elizabeth. A Autonomia Universitária didático-científica e o indispensável atendimento aos anseios sociais. IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, p. 1, dez. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/35768/Marta%20Elizabeth%20Deligdisch%20-%20A%20autonomia%20Universit%C3%A1ria.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
Acesso em: 20/03/2020

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discrecionabilidade administrativa na constituição de 1988. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: NUPES-USP, 1989, pg. 6, 7 e 8. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>. Acesso em 20/03/2020.

_____. A autonomia universitária – extensão e limites - NUPES Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0503.pdf>. Acesso em 05/04/2020

_____. Autonomia, controle e avaliação. Universidade em questão. Brasília: Universidade de Brasília, 2003

_____. O ensino superior no Brasil: público e privado. S. Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, 2003 (Documento de Trabalho)

- ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. La Autonomia Universitaria. Revista de Administración Pública Núm. 117. Septiembre-diciembre, 1988 Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/16988.pdf>. Acesso em 20/03/2020
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A dimensão histórico-política da nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior. Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI. Afrânio Mendes Catani (org). Campinas, SP: Autores Associados, 1998, p. 61
- FREITAS, Juarez. Os atos administrativos e a discricionariedade vinculada aos princípios. In: Estudos de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 1995.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. NUM 71. Janeiro, 2016 Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 27 set 2020.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Rap — Rio de Janeiro 43(4):739-72, JUL./AGO. 2009
- MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. Revista de informação legislativa, v. 27, n. 108, p. 101-126, out./dez. 1990. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175815>. Acesso em: 10 set. 2020
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O direito na década de 80: estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes Meirelles / coordenador Arnaldo Wald – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.
- _____. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 223: 1-24, jan./mar. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309/46485>. Acesso em 15 set. 2020
- MOTTA, Elias de Oliveira. Direito Educacional e Educação no Século XXI. Brasília: UNESCO, 1997.
- MOTTA, Fabrício Macedo. Autonomia universitária e seus reflexos na escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 116 p. 277-307, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/573>. Acesso em 20/03/2020.

NASCIMENTO, Telma Araújo do. Análise do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores Técnico-Administrativos da UFC na perspectiva dos técnicos e gestores. 2015. 98f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza (CE), 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, A Constitucionalização do Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PINTO, Helena Elias. Entre discricionariedade legítima e a arbitrariedade camuflada: os impactos dos novos paradigmas de juridicidade democrática no exercício da função administrativa. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=33edf41c0becd0d5>. Acesso em 02 de julho de 2021.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A autonomia universitária. O princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: NUPES-USP, 1989.

_____. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios.

Acesso em: Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 145, p.946-961, out.-dez., 2018 - Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302018000400946&lng=pt&nrm=iso)

[73302018000400946&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302018000400946&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 15 ago. 2019

_____. Autonomia universitária. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. Autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações.

REVISTA USP • São Paulo • n. 105 • p. 33-42 • abril/maio/junho 2015. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/106685/105302/0> Acesso em: 15 set.

2020

_____. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: Direito à educação: aspectos constitucionais[S.l: s.n.], 2009

_____. O direito educacional brasileiro no sistema jurídico brasileiro. In: Associação

Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) e Todos pela Educação (org). Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55-103.

REIS, Palhares Moreira. A autonomia das universidades públicas na Constituição de 1988. R. Inf. Legisl. Brasília. Ed. 27, n. 105, jan/mar. 1990, p. 7

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2002.

- RODRIGUES, Horácio Wanderlei; MAROCCO, Andréa de Almeida Leite. Liberdade de cátedra e a CRFB: alcance e limites da autonomia docentes. In: CAÚLA, Bleine Queiroz et al. Diálogo ambiental, constitucional e internacional. Fortaleza: Premium, v. 2. p. 213-238, 2014. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/documentos/hwr_artigo2014-liberdade_catedra_unifor.pdf. Acesso em 25/08/2019
- SADDY, André. Discricionariedade Administrativa nas Normas Jurídicas em Abstrato Limites e técnicas de contenção, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009
- SANTOS, Fernando Soares dos. Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior-IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB. 2013.
- SANTOS FILHO, José Emílio dos; OLIVEIRA, Luísa Nascimento. A execução orçamentária das instituições federais de ensino superior do Brasil, uma visão regionalizada para o período 200-2016. Anais – CIDESP – I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público. Florianópolis -SC, 2017
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SCHWARTZMAN, J. O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas ilações para a América Latina. IESALC, 2010.
- VERDENHOFA, Olga Verdenhofa. University autonomy. Economics&Education. 2016 01 Disponível em: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/239460.pdf> . Acesso em: 21/03/2020
- WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Oxford University Press, 2010, p. 927-947.
- YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.