

EXMA. SRA. MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br (**docs. 01 a 04**), vem, por seus advogados abaixo-assinados (procuração anexada), com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e nos preceitos da Lei nº 9.882/1999, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de medida liminar

com o objetivo de que seja reconhecido que a absoluta concentração no Governo do Estado do Rio de Janeiro da gestão dos recursos orçamentários destinados às universidades públicas fluminenses viola preceitos fundamentais da Constituição – notadamente a garantia constitucional da autonomia universitária (art. 207, CF). Pretende a Requerente que o STF determine a aplicação analógica à hipótese do sistema de repasse de duodécimos das dotações orçamentárias, previsto no art. 168 da Constituição Federal.

Ressalte-se, desde já, que a pretensão veiculada nesta ADPF é inteiramente compatível com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.102/RJ, como será esclarecido adiante.

INTRODUÇÃO

1. As universidades estaduais do Estado do Rio de Janeiro – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (UEZO) – atravessam certamente a maior crise de sua história. Professores, servidores e funcionários terceirizados estão há vários meses sem receber qualquer remuneração – os últimos vencimentos pagos foram relativos ao mês de abril –, a maioria passando por graves necessidades. O mesmo ocorre com alunos cotistas dessas instituições de ensino – que representam segmento expressivo do respectivo corpo discente –, os quais também estão há vários meses sem receber suas bolsas de permanência. E esses são estudantes de baixa renda que, sem o recebimento das bolsas, simplesmente não conseguem frequentar as aulas.

2. O quadro de abandono dessas universidades é gravíssimo, com sucessivas interrupções, por falta de pagamento, de serviços essenciais, como limpeza e coleta de lixo, manutenção de elevadores e de outros equipamentos básicos, segurança e funcionamento dos restaurantes universitários. Nesse contexto, longas e justificadas greves se sucedem, sem que se entreveja qualquer “luz no fim do túnel”.

3. A crise afeta gravemente o funcionamento de unidades de saúde, como o Hospital Universitário Pedro Ernesto (HUPE), da UERJ, especializado em cirurgias de alta complexidade, em que faltam medicamentos e insumos essenciais para atendimento da população fluminense, como materiais cirúrgicos e até mesmo bandagens.¹ Recentemente, o HUPE anunciou que terá que reduzir pela metade o atendimento prestado à população, cuja continuidade está cada vez mais ameaçada.²

¹ “Crise do RJ atrasa bolsa de residentes e tratamento de pacientes do Hupe”. *RJTV*. 05/04/2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crise-do-rj-atrasa-bolsa-de-residentes-e-tratamento-de-pacientes-do-hupe.ghtml>.

² “Hospital Universitário Pedro Ernesto vai diminuir ainda mais o atendimento a pacientes”. *Bom Dia Rio*. 15/06/2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/hospital-universitario-pedro-ernesto-vai-diminuir-ainda-mais-o-atendimento-a-pacientes.ghtml>.

4. Tal cenário se reflete, naturalmente, na qualidade e prestígio dessas instituições de ensino. O exemplo mais flagrante é o da UERJ, universidade que conta com mais de 43 mil alunos, e que foi pioneira no país, ao lado da UENF, na implementação de políticas de ação afirmativa para estudantes negros, pobres, indígenas e com deficiência. Sempre considerada como uma das mais melhores e mais importantes universidades brasileiras e latino-americanas,³ a UERJ sofre atualmente grande evasão de alunos e radical diminuição na sua procura no vestibular: em 2015, foram mais de 90 mil inscritos; enquanto em 2017, foram apenas cerca de 37 mil – uma queda percentual de mais de 50%.⁴

5. Componente essencial dessa dramática crise é a absoluta concentração, no Poder Executivo Estadual, da gestão financeira das universidades, que retirou da UERJ, da UENF e da UEZO o acesso e administração dos recursos orçamentários que lhes são destinados. Some-se a isso a crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, e o absoluto descaso do governo em relação à situação das universidades estaduais, e se tem verdadeira “tempestade perfeita”. A não liberação das verbas pelo governo – inclusive as destinadas ao pagamento de despesas essenciais, como folha de salários, terceirizados e bolsas para estudantes cotistas – é a causa principal do descalabro que hoje se estabeleceu, e que põe em risco a própria existência das três universidades estaduais fluminenses.

6. Essa concentração vem sendo promovida de forma progressiva, desde a implantação, no Estado do Rio de Janeiro, do Caixa Único do Tesouro, que abarcou também as entidades da administração indireta.

7. O Caixa Único foi instituído por meio do Decreto nº 22.939/1997, que implantou o Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios – SIAFEM. Contudo, a extensão do Caixa Único do Tesouro para as autarquias e fundações públicas –

³ De acordo com a Consultoria Britânica de Educação Superior, Times Higher Education – World University Rankings (THE), em 2016 a UERJ ocupava a 20ª posição no *ranking* das 50 melhores universidades da América Latina e o 10º lugar entre as universidades brasileiras. Cf. <http://www.ceed.uerj.br/noticias/detalhe/uerj-esta-entre-as-20-melhores-universidades-da-america-latina-82>. Por sua vez, a UENF está na 141ª posição entre as instituições da América Latina e 41ª no Brasil, de acordo com *ranking* da agência britânica QS. Cf. <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/uenf-destaque-ranking.html>.

⁴ Alba Valéria Mendonça. “Uerj tem vestibular neste domingo apesar da pior crise e menor procura da história”. *Portal G1*. 16/07/2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/uerj-tem-vestibular-neste-domingo-apesar-da-pior-crise-e-menor-procura-da-historia.ghtml>.

dentre as quais as universidades estaduais – só efetivamente ocorreu a partir da edição do Decreto de Execução Orçamentária de 2000 – o Decreto nº 25.992/2000 –,⁵ o que foi mantido nos decretos de execução orçamentária dos anos subsequentes. Tal orientação está alinhada com o Decreto nº 26.355/2000, que, ao dispor sobre a “*unificação de recursos financeiros do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro*”, não contemplou qualquer exclusão ou regra excepcional para as universidades estaduais, apesar da sua autonomia financeira constitucionalmente assegurada.⁶

8. Em decorrência da referida mudança, as universidades estaduais fluminenses perderam o poder de pagar suas próprias despesas. O pagamento passou a depender da expedição, dentro do SIAFEM, de Programação de Desembolso – PD pela respectiva universidade, a ser encaminhada eletronicamente para o órgão central de gestão financeira do Estado. Somente esse órgão pode emitir a ordem bancária para que a instituição financeira transfira os recursos para pagamento do credor.

9. Tal providência instaurou a desordem no funcionamento das universidades estaduais fluminenses, causada pela oscilação entre momentos de regularidade e de inadimplência nos pagamentos solicitados ao Estado. Pouco a pouco, o tempo estimado para a satisfação das PDs foi aumentando, gerando insegurança entre os fornecedores das universidades e, por vezes, a própria interrupção desses serviços, por falta de pagamento.

10. A situação se agravou ainda mais em 2014, com a edição do Decreto nº 44.899/14, que modificou o decreto que implantara o SIAFEM. O referido diploma legal estabeleceu, em seu art. 1º, a seguinte redação para o art. 3º do Decreto nº 22.939/97:

⁵ Decreto de Execução Orçamentária nº 25.992/2000, art. 3º: “*Fica implantado, no âmbito das Autarquias e Fundações, o Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios – SIAFEM/RJ*”.

⁶ Decreto nº 26.355/2000: “*Art. 1º. Entende-se por recursos do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro os relativos aos ingressos de caráter ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extraordinária, sejam gerais ou vinculados, que tenham sido decorrentes, produzidos ou realizados, direta ou indiretamente, na forma da legislação pertinente, pelas entidades das administrações direta e indireta, integrantes da estrutura do Estado.*

Art. 2º. Fica a Secretaria de Estado de Fazenda e Controle Geral, por intermédio da Subsecretaria-Adjunta do Tesouro Estadual, autorizada a realizar aplicações financeiras, de forma a otimizar as disponibilidades dos recursos financeiros do Tesouro do Estado”.

"Art. 3º - O Estado do Rio de Janeiro utilizará a Conta Única como instrumento para a unificação dos recursos financeiros do Estado.

§ 1º - Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas vinculadas aos órgãos do Poder Executivo e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Estadual, na forma regulamentada pela Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 2º - As disponibilidades financeiras referentes aos recursos tratados no § 1º, existentes nas contas de depósito à vista ou de fundos de aplicação, serão transferidas pela instituição depositária oficial para a conta única do Tesouro Estadual, gradualmente, conforme cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Estado de Fazenda".

11. Em síntese, a referida inovação significou a transferência dos recursos depositados nas contas das universidades estaduais para a Conta Única do Tesouro. Assim, atualmente, até mesmo os recursos gerados pelas próprias universidades são transferidos para o Tesouro Estadual e movimentados apenas por este.

12. Na prática, esse modelo significa que as universidades não têm nenhuma liberdade para gerir seus recursos orçamentários, passando a depender integralmente do governo para pagar suas próprias despesas. E, infelizmente, o governo tem decidido sistematicamente não pagar nenhuma despesa das universidades públicas estaduais – mesmo aquelas indispensáveis para manter o funcionamento de tais instituições.

13. Como se verá adiante, esse sistema é flagrantemente incompatível com a autonomia conferida pela Constituição às universidades, que compreende a “*autonomia de gestão financeira e patrimonial*” (art. 207, CF).

– II –

DA LEGITIMIDADE ATIVA

14. A Requerente é partido político com representação no Congresso Nacional, conforme demonstra a lista de parlamentares em anexo (**doc. 03**). Desse modo, na forma do art.

2º, I, da Lei nº 9.882/99 c/c art. 103, VIII, da Constituição, ela possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, inclusive a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

– III –

CABIMENTO DA ADPF

15. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, se volta contra atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Constituição. Para o seu cabimento, é necessário que **(i)** exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, **(ii)** causada por ato do Poder Público, e **(iii)** não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça.

16. Estes três requisitos estão plenamente configurados no presente caso, como se verá a seguir.

III.1. Violação a preceito fundamental da Constituição

17. Nem a Constituição nem a Lei 9.882/99 definiram quais preceitos constitucionais são fundamentais. Há, todavia, sólido consenso doutrinário e jurisprudencial no sentido de que nessa categoria figuram os objetivos fundamentais da República e os direitos e garantias fundamentais.⁷

18. A autonomia universitária qualifica-se como típica garantia institucional de direitos fundamentais. As garantias institucionais são proteções reforçadas conferidas pela

⁷ Cf. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1267-1269. No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 562-563.

Constituição a determinadas instituições e institutos, a partir da crença da sua importância máxima para a sociedade e para o sistema jurídico.⁸ Embora não se voltem precipuamente para a outorga de direitos subjetivos a indivíduos, as garantias institucionais, nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “*têm por escopo preponderante reforçar o aspecto de defesa dos direitos fundamentais*”.⁹

19. No caso da autonomia universitária, os bens salvaguardados são de máxima importância em nosso sistema constitucional: o direito fundamental à educação (arts. 6º e 205, CF), a igualdade de oportunidades (art. 5º, *caput*, CF) – dada a importância do acesso ao ensino superior para empoderamento dos excluídos e mobilidade social –, a busca do desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação tecnológica (art. 218, CF). Tudo isso, como assentou Nina Ranieri, “*com o objetivo primordial de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, I e II da Constituição Federal)*”.¹⁰

20. Por todas essas razões, aplica-se ao caso raciocínio semelhante ao empregado por este Supremo Tribunal Federal quando reconheceu que a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública configuraria preceito fundamental para fins de cabimento de ADPF, na qualidade de garantia de direito fundamental. Confira-se, a propósito, fragmento da referida decisão:

“A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado”.¹¹

⁸ O tema das garantias institucionais foi desenvolvido originariamente no direito germânico por Carl Schmitt, no contexto do constitucionalismo de Weimar. Veja-se, a propósito, Carl Schmitt. *Dottrina dela Costituzione*. Trad. Antonio Caracciolo. Milano: Giuffrè, 1984, p. 228-334. Na literatura em língua portuguesa, cf. Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed, p. 491-500; Ingo Wolfgang Sarlet. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2009, p. 180-184; José Carlos Vieira de Andrade. *Os Direitos Fundamentais na Constituição português de 1976*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 134-140.

⁹ Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 170.

¹⁰ Nina Ranieri. *Autonomia Universitária: As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013, p. 173.

¹¹ STF, ADPF 307 MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 27/03/2014.

21. Assim, pode-se concluir que a grave violação à autonomia financeira das universidades estaduais fluminenses em discussão nesta ADPF ofende preceitos fundamentais da ordem constitucional brasileira

III.2. Ato do Poder Público

22. De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.882/99, os atos que podem ser objeto de ADPF são os emanados do Poder Público, aí incluídos os de natureza comissiva ou omissiva.

23. No presente caso, a conduta impugnada emana do Estado do Rio de Janeiro, que desrespeita sistematicamente a autonomia das universidades públicas estaduais, ao não lhes transferir os respectivos recursos orçamentários, e ao deixar de pagar despesas indispensáveis ao funcionamento de tais instituições de ensino, como as atinentes às folhas de salário, bolsas para alunos cotistas e dívidas com fornecedores. Trata-se, portanto, de conduta de natureza preponderantemente omissiva, que viola gravemente preceitos fundamentais da Constituição.

III.3. Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade

24. A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei 9.882/99) se configura sempre que inexistirem outros instrumentos, na esfera do controle abstrato de constitucionalidade, aptos ao equacionamento da questão constitucional suscitada. Nesse sentido, decidiu o STF:

“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

*14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação”.*¹²

25. No caso, o que se questiona nesta ação não é algum ato normativo específico, mas o arranjo institucional e o comportamento adotado pelo Estado do Rio de Janeiro que, ao não transferir sistematicamente os recursos orçamentários para as universidades públicas estaduais, nem tampouco pagar imediatamente as suas despesas, vem frustrando gravemente a sua autonomia, impedindo o próprio funcionamento dessas instituições de ensino superior.

26. Portanto, não seria possível, por meio de qualquer das outras ações do controle abstrato de constitucionalidade, equacionar a lesão a preceitos fundamentais apontada. Daí a satisfação do princípio da subsidiariedade, com o consequente cabimento desta ADPF.

27. Ressalte-se, de todo modo, que a Requerente formula também, ao final, pedido subsidiário de conhecimento da presente ação como Ação Direta de Inconstitucionalidade, voltada, nessa hipótese, à declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos regulamentos autônomos estaduais que trataram do Caixa Único do Tesouro – Decretos nº 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014 – por não terem excepcionado da sua incidência as universidades públicas estaduais.

28. Assim, satisfeitos todos os seus pressupostos, não há dúvida sobre o cabimento desta ADPF.

– IV –

**A VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DE GESTÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA DAS
UNIVERSIDADES ESTADUAIS FLUMINENSES**

29. A Constituição de 1988 atribuiu estatura constitucional à autonomia universitária, como se vê em seu art. 207:

¹² STF, ADPF nº 33, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 07.12.2005.

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

30. Cumpre salientar que a autonomia universitária não está a serviço apenas da universidade e da comunidade acadêmica. Mais que isso, trata-se de garantia fundamental para que a universidade bem desempenhe seus papéis de produção e divulgação do conhecimento, de desenvolvimento científico e de formação profissional, que são essenciais para o progresso de toda a sociedade, e para a promoção de objetivos fundamentais da República, estabelecidos no art. 3º da Constituição.

31. Do ponto de vista político-filosófico, a garantia da autonomia das universidades diante dos governos tem extraordinária relevância. Afinal a universidade é, por excelência, espaço de reflexão crítica, cujas atividades, exatamente por isso, podem desagradar os governantes e poderosos de plantão. Conforme salientou Darcy Ribeiro, *“a mais alta responsabilidade da universidade consiste no exercício das funções de órgão de criatividade cultural e científica, e de conscientização e crítica da sociedade”*.¹³ Por essa razão adicional, o bem comum pressupõe o reforço da autonomia universitária, para proteger a universidade de perseguições ou do descaso governamental.

32. Nada obstante, a autonomia, como se sabe, não se confunde com a soberania, estando sujeita a limites. De todo modo, a hierarquia constitucional conferida à autonomia universitária visa justamente a impedir que os poderes políticos a desnaturem. Como consignou Luís Roberto Barroso, *“se é a Constituição que confere a autonomia, cabe-lhe definir o seu alcance. (...) O que não é legítimo é a legislação infraconstitucional impor limites indevidos à autonomia conferida pela Constituição, sem respeitar o significado mínimo nela contido”*.¹⁴

33. Nessa mesma linha, ressaltaram Anna Cândida Cunha Ferraz e Alexandre dos Santos Aragão:

¹³ Darcy Ribeiro. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 241.

¹⁴ Luís Roberto Barroso. “Prefácio”. In: Alexandre Santos de Aragão. *A autonomia das universidades no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. xvi-xvii.

“(...) a inserção constitucional da autonomia universitária na obra do poder constituinte originário traz como consequência a sua intangibilidade por normas de hierarquia inferior: leis federais, leis estaduais e municipais, ou mesmo Constituições dos Estados”¹⁵

“Sendo, todavia, a autonomia das universidades estabelecida pela Constituição, os seus limites e conteúdo só podem ser buscados na própria Constituição, jamais na legislação infraconstitucional, não sendo cabível a invocação da praxe legislativa concernente às outras entidades da Administração Indireta, desvestidas de quaisquer garantias institucionais de nível constitucional”¹⁶

34. O próprio texto constitucional decompôs a autonomia universitária em três dimensões: autonomia *didático-científica*, autonomia *administrativa* e a autonomia *de gestão financeira e patrimonial*. É esta última que interessa para os fins da presente ação. Ela não representa um fim em si mesma, mas desempenha papel instrumental importantíssimo para a salvaguarda da autonomia universitária, já que, sem a possibilidade de acesso e gestão dos recursos necessários ao desempenho das suas atividades, a universidade não tem como funcionar de modo adequado e independente.

35. A autonomia de gestão financeira e patrimonial bem revela o duplo papel da autonomia universitária no constitucionalismo social, especialmente em relação às universidades públicas. Por um lado, trata-se de limite para o Estado, que não pode se imiscuir excessivamente nas decisões das universidades sobre a gestão dos próprios recursos e patrimônio. Por outro, cuida-se de dever do Estado, que deve prover as universidades públicas com os meios econômicos necessários ao desempenho de suas missões constitucionais, através de sistema em que o acesso aos recursos não seja dependente de decisões discricionárias de órgãos políticos ou burocráticos da Administração Pública. Como salientou Alexandre dos Santos Aragão, *“o Estado, ao criar uma universidade, não o faz para que esta ensine, pesquise e preste serviços sob o seu comando e sempre na dependência dos seus recursos; ao revés, ao*

¹⁵ Anna Candida da Cunha Ferraz. “A autonomia universitária da Constituição de 05.10.1988”. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. set. 1998, p. 7. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>

¹⁶ Alexandre Santos de Aragão. *A autonomia das universidades no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Op. cit., p. 70.

*fazê-lo assume o regime autônomo das universidades e, ao repassar-lhes verbas, não está fazendo nenhum favor, mas cumprindo suas obrigações constitucionais com a educação”.*¹⁷

35. Anna Cândida Cunha Ferraz bem sintetizou o conteúdo constitucional da autonomia financeira das universidades públicas:

“Consiste ela, essencialmente, na competência de a universidade gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, seus recursos financeiros. Revela-se a autonomia financeira assegurada constitucionalmente em duplo aspecto: de um lado, significa dizer que a universidade tem o direito de receber, do ente político que a institui, recursos financeiros necessários e ao menos suficientes para exercer seu fim último; de outro, assinala no sentido de que a universidade disporá desses recursos financeiros – que lhe são próprios de direito – e dos demais recursos financeiros de que vier a dispor por outros meios legalmente admissíveis, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo.

*Com efeito. Cumprindo ao Poder Público, por força de preceitos constitucionais expressos na Constituição Federal, porquanto é seu dever promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (art. 218), garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º), forçoso é concluir-se que a atribuição de recursos financeiros à universidade é dever constitucional do ente político que institui uma universidade. Tem esta atribuição evidente caráter instrumental dessa autonomia-meio. Destarte, uma vez atribuídos tais recursos pelo Poder Público competente, passa a universidade a gerenciá-los de modo autônomo, claro está que para cumprir seus fins e objetivos constitucionais. Em consequência, parece lógico admitir-se que a universidade tem ‘direito’ a um orçamento global, como forma de garantir a consecução de seus fins e objetivos. A inexistência dessa fixação global orçamentária impede a universidade de definir, de modo autônomo, os critérios de utilização de seus recursos, o que certamente reduz a nada, ou quase nada, a autonomia universitária”.*¹⁸

36. É certo que o texto constitucional não disciplinou a forma de operacionalização da autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas. É razoável supor

¹⁷ Alexandre Santos de Aragão. *A autonomia das universidades no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Op. cit., p. 96-97.

¹⁸ Anna Cândida da Cunha Ferraz. “A autonomia universitária da Constituição de 05.10.1988”. Op. cit., p. 14-15.

a existência de alguma liberdade de conformação normativa de cada ente político na disciplina da matéria. Porém, há arranjos institucionais que são claramente incompatíveis com tal autonomia, e que, por isso, violam a Constituição.

37. Esse é certamente o caso do sistema adotado no Estado do Rio de Janeiro, em que as universidades estaduais dependem completamente do Poder Executivo para pagamento de cada uma de suas despesas, sem acesso aos recursos orçamentários que lhes foram destinados pelo legislador, tendo sido privadas até mesmo da possibilidade de gerir as receitas que elas mesmas obtêm. Conforme destacou Nina Ranieri, “*a autonomia financeira não se implementa sem o repasse regular de dotações orçamentárias globais*”,¹⁹ e essa inexistente no Estado do Rio de Janeiro, como visto acima. Ao inverso, no modelo fluminense, o governo estadual exerce absoluto controle sobre a gestão financeira das universidades públicas estaduais, asfixiando completamente a sua autonomia.

38. Tal modelo, além de afrontar diretamente a Constituição, afigura-se também incompatível com normas gerais nacionais sobre educação, que são de observância compulsória pelos Estados, nos termos do art. 24, inciso IX, e §§ 1º e 2º da Constituição. Com efeito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/94), ao tratar da autonomia das universidades públicas, prevê sua competência para “*elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais*” e “*efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho*” (art. 54, § 1º, IV e VII). E o exercício de tais competências é absolutamente incompatível com o modelo de extrema centralização orçamentária representado pelo Caixa Único do Tesouro, estendido no Estado do Rio de Janeiro à gestão das universidades públicas estaduais.

39. Em suma, o sistema fluminense de gestão financeira das universidades públicas é inválido, pois viola a Constituição, bem como normas gerais sobre educação editadas pela União, que são de observância impositiva pelo Estado no âmbito da competência legislativa concorrente. Pior ainda, esse modelo – que representa verdadeira *antítese* da autonomia de

¹⁹ Nina Ranieri. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. Op. cit. p. 177.

gestão financeira e patrimonial das universidades públicas – vem sendo empregado pelo governo do Estado para “matar por inanição” as universidades públicas estaduais.

40. Há dois argumentos irrefutáveis para a aplicação às universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro do modelo de repasse de duodécimos orçamentários, previsto no art. 168 da Constituição Federal, como forma de implementação da sua autonomia de gestão financeira e patrimonial: (a) a analogia com outras entidades que também desfrutam de autonomia financeira, como Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; e (b) a decisão do próprio Estado do Rio de Janeiro, tomada no legítimo exercício do seu poder de auto-organização, e plasmada na parte final do art. 309, §1º, da Constituição Estadual – a qual como se verá adiante, não foi invalidada pelo STF no julgamento do ADI nº 4.102. A seguir, cada um desses argumentos será desenvolvido em item próprio.

– V –

A APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO

41. A analogia é técnica para colmatação de lacunas, empregada também na seara constitucional,²⁰ por meio da qual se aplica à hipótese não regulada uma norma da Constituição que trate de questão similar. Seu principal fundamento é a igualdade, pois se parte da premissa de que hipóteses similares devem receber o mesmo tratamento do ordenamento jurídico. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, a analogia constitucional “*não cria direito nem coloca o intérprete na posição de legislador constituinte. Através dela se vai buscar no sistema constitucional um direito que já existe, em estado latente*”.²¹

42. Para que seja cabível a analogia, não basta que haja simples semelhança entre os casos. É necessário que essa semelhança seja relevante, no que concerne às razões subjacentes

²⁰ Veja-se, a propósito, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014, p. 537-537.

²¹ Cf. Luís Roberto Barroso. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 141.

à norma a ser aplicada. Vale aqui o conhecido brocardo latino, *ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio*.

43. Pois bem. Como já se destacou, o texto constitucional não disciplina o modo de operacionalização da autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas. O modelo normativo e a prática institucional adotados no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por outro lado, são francamente inconstitucionais, pois não asseguram em grau mínimo tal autonomia. Portanto, não suprem validamente a lacuna em questão.

44. A Constituição Federal, por sua vez, estabeleceu mecanismo destinado a viabilizar o gozo da autonomia financeira para todas as demais instituições públicas para as quais o constituinte atribuiu essa prerrogativa constitucional. Trata-se do sistema de repasse de duodécimos, previsto no art. 168 da Constituição da República, que estabelece:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

45. Ora, a hipótese, portanto, é de emprego da analogia constitucional: tem-se a lacuna; a disciplina constitucional de questão correlata; e a plena identidade de razões subjacentes às duas hipóteses, caracterizada pela necessidade comum de assegurar, na prática, a independência econômico-financeira das instituições autônomas em face dos desígnios e caprichos Poder Executivo, para que elas possam desempenhar a contento as suas elevadas missões constitucionais.

46. Em alentado parecer (**doc. 09**), o Professor de Direito Financeiro da UERJ, Ricardo Lodi Ribeiro, sustentou, com sólidos argumentos, essa mesma solução. Confira-se as suas palavras:

“A Constituição confere autonomia financeira a cinco entidades ou órgãos públicos: a) Poder Legislativo – art. 51, IV (Câmara dos Deputados) e art.

52, IV (Senado Federal); b) Poder Judiciário – art. 99, CF; c) Ministério Público – art. 127, §§ 2º e 3º CF; d) Defensoria Pública – art. 134, § 2º; e) Universidade Pública – art. 207.

(...)

Deve-se destacar que a autonomia universitária é uma das manifestações, talvez a mais importante, da autonomia financeira. É determinação constitucional que vai além da mera iniciativa de propor seu próprio orçamento, englobando também todas as etapas da sua execução do orçamento, incluindo a efetiva realização da despesa, com o empenho, a liquidação e o pagamento. (...)

Porém, qualquer que seja a sua configuração, não há de se cogitar em autonomia orçamentária sem o repasse regular de recursos orçamentários para o ente autônomo. (...)

Nesse sentido, a Constituição confere efetividade à autonomia financeira, e, como uma de suas principais manifestações, a autonomia orçamentária, por meio de um mecanismo contido no art. 168: a transferência dos montantes referentes às rubricas orçamentárias destinadas às entidades financeiramente autônomas por meio de duodécimos orçamentários, em dispositivo que inclui os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. (...)

Assim, o instrumento que o direito positivo concebeu para conferir efetividade à autonomia financeira foi a transferência dos recursos previstos no orçamento por meio dos duodécimos mensais. Com tal previsão, essas instituições podem fazer frente aos seus relevantes misteres constitucionais, independentemente da discricionariedade exercida pelo Poder Executivo na execução do orçamento. Deste modo, em nosso direito positivo, a autonomia orçamentária e a transferência dos duodécimos mensais são duas realidades indissolúveis. É claro que o legislador poderia prever outros mecanismos diversos para efetivar a autonomia orçamentária, mas na ausência de uma sistemática específica para cada situação, a aplicação analógica dos duodécimos é remédio bem mais adequado do que a inexistência de efetividade da autonomia conferida pela Constituição.

(...)

Aliás, estando a autonomia financeira umbilicalmente ligada ao pagamento dos duodécimos mensais, a ponto de entidades como o Ministério Público e a Defensoria serem dotadas da primeira com base na previsão constitucional que lhes garante a segunda, resta evidenciado que as Universidades Públicas têm direito aos duodécimos independentemente do comando do art. 168, já que este é elemento integrante da autonomia financeira que lhes é expressamente assegurada pelo art. 207, CF.”

47. Assim, o emprego da analogia constitucional é plenamente cabível na hipótese, com a extensão às universidades públicas fluminenses do sistema de repasse de duodécimos orçamentários, previsto pelo art. 168 da Constituição.

– VI –

**A DECISÃO DO CONSTITUINTE ESTADUAL EM FAVOR DO REGIME DE
DUODÉCIMOS: DECISÃO NÃO AFASTADA PELO JULGAMENTO DA ADI Nº
4.102**

48. A transferência de dotação orçamentária à UERJ por meio de duodécimos mensais consta expressamente na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, desde sua promulgação. Com efeito, o art. 309, §1º, da Constituição fluminense tem a seguinte redação (tratava-se, originariamente, do art. 306, § 1º):

“§ 1º: “O poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual nunca inferior a 6% da receita tributária líquida, que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.”

49. O dispositivo aludiu apenas à UERJ porque em 1989, quando foi promulgada a Constituição estadual, tratava-se da única universidade pública do Estado do Rio de Janeiro. A UENF foi criada apenas em 1991,²² e a UEZO em 2005.²³

50. Como se depreende facilmente de sua leitura, o preceito em questão contém duas normas autônomas: uma prevê vinculação de parcela da receita tributária do Estado à UERJ; a outra estabelece o mecanismo de repasse de duodécimos mensais orçamentários para tal

²² A criação da UENF foi autorizada pela Lei Estadual nº .1740, de 08/11/1990, mas sua implantação só se iniciou a partir de 1991.

²³ A criação da UEZO foi inicialmente prevista pela Lei nº 3.808, de 05/04/2002, mas sua implantação ocorreu a partir da edição dos Decretos nº 37.100/2005, nº 38.959/2006 e nº 39.171/2006, consolidados pela edição da Lei nº 5380/09.

universidade. São regras autônomas e independentes, que não se pressupõem logicamente, e que podem subsistir uma sem a outra.

51. Pois bem. O referido preceito foi objeto de impugnação no STF, primeiramente por meio da ADI nº 780, na qual foi concedida Medida Cautelar.²⁴ O questionamento em relação a tal dispositivo cingiu-se à vinculação de receita fiscal à UERJ, argumento acolhido pelo STF, que não fez qualquer alusão ao sistema de duodécimos em sua decisão. Veja-se a ementa do julgado, na parte que interessa à presente causa:

“CONSTITUCIONAL. DESTINAÇÃO DE PARCELAS DA RECEITA TRIBUTÁRIA A FINS PRÉ-ESTABELECIDOS. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, § 1º do art. 306, art. 311, parte final do § 2º do art. 311, § 5º do art. 311 e art. 329.

I – Destinação de parcelas de receita tributária a fins pré-estabelecidos: suspensão cautelar deferida: § 1º do art. 306, art. 311, parte final do § 2º do art. 311 e § 5º do art. 311, dado que as normas impugnadas elidem a competência do Executivo na elaboração da lei orçamentária, retirando-lhe a iniciativa dessa lei, obrigando-o destinar dotações orçamentárias a fins pré-estabelecidos e a entidades pré-determinadas.”

52. Houve o reconhecimento da perda de objeto da ADI nº 780, por força da renumeração dos preceitos nela impugnados. Diante disso, o Governador do Estado do Rio de Janeiro ajuizou a ADI 4.102 questionando as mesmas normas, dentre as quais o art. 309, §1º da Constituição fluminense. Mais uma vez, no que concerne a esse preceito, as razões aduzidas limitaram-se à questão da inconstitucionalidade de vinculação de percentual da receita estadual à UERJ. Não houve, portanto, qualquer discussão sobre a validade do emprego do sistema de duodécimos orçamentários (petição inicial em anexo, **doc. 11**).

53. A ADI nº 4.102 foi julgada procedente em relação ao art. 309, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Uma vez mais, toda a argumentação judicial se centrou na inconstitucionalidade da vinculação de parcela da receita tributária estadual a órgão

²⁴ STF, ADI 780 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 16/04/1993.

predefinido, por afronta ao disposto no art. 167, IV da Constituição e ao princípio da separação de poderes. Confira-se a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação do percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, §1º, e 314, caput, § 5º e da expressão ‘e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial’, da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões ‘à UERJ e’, ‘306, § 1º (atual 309), e’ e ‘e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida’ do art. 1º da Lei fluminense n. 1729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.801/1993.”²⁵

54. É verdade que a decisão, em seu dispositivo, declarou a inconstitucionalidade do art. 309, § 1º, da Carta fluminense, sem fazer ressalvas. Nada obstante, é lição clássica no Processo Civil que o dispositivo da decisão tem de ser interpretado à luz da respectiva fundamentação. Como consignou Cândido Rangel Dinamarco *“o significado substancial da motivação é indispensável e às vezes torna-se importantíssimo (...) para determinar o significado e o alcance de um dispositivo”*.²⁶ O ponto foi ressaltado por Fredie Didier Jr., Paula

²⁵ STF, ADI 4102, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 10/02/2015.

²⁶ Cândido Rangel Dinamarco. *Instituições de Direito Processual Civil*. vol. III. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 678.

Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira, ao tratarem dos critérios de interpretação das decisões judiciais:

*“Dispositivo e fundamentação devem ser interpretados conjuntamente. A compreensão do dispositivo depende do exame da fundamentação, que também somente será devidamente interpretada a partir do que foi enunciado no dispositivo. A decisão há de ser interpretada, enfim, como um todo. Trata-se de aplicar a técnica da interpretação sistemática à decisão judicial”.*²⁷

55. É exatamente o que dispõe o art. 489, §3º, do Novo Código de Processo Civil, ao prever que *“a decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé”*.

56. Não bastasse, no exercício do controle abstrato de constitucionalidade essa exigência é ainda mais imperiosa, haja vista o princípio democrático. Afinal, a decisão que declara a inconstitucionalidade de ato normativo suprime os efeitos de deliberação tomada por representantes eleitos pelo povo. Daí a franca inadmissibilidade de invalidação de determinada decisão legislativa sem que sequer tenha havido qualquer discussão processual ou fundamentação judicial sobre a matéria.

57. E o argumento se reforça no caso de decisão do poder constituinte decorrente do Estado-membro, ligada ao exercício da sua prerrogativa constitucional de auto-organização, que tem máxima importância no âmbito do Estado Federal. Nessa hipótese, o federalismo se soma ao princípio democrático, para robustecer a exigência de não se considerar judicialmente invalidada uma decisão constante em Constituição estadual, sem qualquer fundamentação a lastrear a declaração de inconstitucionalidade.

58. Por tudo isso, deve-se concluir que a decisão proferida na ADI nº 4.102 não teve o condão de invalidar a previsão, contida na parte final do art. 309, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de repasse de duodécimos mensais orçamentários para a UERJ. Afinal, o dispositivo da decisão deve ser compreendido à luz da sua fundamentação, e não há

²⁷ Fredie Didier Jr, Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. 2. 11ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 397.

uma linha sequer no acórdão em que se afirme a invalidade dessa determinação, que consubstancia decisão legítima do poder constituinte decorrente do Estado-membro.

59. Pelo contrário, a norma em questão deve ser objeto de interpretação evolutiva, para abarcar as outras universidades públicas estaduais – UENF e UEZO – que não foram expressamente contempladas pelo texto constitucional estadual apenas porque inexistentes por ocasião da promulgação da Constituição fluminense.

60. Mas, ainda que não se concorde com tais conclusões, e que se entenda que todo o art. 309, § 1º, da Constituição do Rio de Janeiro foi suprimido da ordem jurídica, um ponto parece inquestionável: nada há na decisão da ADI nº 4.102 que iniba o emprego da analogia constitucional voltada à aplicação às universidades públicas fluminenses do art. 168 da Constituição, tal como sustentado no item anterior. Afinal, o STF não se pronunciou sobre tal questão, e a pretendida analogia conta ainda com o respaldo adicional da sua plena correspondência com a escolha do povo fluminense, materializada em decisão da Constituição estadual.

–VII–

O REGIME DE DUODÉCIMOS NÃO É INCOMPATÍVEL COM A REDUÇÃO DE RECEITA EM TEMPOS DE CRISE

61. Não pretende a Requerente obter imunidade para as universidades públicas fluminenses diante de crises financeiras, como a que hoje se abate sobre o Estado do Rio de Janeiro. Não seria razoável sustentar que, diante de grave frustração da receita estimada no orçamento, as universidades públicas mantivessem intocado o seu quinhão de recursos orçamentários.

62. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal já prevê fórmula para lidar com a questão, aplicável a outras entidades que desfrutam de autonomia financeira. Trata-se do mecanismo previsto no art. 9º, *caput* e §§ 1º, 2º da Lei Complementar nº 101/2000,²⁸ que

²⁸ O art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que “no caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput (trinta dias subsequentes ao

determina o contingenciamento de despesas discricionárias, de modo a viabilizar a compatibilização entre receitas e despesas. Eis a redação dos preceitos:

“ Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento de serviços da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

63. Em outras palavras, cabe excepcionalmente o contingenciamento dos recursos orçamentários destinados às universidades públicas estaduais, quando se verificar que a frustração de receitas efetivamente arrecadadas pelo Estado pode comprometer o cumprimento das metas fiscais, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Contudo, o contingenciamento deve ser promovido pela própria entidade dotada de autonomia – no caso, a universidade –, sempre preservando as verbas necessárias ao pagamento de despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Dentre essas figuram, naturalmente, o pagamento de vencimentos de professores e servidores, e de bolsas de permanência para estudantes carentes – obrigação legal prevista no art. 3º da Lei Estadual nº 5.346/2008 –, além da quitação de dívidas por serviços essenciais ao funcionamento da universidade, como limpeza, segurança, manutenção de equipamentos etc.

64. A realização do contingenciamento pela própria universidade é fundamental para assegurar sua autonomia de gestão financeira e patrimonial, constitucionalmente prevista.

final de cada bimestre), é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Porém, a eficácia desse dispositivo foi suspensa pelo STF, no julgamento da ADI 2.238 – MC, Rel. Min. Carlos Britto, DJe 12/09/2008. Entendeu a Corte que a possibilidade de contingenciamento pelo Poder Executivo das despesas orçamentárias dos demais poderes e do Ministério Público constituiria interferência indevida nestas instituições.

Afinal, especialmente em momentos de crise, deve caber às próprias universidades, e não ao Poder Executivo, decidir sobre quais despesas priorizar, no cenário de maior escassez.

65. A questão foi bem esclarecida no Parecer do Prof. Ricardo Lodi Ribeiro:

“Por outro lado, a autonomia financeira não significa que os órgãos e entidades que a detêm estejam imunes às crises financeiras. Ao contrário, em caso de frustração da arrecadação, há necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, o chamado contingenciamento orçamentário, que deve ser feito quando, os balancetes bimestrais de acompanhamento da evolução da receita verificam que esta não foi realizada em montante capaz de suportar o cumprimento da meta primária fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). No entanto, não pode o Poder Executivo promover diretamente o contingenciamento das despesas dos órgãos e entidades dotados de autonomia financeira. Deverá, de acordo com o referido dispositivo legal, instar a que a instituição autônoma promova, por ato próprio, o contingenciamento, a partir do indicativo por ele apresentado. Apenas diante da inexistência de contingenciamento pela entidade autônoma, quando instada a fazê-lo pelo Poder Executivo, é que poderia este último promover a limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos que eram autorizados pelo § 3º do art. 9º da LRF. No entanto, o referido parágrafo teve a sua vigência suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.238-5 MC/DF, que preserva a competência exclusiva dos entes autônomos para promover o contingenciamento dessas próprias despesas.

A necessidade do contingenciamento promovido pelo próprio ente autônomo não é apenas uma decorrência formal da autonomia financeira. É mecanismo que preserva a sua própria essência quando esta se faz mais necessária. Nos momentos de crise financeira e de frustração de arrecadação, as instituições financeiramente autônomas preservam a possibilidade de eleger as suas próprias prioridades, cortando aquilo que pode ser cortado e preservando aquilo que lhe é essencial, em juízo que, por ser exclusivo da entidade autônoma, não pode ser exercido pelos órgãos fazendários do Poder Executivo, por se traduzir em decisão que reside no núcleo essencial da autonomia orçamentária.

Por outro lado, a discricionariedade empregada no exercício do contingenciamento é limitada pelo §2º do art. 9º da LRF, que estabelece parâmetros formais e materiais ao seu exercício. Assim, o contingenciamento, seja exercido pelo Poder Executivo, seja pela própria entidade autônoma,

encontra como limitação formal a sua adequação aos critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Do ponto de vista material, o contingenciamento não poderá atingir as despesas obrigatórias, assim entendida as que são as previstas na Constituição e nas leis.

Deste modo, as Universidades Públicas, por gozarem de autonomia financeira conferida pelo art. 207, CF, têm direito a receber as receitas previstas nas dotações que lhes são atribuídas pela lei orçamentária anual. Apenas em caso de não obtenção da meta primária prevista na lei de diretrizes orçamentárias, poderá haver contingenciamento, por ato próprio da Universidade, de suas de despesas discricionárias, de acordo com os parâmetros previstos na própria lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, indispensável que sejam mantidos os recursos necessários para o cumprimento dos objetivos constitucionais da Universidade como a preservação do ensino público gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino, assegurado pelo art. 206, IV, CF”.

66. Dessa forma, há mecanismos que permitem a compatibilização entre o sistema de duodécimos e as crises financeiras, os quais, aliás, já são empregados no âmbito de outras instituições, como o Poder Judiciário e o Ministério Público. Se for acolhido o pedido de reconhecimento da aplicabilidade do art. 168 da Constituição Federal às universidades estaduais fluminenses, tais mecanismos devem ser também estendidos à gestão financeira e orçamentária de tais instituições de ensino.

– VIII –

MEDIDA CAUTELAR

67. Estão presentes os pressupostos autorizadores da concessão de medida cautelar. O *fumus boni iuris* se evidencia diante de toda a argumentação exposta acima, em que se demonstra tanto a inconstitucionalidade do sistema de absoluta concentração da gestão financeira e orçamentária das universidades públicas estaduais, adotado no Estado do Rio de Janeiro, como a plausibilidade da aplicação analógica do art. 168 da Constituição Federal à hipótese, de modo a conferir efetividade à garantia constitucional de autonomia financeira para as universidades fluminenses.

68. *O periculum in mora*, por sua vez, decorre da situação dramática vivenciada pela UERJ, UENF e UEZO, que sofrerão perdas irremediáveis – e poderão até deixar de existir –, se não forem adotadas providências urgentes destinadas a assegurar o acesso e gestão dos recursos orçamentários que lhes foram destinados. Tais instituições simplesmente não conseguem mais funcionar, e seus professores, servidores, funcionários terceirizados e alunos bolsistas estão sendo privados de recursos de natureza alimentar, indispensáveis para a sua subsistência. Não há como aguardar até o julgamento definitivo da ação, pois os danos causados até então às universidades – que vêm morrendo por inanição –, aos seus professores, funcionários e alunos, e à toda a população fluminense e brasileira serão definitivos e irreparáveis.

69. Nesse cenário, em razão da extrema urgência da questão, espera a Requete seja a Medida Cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, *ad referendum* do Plenário do STF, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.992/99, para:

(a) Determinar que, até o julgamento do mérito desta ADPF, seja realizado o repasse mensal dos duodécimos orçamentários às universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 168 da Constituição Federal, reconhecendo-se o seu poder de gerir com autonomia os recursos recebidos, no desempenho das suas atividades institucionais. Acolhido o pedido, deve ser ressalvada a possibilidade de contingenciamento de despesas discricionárias das universidades, pelas próprias instituições de ensino, nas hipóteses, termos e limites estabelecidos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000.

(b) Determinar a liberação às referidas universidades públicas dos valores correspondentes aos duodécimos orçamentários dos meses anteriores deste ano de 2017; ou, no mínimo, dos recursos orçamentários que sejam suficientes para quitação dos valores atrasados relativos aos vencimentos de seus professores e servidores, à bolsa permanência de seus alunos cotistas carentes, e às dívidas ligadas ao pagamento de despesas de custeio com fornecedores e funcionários terceirizados.

– IX –
DO PEDIDO PRINCIPAL

70. Ante o exposto, espera a Requerente que, após a instrução do feito e oitiva dos órgãos competentes, seja julgada procedente a presente ADPF, para que:

(a) Seja reconhecida a inconstitucionalidade do sistema adotado no Estado do Rio de Janeiro de absoluta concentração, no Poder Executivo, da gestão financeira e orçamentária das universidades pública fluminenses – UERJ, UENF e UEZO.

(b) Seja reconhecido que as universidades públicas fluminenses fazem jus ao recebimento de duodécimos mensais dos valores a elas atribuídos pelo orçamento do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 168 da Constituição, aplicável analogicamente à hipótese, cabendo-lhes gerir autonomamente os referidos recursos para o desempenho de suas atividades institucionais. Acolhido este pedido, deve ser ressalvada a possibilidade de contingenciamento de despesas discricionárias das universidades, realizado pelas próprias instituições de ensino, nas hipóteses, termos e limites estabelecidos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000.

– X –
DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO

71. Caso, por qualquer razão, esta egrégia Corte considere incabível a ADPF, postula a Requerente, subsidiariamente, seja a presente recebida como Ação Direta de Inconstitucionalidade, com o objetivo de declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos Decretos nº 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014, todos do Estado do Rio de Janeiro – os quais instituíram e disciplinaram o Caixa Única do Tesouro e o correlato Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/RJ) –, para se assentar que os mesmos não se aplicam à gestão financeira e orçamentária das

universidades públicas fluminenses, em razão da autonomia constitucional de que estas desfrutam.

72. Ressalte-se, a propósito, que tais atos normativos são regulamentos autônomos, na medida em que não disciplinam qualquer lei estadual. Daí porque, na linha da jurisprudência do STF,²⁹ é cabível a Ação Direta de Inconstitucionalidade que questiona sua incidência sobre as universidades públicas estaduais.

73. Se acolhida a presente como Ação Direta de Inconstitucionalidade, o pedido de Medida Cautelar, a ser concedida pelo Relator, *ad referendum* do Plenário, é para que:

a) Seja suspensa, até o julgamento definitivo desta ação, a incidência sobre as universidades públicas fluminenses dos Decretos do Estado do Rio de Janeiro n°s 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014.

b) Seja assentado que, até o julgamento do mérito desta ADI, incide sobre as referidas universidades o disposto no art. 168 da Constituição Federal, que lhes confere o direito de receber e gerir duodécimos do orçamento do Estado do Rio de Janeiro, a serem repassados mensalmente. Acolhido este pedido, deve ser ressalvada a possibilidade de contingenciamento de despesas discricionárias das universidades, a ser eventualmente realizado pelas próprias instituições de ensino, nas hipóteses, termos e limites estabelecidos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000.

c) Seja determinada a liberação às referidas universidades públicas dos valores correspondentes aos duodécimos orçamentários dos meses anteriores deste ano de 2017; ou, no mínimo, dos recursos orçamentários que sejam suficientes para quitação dos valores atrasados referentes aos vencimentos de seus professores e servidores, à bolsa permanência de seus alunos cotistas carentes, e às dívidas de custeio ligadas ao pagamento de fornecedores e de funcionários terceirizados.

²⁹ Cf., *e.g.*, ADI nº 3.664, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 21.09.2011; ADI nº 4.152, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 21.09.2011; ADI nº 3.183, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 20.10.2006; AgR na ADI nº 2.950, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, DJ 09.02.2007.

74. Admitida a presente como Ação Direta de Inconstitucionalidade, o pedido definitivo é para que, após a devida oitiva das autoridades competentes e instrução do feito:

a) Seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos Decretos do Estado do Rio de Janeiro n°s 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014, na parte em que não excluíram do seu campo de incidência as universidades públicas fluminenses.

b) Seja reconhecido, de modo definitivo, que incide sobre as universidades estaduais fluminenses o disposto no art. 168 da Constituição Federal, que lhes confere o direito de receber e gerir duodécimos do orçamento do Estado do Rio de Janeiro, a serem repassados mensalmente. Acolhido este pedido, deve ser ressalvada a possibilidade de contingenciamento de despesas discricionárias das universidades, pelas próprias instituições de ensino, nas hipóteses, termos e limites estabelecidos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000.

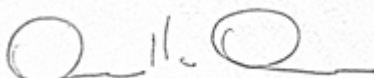
Nestes termos, pede deferimento.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 14 de agosto de 2017.



DANIEL SARMENTO

OAB/RJ 73.032



CAMILLA GOMES

OAB/RJ 179.620



JOÃO GABRIEL MADEIRA PONTES

OAB/RJ 211.354

LISTA DE DOCUMENTOS

Procuração

- Doc. 01** Estatuto da REDE SUSTENTABILIDADE
- Doc. 02** Certidão de composição da Comissão Executiva da REDE SUSTENTABILIDADE
- Doc. 03** Certidão atestando a representatividade da REDE SUSTENTABILIDADE na Câmara dos Deputados
- Doc. 04** Ata de nomeação da Comissão Executiva da REDE SUSTENTABILIDADE
- Doc. 05** Decreto nº 22.939/1997 do Estado do Rio de Janeiro
- Doc. 06** Decreto nº 25.992/2000 do Estado do Rio de Janeiro
- Doc. 07** Decreto nº 26.355/2000 do Estado do Rio de Janeiro
- Doc. 08** Decreto nº 44.899/2014 do Estado do Rio de Janeiro
- Doc. 09** Parecer do Professor Ricardo Lodi Ribeiro
- Doc. 10** Acórdão proferido na ADI nº 4.102
- Doc. 11** Petição inicial da ADI nº 4.102