

09/09/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: HENRIQUE COUTO DA NOBREGA
AM. CURIAE.	: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -PDT
ADV.(A/S)	: MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO E OUTRO(A/S)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL DAS UNIVERSIDADES.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se impugna o regime financeiro-orçamentário aplicado às universidades estaduais do Rio de Janeiro. O autor pede que se ordene ao Estado o repasse das dotações orçamentárias destinadas a essas instituições na forma do art. 168 da Constituição.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Está em debate saber se: (i) a Constituição assegura às universidades públicas o recebimento dos recursos previstos no orçamento por meio de duodécimos mensais; e (ii) se o regime financeiro-orçamentário aplicado às universidades fluminenses viola a autonomia universitária (art. 207 da Constituição).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. *Conhecimento da ação.* A superveniência de emenda à

ADPF 474 / RJ

Constituição estadual que prevê a transferência de duodécimos às universidades não importa prejuízo à ADPF. O alegado quadro de violação à autonomia de gestão financeira e patrimonial decorreria de prática administrativa adotada pelo Poder Executivo estadual, e não da ausência de norma. Nesse sentido, alega-se na petição inicial que o modelo de repasse por duodécimos já estava previsto desde a redação original da Constituição do Estado.

4. *Mérito.* A autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas não impõe o regime dos duodécimos, nem veda o uso do sistema de caixa único. No entanto, qualquer que seja o modelo de autonomia definido pelos entes federados, deve-se assegurar às universidades um mínimo de recursos financeiros e patrimônio para gerir. Tal montante deve ser, ao menos, suficiente para garantir o funcionamento da instituição. Precedente.

5. No caso concreto, restou demonstrado um quadro de progressiva e sistemática supressão de um espaço mínimo de autogestão, que persiste até hoje. De forma reiterada, despesas básicas essenciais ao funcionamento das universidades (inclusive as obrigatórias) deixaram de ser realizadas pelo órgão central de gestão financeira do Estado. Nesse cenário, a prática financeiro-orçamentária em questão, caracterizada pelo não repasse de verbas e pela recusa ao pagamento de despesas regularmente liquidadas, compromete gravemente a autonomia universitária.

6. O Plenário do STF já decidiu que a transferência orçamentária por duodécimos é um dos mecanismos possíveis para assegurar autonomia de gestão financeira e patrimonial às universidades (ADI 5.946, Rel. Min. Gilmar Mendes). Tendo sido esse o modelo eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, cabe ao Chefe do Executivo realizar os repasses mensalmente e à instituição de ensino superior gerir diretamente os recursos transferidos.

7. As universidades não dispõem da mesma autonomia financeira e orçamentária reservada aos órgãos de poder. Precedente. Assim, ainda que a regra dos duodécimos elimine a discricionariedade

ADPF 474 / RJ

quanto aos repasses, em caso de frustração de receitas pode o Governador realizar contingenciamentos na forma do art. 9º, caput, da LC nº 101/2000. Tal limitação deve ser proporcional à redução na arrecadação esperada, além de ressalvar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente para assegurar às universidades fluminenses a aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual.

9. Tese: *“O art. 207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos”*.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 6º, 168, 207; Emenda à Constituição Estadual do Rio de Janeiro nº 71/2017; LC nº 101/2000, art. 9º e Lei nº 9.394/1996, art. 54, § 1º, IV e VII.

Jurisprudência relevante citada: ADI 4.102, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia (2014) e ADI 5.946, Rel. Min. Gilmar Mendes (2021).

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em conformidade com a ata de julgamento, em Sessão Virtual, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em conhecer da ação e julgar parcialmente procedente o pedido, para assegurar às universidades fluminenses a aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual. Assim, determinar que as dotações orçamentárias destinadas a essas instituições sejam transferidas na forma de duodécimos mensais, com observância de todas as regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal. Fica desde já, reconhecida a possibilidade de contingenciamento dos

ADPF 474 / RJ

recursos financeiros a serem repassados a título de duodécimos pelo Chefe de Poder Executivo, na hipótese do art. 9º da LC nº 101/2000. Tal limitação deve ser proporcional à redução na arrecadação esperada e ressaltar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: “O art. 207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos”. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora) e Gilmar Mendes. Não votou o Ministro Flávio Dino, sucessor da Relatora. Impedido o Ministro Luiz Fux.

Brasília, 30 de agosto a 6 de setembro de 2024.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Presidente e Redator p/o acórdão

14/12/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 073032/RJ) E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: HENRIQUE COUTO DA NOBREGA (99056/)
AM. CURIAE.	: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -PDT
ADV.(A/S)	: MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO (62818/RJ) E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, proposta em 14/08/2017, pela REDE SUSTENTABILIDADE, em face do **modelo concentrado** de gestão dos recursos orçamentários destinados às universidades públicas instituído e disciplinado, no Estado do Rio de Janeiro, pelos Decretos nºs 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014, bem como da **omissão sistemática** do Poder Executivo estadual, que não estaria transferindo a essas instituições públicas de ensino superior os respectivos recursos orçamentários, nem adimplindo com as despesas indispensáveis ao seu funcionamento, tais como as atinentes a folhas de salário, bolsas para alunos cotistas e dívidas com fornecedores.

2. A parte autora alega que, *“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*

ADPF 474 / RJ

indispensáveis para manter o funcionamento de tais instituições.”

Defende que a extrema concentração, no governo estadual, da gestão dos recursos orçamentários destinados às universidades fluminenses – 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) – é incompatível com os preceitos fundamentais da Constituição Federal concernentes à autonomia universitária, na dimensão da autonomia de gestão financeira e patrimonial (**art. 207**), ao direito à educação (**arts. 6º e 205**), à igualdade de oportunidades (**art. 5º, caput**), à promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica (**art. 218**) e aos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de garantir o desenvolvimento nacional (**art. 3º, I e II**).

Argumenta que a Constituição Federal, não obstante a previsão do art. 207, a estabelecer a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas, não determina a sua forma de implementação, o que configura **lacuna normativa**, a ser preenchida, no presente caso, mediante **analogia**. Especificamente, com aplicação do **art. 168**, CRFB, que prevê a entrega, a outras instituições igualmente autônomas, dos recursos orçamentários **em duodécimos**.

Requerida a concessão de medida liminar para que **(i)** seja determinado o repasse mensal dos duodécimos orçamentários às universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 168 da Constituição Federal, com o reconhecimento do seu poder de gerir com autonomia os recursos recebidos, no desempenho das suas atividades institucionais, ressalvada a possibilidade de contingenciamento de despesas discricionárias das universidades, pelas próprias instituições de ensino, nos moldes do art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000; e **(ii)** 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 relativos aos vencimentos de seus professores e servidores, à bolsa permanência

ADPF 474 / RJ

de seus alunos cotistas carentes, e às dívidas ligadas ao pagamento de despesas de custeio com fornecedores e funcionários terceirizados”.

No mérito, o pedido é de procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de 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; e **(b)** seja reconhecido o direito das universidades públicas fluminenses ao recebimento de duodécimos mensais correspondentes aos valores a elas atribuídos no orçamento do Estado do Rio de Janeiro, por analogia ao art. 168 da Constituição.

Em caráter sucessivo, pede o recebimento do feito como ação direta de inconstitucionalidade, para que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos Decretos nºs 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014, todos do Estado do Rio de Janeiro, a fim de *“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”*.

3. Diante da pretensão liminar deduzida, aplicado o procedimento do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, para informações preliminares pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

4. Nas informações prestadas, o Governador do Estado do Rio de Janeiro sustenta não atendidos os requisitos formais de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental e a inviabilidade jurídica da pretensão.

5. A Advogada-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pela impossibilidade de seu recebimento como ação direta de inconstitucionalidade e pela ausência dos pressupostos necessários à concessão do pedido de medida cautelar, em arrazoadado assim ementado:

Autonomia financeira das universidades públicas.
Decretos nº 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014 do

ADPF 474 / RJ

Governador do Estado do Rio de Janeiro, que instituem e disciplinam o Caixa Único do Tesouro e o correlato Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/RJ). Alegada inconstitucionalidade da concentração, no Poder Executivo local, da gestão orçamentária e financeira das universidades estaduais. Preliminares. Norma indicada como parâmetro de controle que não configura preceito fundamental. Impossibilidade jurídica dos pedidos. Falta de impugnação a todo o complexo normativo em que estão inseridos os questionados. Mérito. Ausência de plausibilidade da suposta violação à autonomia de gestão financeira das universidades (artigo 207 da Constituição). Posição institucional das universidades que não dissocia completamente a sua execução orçamentária das avaliações de programação financeira a cargo do Poder Executivo. Centralização de recursos financeiros em caixa único é medida de transparência, controle e racionalidade da gestão de recursos, cuja adoção não é incompatível com a garantia de autonomia financeira. Manifestação pelo não conhecimento da arguição, pela impossibilidade de seu recebimento como ação direta de inconstitucionalidade e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

6. A parte autora apresenta manifestação espontânea, de modo a rebater a argumentação empreendida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e pela Advogada-Geral da União e a demonstrar o agravamento do *periculum in mora*. Reitera o pedido cautelar.

7. O Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral, opina pela extinção do processo, sem resolução do mérito, ante a superveniente perda do interesse de agir, em parecer assim ementado:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL. REPASSE DE**

ADPF 474 / RJ

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. APLICAÇÃO DO REGIME DE DUODÉCIMOS. SUPERVENIÊNCIA DA EMENDA 71 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATENDIMENTO DA PRETENSÃO DEDUZIDA NA PETIÇÃO INICIAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. PREJUDICIALIDADE.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental fundada em suposta lesão a preceito fundamental extraído do art. 207 da CF, com pretensão de obter repasse dos recursos orçamentários das universidades públicas estaduais por meio de aplicação analógica do regime de duodécimos. Arguição que objetiva assegurar o funcionamento das instituições de ensino superior diante do quadro de grave crise financeira e dos sucessivos contingenciamentos realizados em suas verbas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

2. A Emenda 71/2017 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro determinou que o Poder Público repassasse às universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, anualmente, a dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual, por meio de duodécimos mensais e estabeleceu cronograma de repasse progressivo desses recursos (25% em 2018; 50% em 2019; e 100% em 2020).

3. A EC 71/2017 à Constituição do Rio de Janeiro atendeu a pretensão deduzida na petição inicial e, por conseguinte, retirou o interesse de agir, o que torna prejudicada a análise da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

– Parecer pela prejudicialidade da arguição.

8. Intimada a se manifestar a respeito, a parte autora opõe-se à arguida prejudicialidade, ao registro de que “a aprovação da EC nº 71/2017 à CERJ não foi capaz de coibir essa prática institucional contrária à CF/88”,

ADPF 474 / RJ

continuando o Governo do Estado a concentrar, “*de forma excessiva e inconstitucional*”, os recursos orçamentários destinados às universidades públicas daquela unidade da federação, sem lhes repassar os duodécimos assegurados pela Constituição Estadual.

Requer o prosseguimento do feito, bem como sejam intimados os reitores das universidades fluminenses “*a se pronunciarem acerca da real situação do repasse dos duodécimos orçamentários a essas instituições*”.

9. Foram admitidos no feito, na condição de *amici curiae*, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e o Partido Democrático Trabalhista – PDT.

É o relatório.

Publicado sem revisão.

14/12/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474 RIO DE JANEIRO

VOTO**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):**

1. Consoante relatado, na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, a parte autora impugna o arranjo institucional conformado pelos Decretos nºs 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014 do Estado do Rio de Janeiro, consistente no modelo concentrado de gestão de recursos orçamentários das universidades públicas no Governo Estadual, e correlata omissão sistemática de repasses das receitas previstas às instituições universitárias fluminenses ou pagamento de suas despesas essenciais.

Tal quadro fático normativo afrontaria os arts. 207 (autonomia universitária, sobremaneira na dimensão da autonomia de gestão financeira e patrimonial), 6º e 205 (direito à educação), 5º, *caput* (igualdade de oportunidade), 218 (promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica) e 3, I e II (construção de uma sociedade livre, justa e solidária e garantia do desenvolvimento nacional), todos da Constituição Federal.

Dessa forma, pretende a concretização da autonomia universitária na perspectiva financeira. Em particular, por meio de analogia ao disposto no **art. 168** da Constituição Federal para demais entidades autônomas, isto é, que seja reconhecido o direito à entrega dos recursos orçamentários às universidades estaduais do Rio de Janeiro **em duodécimos** (UERJ, UENF e UEZO).

2. Ocorre que, conforme noticiado pelo Vice-Procurador-Geral da República em seu parecer, a Assembleia Legislativa promulgou, em 21 de dezembro de 2017, a Emenda nº 71 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com o seguinte teor:

Art. 1º O artigo 309, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fica acrescido, do seguinte parágrafo:

ADPF 474 / RJ

Art. 309 – (...)

§ - O poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual que lhe será transferida em duodécimos, .’

Art. 2º O artigo 309, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fica acrescido, do artigo 309-A com a seguinte redação:

Art. 309-A - O poder público destinará anualmente à Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF e à Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste – UEZO, dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo os seus efeitos a partir de º de janeiro de 2018, consoante a seguinte regra de transição:

I- em 2018, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da dotação definida de acordo com a Lei Orçamentária Anual-LOA 2018;

II- em 2019, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da dotação definida de acordo com a Lei Orçamentária Anual-LOA 2019;

III- em 2020, 100% (cem por cento) da dotação definida de acordo com a Lei Orçamentária Anual- LOA 2020.

3. Positivado, na ordem jurídica fluminense, mediante emenda à Constituição Estadual, o direito das universidades públicas estaduais ao recebimento de duodécimos mensais correspondentes aos valores a elas

ADPF 474 / RJ

atribuídos no orçamento do ente federado, resulta satisfeita a pretensão veiculada na presente ação, a tornar insubsistente o interesse processual e prejudicar o prosseguimento do processo.

Ou seja, o constituinte estadual de reforma optou, expressamente, por operacionalizar a autonomia financeira das universidades públicas da entidade federativa com repasse obrigatório, em duodécimos, das verbas orçamentárias a elas destinadas, o que satisfaz a essência da pretensão e implica a prejudicialidade da ação de controle de constitucionalidade.

Nos termos da linha decisória desta Suprema Corte, o atendimento da pretensão deduzida na petição inicial, após a instauração do processo de controle abstrato, mediante formalização de ato normativo pelo poder competente, tem o condão de afastar o pressuposto processual relativo ao interesse de agir da parte postulante. Nesse sentido: **ADO 5-AgR/DF** (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 09/02/2018, DJe 26/02/2018); **ADI 5120-AgR/CE** (Rel. Min. Celso de Mello, j. 19/08/2015, DJe 12/06/2016); e **ADI 2072/RS** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 04/02/2015, DJe 02/03/2015). Também, de minha relatoria, a **ADI 4583/DF**, j. 23/11/2020, DJe 03/12/2020.

4. Note-se que, ainda que não se trate de incorporação do que pretendido ao texto constitucional federal, resta evidentemente atendido o pedido, em seu cerne. Isso porque, como se percebe da leitura da petição inicial, a pretensão da parte autora é restrita às universidades estaduais e ao Executivo daquele ente federativo, a afastar, porque já desnecessária, a atuação da jurisdição constitucional por esta Suprema Corte.

5. Também cabe registrar que, para além da alteração normativa empreendida pela EC nº 71/2017, a legislação orçamentária do Estado do Rio de Janeiro já veio a contemplar, expressamente, a asseguaração dos repasses de recursos em duodécimos às universidades fluminenses, tal como determinado pelo constituinte estadual.

Mais especificamente, verifico que ao menos a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, Lei Estadual nº 9.000/2020, assim dispõe:

Art. 55 - Em cumprimento a Emenda Constitucional

ADPF 474 / RJ

nº 71/2017, deverão ser alocados na LOA de 2021 os valores globais dos orçamentos a serem transferidos para cada universidade e a garantia constitucional da transferência em duodécimos mensais ao longo da realização orçamentária de 2021 em respeito a sua autonomia administrativa e financeira garantido pelo parágrafo único do art. 1º da EC nº 71/2017.

Ainda, diante de eventual contingenciamento, a definição das despesas objeto de corte cabe aos próprios reitores, conforme previsão igualmente expressa na referida lei:

Art. 9º - A Lei Orçamentária Anual conterá dispositivos para adaptar as despesas aos efeitos econômicos, tais como:

I - alterações na estrutura organizacional ou na competência legal ou regimental de órgãos, entidades e fundos dos Poderes do Estado; II - realização de receitas não previstas; III - realização de receita em montante inferior ao previsto; IV - calamidade pública por desastres da natureza, calamidade pública financeira, pandemia, endemia e situação de emergência, todas reconhecidas por Lei s específicas; V - alterações conjunturais da economia nacional e/ou estadual reconhecidas por legislação específica; VI - alterações na legislação estadual ou federal; VII - promoção do equilíbrio econômico-financeiro, entre a execução das despesas e receitas orçamentárias, devidamente motivado, justificado e demonstrado.

§ 1º - O Poder Executivo definirá critérios e formas de limitação de empenho com o objetivo de atender ao disposto no presente artigo.

I - quando houver necessidade de contingenciamento através de limitação de empenho dos orçamentos dos poderes e das universidades, o chefe do poder executivo, definirá o montante a ser contingenciado de cada um e editará o respectivo

ADPF 474 / RJ

decreto, e os chefes dos poderes e os reitores, decidirão em que programas de trabalho farão os bloqueios das dotações no montante determinado pelo decreto e farão publicar seus atos no diário oficial;
(...)

No mais, a título de nota, acrescento que, perante a Assembleia Legislativa, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 17/2020, de 13 de março de 2020, que *“autoriza a regulamentação do § 6º do artigo 309 e o artigo 309-A da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dispõem sobre o repasse em duodécimos para as universidades estaduais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro”*, atualmente sob apreciação da Comissão de Constituição e Justiça.¹

6. Nesse cenário, embora a parte autora oponha-se à prejudicialidade da ação, ao destaque, sobretudo, do fundamento da omissão sistemática do Governo do Estado, tenho que esse quadro atende à pretensão em seu cerne, qual seja, o reconhecimento do direito ao repasse das verbas na forma de duodécimos, como garantia da autonomia de gestão financeira e patrimonial, corolário da autonomia universitária textualmente explicitado na Constituição Federal (art. 207).

O novo quadro afasta a concentração orçamentária no Poder Executivo, pois a determinação de entrega dos recursos em duodécimos justamente implica que a concreta gestão do orçamento universitário deve ser feita pela própria instituição de ensino superior, **no exato sentido do pleito formulado.**

7. Pode-se vislumbrar, aqui, a configuração de **litígio estrutural**, ao (i) questionar o arranjo institucional e correlato padrão de conduta omissa do Governo Estadual, que reiteradamente não repassaria os recursos nem efetuaria os pagamentos das despesas das universidades, nem sequer dos gastos essenciais, e (ii) se pretender remediar essas

1 Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=143&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvZDljY2NkODNjMjA3ZmM0NzgzMjU2NmVjMDAxOQO4MmUvM2VIMzA3OTNiOWY3YWYzYjAzMjU4NTI5MDA2ODkxNzY/T3BlbkRvY3VtZW50

ADPF 474 / RJ

mesmas espécies de violação, na dimensão estrutural. Ou seja, busca-se modificar a forma de funcionamento da instituição envolvida, para concretização da norma constitucional (FISS, Owen. *The Forms of Justice. Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, p. 1-58, nov. 1979). Assim é que, em sua última manifestação, a parte autora frisa que a demanda “*não se volta à impugnação de normas ou omissões normativas específicas*”, mas da “*absoluta concentração*” da gestão orçamentária e respectiva “*prática institucional adotada sistematicamente pelo Poder Executivo estadual*”.

Entretanto, o que se nota é verdadeira imbricação entre a alegada prática e o quadro normativo tal como desenhado na petição inicial. A pretensão central de definição normativa à argumentação de lacuna para aplicação de norma por analogia, que seria uma das formas de implementação, evidencia o entrelaçamento entre as violações alegadas. Eventual lesão existente dentro do novo quadro fático-normativo há de ser tratada em via própria.

8. Nessa linha de raciocínio, a propósito, inaplicável o precedente formado por este Plenário para excepcionar o reconhecimento da prejudicialidade por alteração normativa no campo das arguições de preceitos fundamentais, a remediar os efeitos práticos remanescentes que lesam preceito fundamental (ADPF 33).

No presente caso, as inovações fático-normativas demandam debate próprio, se for o caso, com delineamento – e efetiva demonstração – da respectiva lesão a preceito fundamental. No que delineado no processo, já não se justifica a atuação jurisdicional. Insuficiente, nesse sentido, a indicação, como feito na última manifestação da parte autora, de matérias jornalísticas, de 2019, ao referir o não repasse, pelo Governo do Estado, dos duodécimos, em violação ao agora determinado pela Constituição Estadual.

Conclusão

9. Ante o exposto, assento o **prejuízo** da presente arguição, de modo a extinguir o processo sem resolução do mérito.

É o voto.

ADPF 474 / RJ

Publicado sem revisão.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ)
E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : HENRIQUE COUTO DA NOBREGA (99056/)

AM. CURIAE. : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -PDT

ADV.(A/S) : MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO (62818/RJ) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora), que assentava o prejuízo da presente arguição, de modo a extinguir o processo sem resolução do mérito, pediu vista dos autos o Ministro Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

01/07/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474 RIO DE JANEIRO

VOTO-VISTA:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL DAS UNIVERSIDADES.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se impugna o regime financeiro-orçamentário aplicado às universidades estaduais do Rio de Janeiro. O autor pede que se ordene ao Estado o repasse das dotações orçamentárias destinadas a essas instituições na forma do art. 168 da Constituição.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Está em debate saber se: (i) a Constituição assegura às universidades públicas o recebimento dos recursos previstos no orçamento por meio de duodécimos mensais; e (ii) se o regime financeiro-orçamentário aplicado às universidades fluminenses viola a autonomia universitária (art. 207 da Constituição).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. *Conhecimento da ação.* A superveniência de emenda à Constituição

ADPF 474 / RJ

estadual que prevê a transferência de duodécimos às universidades não importa prejuízo à ADPF. O alegado quadro de violação à autonomia de gestão financeira e patrimonial decorreria de prática administrativa adotada pelo Poder Executivo estadual, e não da ausência de norma. Nesse sentido, alega-se na petição inicial que o modelo de repasse por duodécimos já estava previsto desde a redação original da Constituição do Estado.

4. *Mérito.* A autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas não impõe o regime dos duodécimos, nem veda o uso do sistema de caixa único. No entanto, qualquer que seja o modelo de autonomia definido pelos entes federados, deve-se assegurar às universidades um mínimo de recursos financeiros e patrimônio para gerir. Tal montante deve ser, ao menos, suficiente para garantir o funcionamento da instituição. Precedente.

5. No caso concreto, restou demonstrado um quadro de progressiva e sistemática supressão de um espaço mínimo de autogestão, que persiste até hoje. De forma reiterada, despesas básicas essenciais ao funcionamento das universidades (inclusive as obrigatórias) deixaram de ser realizadas pelo órgão central de gestão financeira do Estado. Nesse cenário, a prática financeiro-orçamentária em questão,

ADPF 474 / RJ

caracterizada pelo não repasse de verbas e pela recusa ao pagamento de despesas regularmente liquidadas, compromete gravemente a autonomia universitária.

6. O Plenário do STF já decidiu que a transferência orçamentária por duodécimos é um dos mecanismos possíveis para assegurar autonomia de gestão financeira e patrimonial às universidades (ADI 5.946, Rel. Min. Gilmar Mendes). Tendo sido esse o modelo eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, cabe ao Chefe do Executivo realizar os repasses mensalmente e à instituição de ensino superior gerir diretamente os recursos transferidos.

7. As universidades não dispõem da mesma autonomia financeira e orçamentária reservada aos órgãos de poder. Precedente. Assim, ainda que a regra dos duodécimos elimine a discricionariedade quanto aos repasses, em caso de frustração de receitas pode o Governador realizar contingenciamentos na forma do art. 9º, caput, da LC nº 101/2000. Tal limitação deve ser proporcional à redução na arrecadação esperada, além de ressalvar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente para assegurar às universidades fluminenses a

ADPF 474 / RJ

aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual.

9. Tese: “O art. 207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos”.

Dispositivos relevantes citados:
Constituição Federal, arts. 6º, 168, 207;
Emenda à Constituição Estadual do Rio de Janeiro nº 71/2017; LC nº 101/2000, art. 9º e
Lei nº 9.394/1996, art. 54, § 1º, IV e VII.

Jurisprudência relevante citada: ADI 4.102, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia (2014) e ADI 5.946, Rel. Min. Gilmar Mendes (2021).

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):

I. SÍNTESE DO CASO:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, em que se impugna o regime financeiro-orçamentário aplicado às universidades estaduais do Rio de Janeiro e se pede o reconhecimento da sua prerrogativa de receber o repasse das dotações orçamentárias a elas destinadas por meio de duodécimos.

2. A autora alega que, à época do ajuizamento da ação, as

ADPF 474 / RJ

universidades estaduais do Estado do Rio de Janeiro passavam pela maior crise da sua história. Narra que houve atraso de quase três meses no pagamento de vencimentos de professores e demais servidores, de salários de terceirizados, bolsas de estudantes e de fornecedores de serviços essenciais ao funcionamento das unidades, como de limpeza, coleta de lixo, manutenção de elevadores etc. Aduz que um dos elementos para a crise seria a concentração absoluta da gestão financeira no Poder Executivo estadual, que deixara de liberar verbas às universidades. Aponta que, desde o ano 2000, os recursos depositados nas contas dessas fundações públicas são repassados à Conta Única do Tesouro, o que esvazia a atuação de gestão financeira das instituições de ensino superior.

3. Diante desse quadro, entende que há flagrante violação à autonomia constitucionalmente conferida às universidades públicas (CF/1988, art. 207). Aponta que essa garantia tem caráter instrumental à salvaguarda de diversos direitos fundamentais, como o direito à educação (CF/1988, art. 6º e 205), à igualdade de oportunidades (CF/1988, art. 5º, caput) e ao desenvolvimento científico e de pesquisa (CF/1988, art. 218). Sustenta que, como não se questiona algum ato normativo em específico, o único instrumento cabível para questionar a matéria seria a ADPF.

4. O autor da ação ressalta a importância da autonomia universitária. Defende que se trata de elemento essencial para que as instituições cumpram seu papel de divulgação de conhecimento, de desenvolvimento científico e de formação profissional. Destaca que, por constituir um espaço de reflexão crítica, é necessária a proteção das universidades contra eventuais perseguições ou descasos governamentais. Expõe que o texto constitucional decompõe a autonomia universitária em três partes: (i) didático-científica, (ii) administrativa e (iii) de gestão financeira e patrimonial, e enfoca a sua argumentação nesse último aspecto.

ADPF 474 / RJ

5. Sobre a autonomia de gestão financeira e patrimonial, reconhece que a Constituição não disciplina detalhes operacionais para a sua concretização, mas defende a impossibilidade de esvaziar essa prerrogativa. Aponta que o modelo de gestão financeira adotado pelo Estado viola normas gerais de educação, de competência federal (CF/1988, art. 24, IX, §§ 1º e 2º), uma vez que a lei de diretrizes e bases da educação nacional assegura às universidades públicas a elaboração do seu orçamentária e realizar as providências financeiras e patrimoniais necessárias ao seu bom desempenho (Lei nº 9.394/1996, art. 54, § 1º, IV e VII)ⁱ.

6. Por esse motivo, defende que deveria incidir em favor das universidades, de forma analógica, o disposto no art. 168 da Constituição, que assegura o repasse de verbas orçamentárias na forma de duodécimos. Afirma que a Constituição estadual prevê o repasse orçamentário por duodécimos em favor das universidades públicas, desde a sua redação originária. Nesse ponto, esclarece que o art. 309 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro previa a vinculação de 6% da receita tributária fluminense à UERJ e o repasse orçamentário por duodécimos. Reconhece que o dispositivo foi invalidado por este STF no julgamento da ADI 4.102 (Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, j. 30.10.2014), mas defende que os efeitos da decisão só recaíram sobre a indevida vinculação da receita de impostos, e não a forma de repasse das dotações. Ressalva que o regime de duodécimos não exonera os órgãos autônomos de responsabilidade financeira, devendo promover a limitação e o contingenciamento de gastos no caso de frustração de receitas, nos termos do art. 9º, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2001ⁱⁱ.

7. Com base nessas razões, a autora formula pedido cautelar para que fosse determinada de imediato a realização de repasses orçamentários na forma pretendida. No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade da concentração, no Poder Executivo, da gestão

ADPF 474 / RJ

financeira e orçamentária dos recursos destinados às universidades, bem como o reconhecimento do direito ao recebimento desses valores por duodécimos. Subsidiariamente, pede o recebimento da demanda como ação direta, para invalidar parcialmente os Decretos nº 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014, todos do Estado do Rio de Janeiro, quanto à submissão das universidades ao sistema de Caixa Único do Tesouro, com a consequente determinação da observância do regime de duodécimos.

8. Recebida a inicial, diante do pedido cautelar, a Ministra Rosa Weber determinou a manifestação urgente dos interessados (docs. 16 e 17).

9. O Governador do Estado do Rio de Janeiro apresentou sua manifestação (doc. 22). Inicialmente, questiona o cabimento da ADPF, pela ausência de preceito fundamental, pela existência de outros meios, como mandado de segurança ou ação civil pública, para atacar a suposta omissão do Poder Público e pelo fato de o STF já ter invalidado norma similar no julgamento da mencionada ADI 4.102. No mérito, sustenta que não existe violação à autonomia orçamentária, já que a unidade de tesouraria também é medida adotada pela União (art. 1º da Medida Provisória nº 2.170/2001). Argumenta que a regra do art. 168 da Constituição, que prevê o repasse de duodécimos, tem caráter excepcional e não pode ser aplicada por analogia.

10. A então Advogada-Geral da União também defende o não conhecimento da ação e, no mérito, se manifesta pela improcedência dos pedidos (doc. 26). Entende que a centralização de recursos financeiros em caixa único é medida de transparência, controle e racionalidade, não sendo incompatível com a autonomia financeira.

11. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) requereu seu ingresso como *amicus curiae* (doc. 28). Reforça que a autonomia administrativa-financeira é um traço necessário para o pleno

ADPF 474 / RJ

estabelecimento da autonomia universitária. Alega que o Executivo retirou, aos poucos, da universidade a administração plena dos recursos orçamentários alocados em seu favor. Afirma que, antes de 2000, a execução de seus gastos era feita de forma autônoma, com o recebimento em duodécimos da parte que lhe cabia no orçamento. Aponta que, mesmo prevendo e executando gastos em conformidade com a lei orçamentária, o Estado tem a decisão final sobre o que e a quem pagar e deixa de liquidar várias obrigações concernentes à UERJ.

12. Aponta que, no modelo atual, não tem garantia do recebimento dos valores previstos no orçamento nem a capacidade de decidir sobre o destino do montante a ser despendido. Expõe que essa realidade a impede de promover políticas públicas relevantes à população geral, como a assistência à saúde realizada pelo Hospital Universitário.

13. Nesse contexto, reforça o pedido de imposição do repasse por duodécimos, que, a seu ver, seria uma prerrogativa extraível do art. 207 da Constituição. Reitera os pedidos cautelares e finais formulados pela autora.

14. O Partido Democrático Trabalhista também requereu o ingresso como *amicus curiae* (doc. 33), sendo ambos os pedidos deferidos pela Ministra Rosa Weber (doc. 32 e doc. 35).

15. A Rede Sustentabilidade apresentou petição rebatendo a preliminar de não cabimento da ação (doc. 36). Reforça que a autonomia universitária constitui um preceito fundamental e um traço do direito à educação (art. 6º e art. 205 da CF/1988). Aduz que o risco na demora da prestação jurisdicional teria se agravado, reforçando o pedido cautelar.

16. O Procurador-Geral da República opinou pelo prejuízo da ação (doc. 39). Informou que a Emenda à Constituição do Estado do Rio

ADPF 474 / RJ

de Janeiro nº 71/2017 determinou o repasse em duodécimos da dotação orçamentária às universidades públicas. Dessa maneira, não haveria mais interesse jurídico no prosseguimento do feito.

17. Intimada pela relatora (doc. 40), a Rede Sustentabilidade se manifestou pela subsistência do interesse de agir (doc. 41). Registra que a demanda não questiona omissão normativa específica, mas a prática institucional imputada ao Poder Executivo de concentrar os recursos orçamentários das universidades estaduais. Informa que tal conduta teria permanecido mesmo após a aprovação da emenda. A UERJ também se manifestou no sentido de que a emenda constitucional não estaria sendo cumprida (doc. 43).

18. Em sessão virtual realizada entre 03.12.2021 a 13.12.2021, a relatora, Ministra Rosa Weber, votou pelo não conhecimento da ADPF. Entendeu que a EC estadual nº 71/2017 atendeu à pretensão autoral, de modo que o sistema normativo estadual já teria incorporado o dever de transferência orçamentária mediante duodécimos. Nesse cenário, eventual violação à autonomia universitária estaria inserida em um quadro inteiramente novo, tanto fático quanto jurídico, e não poderia ser apreciada nestes autos.

19. Na ocasião, pedi vista dos autos, em razão da complexidade das questões jurídicas envolvidas.

20. É o breve relatório. **Passo a votar.**

II. CONHECIMENTO DA AÇÃO

21. Peço vênias para divergir da relatora e afastar a preliminar de prejuízo à arguição de descumprimento de preceito fundamental em razão da superveniência da EC estadual nº 71/2017.

ADPF 474 / RJ

22. Extraí-se da inicial que o pedidos da requerente no mérito são os seguintes:

“a) Seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos Decretos do Estado do Rio de Janeiro nºs 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”.

23. Subsidiariamente, apresenta-se pedido de declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos Decretos estaduais nº 22.939/1997, 26.355/2000 e 44.899/2014, para excluir do regime de Caixa único do Tesouro a gestão financeira da universidades estaduais, assegurando-lhes o direito ao recebimento de duodécimos.

24. A relatora entendeu que a superveniência da EC estadual nº 71/2017 esvaziou o interesse de agir da presente ação. Isso porque o referido ato normativo assenta a prerrogativa das instituições de ensino superior de receber duodécimos. Desse modo, já teria havido o atendimento da pretensão veiculada nesta demanda.

25. Penso, com a devida vênia, que o objeto da ação é mais amplo do que se assume no voto da relatora. Como consta da inicial, o que se impugna na ADPF “não é algum ato normativo específico, mas o arranjo institucional e o comportamento adotado pelo Estado do Rio de

ADPF 474 / RJ

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” (doc. 1, item 25).

26. Sendo assim, a edição de ato normativo não é capaz de satisfazer, por si só, o interesse do requerente na ação, especialmente quando se observa a afirmação, constante da petição inicial, no sentido de que o modelo de repasse por duodécimos já estava previsto na Constituição do Estado desde a redação original. Nesse contexto, para que houvesse a perda do objeto, seria necessária a efetiva superação do alegado quadro de ausência de autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades.

27. Em lugar disso, o que se vê é que, apesar da alteração normativa, o repasse de recursos às instituições não tem ocorrido (docs. 41 e 43). Além da manifestação do autor e da própria universidade, notícias públicas recentes apontam a continuidade das restrições dos repasses e a dificuldade da UERJ em arcar com pagamentos ordináriosⁱⁱⁱ. Assim, permanecendo os fatos apontados na inicial, há de se enfrentar o mérito para se aferir se a postura do Poder Executivo estadual representa, ou não, descumprimento de preceito fundamental.

28. Por tais fundamentos, divirjo da relatora para conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

III. MÉRITO

29. A partir das impugnações e argumentos delineados na petição inicial, há duas questões em discussão. Em primeiro lugar, é necessário definir se a previsão de autonomia de gestão financeira e patrimonial, prevista no art. 207 da Constituição, assegura às

ADPF 474 / RJ

universidades públicas o recebimento das dotações orçamentárias a elas destinadas por meio de duodécimos mensais, na forma do art. 168 da Constituição. Em segundo lugar, cabe avaliar se o regime financeiro-orçamentário atualmente aplicado às universidades fluminenses viola a sua autonomia.

30. A primeira questão já foi decidida pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 5.946 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.05.2021), esta Corte definiu que a autonomia de gestão financeira e patrimonial, assegurada às universidades pela Constituição, não impõe a adoção da regra dos duodécimos. Nos termos do voto do relator, foi reconhecido que há diferentes modelos que podem ser validamente adotados para concretizar a autonomia universitária. A seguir:

“Essa é, inclusive, a realidade posta. Como me referi no início da decisão, o Estado de São Paulo, por decreto do governador, optou por garantir o repasse de percentual da arrecadação do ICMS às Universidades paulistas. Assim, variando a arrecadação do ICMS para mais ou para menos, as Universidades devem gerir os recursos de modo a atender seus compromissos financeiros. Já os Estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina optaram por prever o repasse do orçamento na forma de duodécimos, ou seja, uma vez definido o orçamento pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, o orçamento destinado à Universidade será a ela repassado mensalmente para que livremente o administre”.

31. Assim, sem que haja uma opção pelo ente federado por esse modelo de autonomia de gestão financeira, não é possível extrair diretamente do art. 207 da Constituição um direito ao recebimento de duodécimos em favor das instituições públicas de ensino superior. O que se extrai da Constituição como garantia às universidades públicas é a existência de um modelo de autonomia financeira que lhes confira um

ADPF 474 / RJ

espaço mínimo de autogestão; isto é, um mínimo de recursos e de patrimônio que possibilite o adequado cumprimento das suas funções. Essa conclusão também já foi alcançada pelo STF no julgamento da ação direta referida acima. Transcrevo o trecho pertinente do voto do relator:

“Forçoso concluir, portanto, que autonomia didático-científica só se perfectibiliza com as garantias da autonomia administrativa e da autonomia de gestão financeira e patrimonial que, por sua vez, só serão de fato observadas se presentes recursos financeiros mínimos para assegurar seu funcionamento.

(...) de nada vale prever autonomia para o desempenho de suas funções, se não são garantidos recursos suficientes para exercê-las.

Portanto, não basta garantir às universidades autonomia de gestão financeira e patrimonial, se a elas não for garantido um mínimo de recursos e patrimônio para gerir” (ADI 5.946, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.05.2021).

32. A partir disso, então, cumpre-se verificar se a prática financeiro-orçamentária adotada pelo Estado do Rio de Janeiro relativamente às suas universidades, caracterizada pela gestão centralizada de recursos em Caixa Único do Tesouro estadual, importa violação à autonomia de gestão financeira e patrimonial prevista no art. 207 da Constituição.

33. O sistema de caixa único, adotado pela União e por diversos entes subnacionais, tem fundamento no princípio da unidade de tesouraria e se caracteriza pela concentração de todos os recebimentos e pagamentos do ente federado e das entidades a ele vinculadas por meio de uma única conta, ou de conjunto de contas vinculadas entre si. Trata-se de modelo legítimo que tem os méritos de facilitar a publicidade e o controle do gasto público. A opção por esse sistema, abstratamente considerada, não importa, por óbvio, violação à autonomia financeira e patrimonial das universidades públicas. Como exposto pela então

ADPF 474 / RJ

Advogada-Geral da União, as instituições superiores federais, por exemplo, estão vinculadas aos parâmetros do Ministério da Educação (doc. 26, fl. 22) e ao Caixa Único do Tesouro Nacional^{iv}.

34. O problema, no caso em tela, não decorre da opção, feita em decretos estaduais, pela gestão centralizada das receitas e despesas do Estado em sistema de caixa único. A inconstitucionalidade verificada decorre da imposição progressiva e desproporcional de restrições orçamentárias, financeiras e administrativas às universidades públicas estaduais. De forma reiterada, despesas básicas essenciais ao funcionamento das universidades deixaram de ser realizadas pelo órgão central de gestão financeira do Estado. O cenário demonstrado nos autos evidencia um quadro de progressiva e sistemática supressão de um espaço mínimo de autogestão, que persiste até hoje e tende a comprometer a própria existência das universidades.

35. O descumprimento a preceito fundamental, friso, não está na centralização dos recebimentos e pagamentos em regime de conta única, mas na sua associação à prática de impor, gradativamente, dificuldades à ordenação de despesas, bem como de recusar reiteradamente o seu pagamento, mesmo quando regularmente empenhadas e liquidadas. Existente previsão orçamentária e disponibilidade financeira, não cabe ao ente central impedir o adimplemento de obrigações básicas necessárias à manutenção do funcionamento das universidades.

36. Caracterizado o estado de violação à autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades públicas fluminenses, pelo não cumprimento das garantias mínimas extraíveis do art. 207 da Constituição, a solução a ser dada ao problema deve levar em conta as escolhas feitas pelo ente federado nessa matéria. No caso concreto, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro elegeu o repasse orçamentário na forma de duodécimos como mecanismo de concretização da

ADPF 474 / RJ

autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades estaduais.

37. Seja pelo teor da EC estadual nº 71/2017, seja pela redação original do art. 309, § 1º – cuja declaração de inconstitucionalidade por esta Corte (ADI 4.102, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, j. 30.10.2014) teve em vista apenas a vinculação de receitas de impostos –, a transferência em duodécimos mensais das dotações orçamentárias referentes às universidades fluminenses está prevista no texto da Constituição estadual. Tendo sido esse o modelo eleito pelo Estado, cabe ao Chefe do Executivo realizar os repasses mensalmente e à instituição de ensino superior gerir diretamente os recursos transferidos.

38. Não se mostra razoável submeter as instituições de ensino superior à discricionariedade ampla do Governador ou da Secretaria de Fazenda para a realização de despesas básicas. Se o regime de caixa único fluminense fosse apto a assegurar às universidades a gestão das suas opções orçamentárias e a execução de suas despesas básicas, não existiriam maiores problemas. Quando, contudo, rejeitam-se os pagamentos mais elementares ao funcionamento dessas entidades, a centralização passa, então, a representar uma forma de esvaziar a autonomia constitucionalmente exigida. Por isso, reconheço a existência de violação a preceito fundamental e, *considerado o quadro normativo do Rio de Janeiro*, reconheço a prerrogativa das universidades públicas daquele Estado de receber e gerir os valores a elas destinados e realizar, por ato próprio, suas despesas.

39. Isso não significa que essas instituições de ensino superior devam ser imunizadas perante as crises financeiras do Estado. Também não significa atribuir aos reitores prerrogativas típicas de Chefe de Poder. As universidades não dispõem da mesma autonomia financeira e orçamentária reservada aos órgãos de poder ADI 5.946 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.05.2021). Dessa forma, não seria justificável afastar, em

ADPF 474 / RJ

seu favor, a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo estadual de promover a limitação dos recursos transferidos, em caso de frustração de receitas. O que não se pode admitir é que elas sejam um *alvo preferencial* de contingenciamento, ou sofram paralisação absoluta.

40. Assim, ainda que a regra dos duodécimos elimine a discricionariedade quanto aos repasses, em caso de frustração de receitas pode o Governador realizar contingenciamentos na forma do art. 9º, *caput*, da LC nº 101/2000. Tal limitação deve ser proporcional à redução na arrecadação esperada, além de ressalvar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Assim, penso que se equaciona a autonomia universitária com os cuidados fiscais necessários à gestão das contas públicas, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, que se encontra em regime de recuperação fiscal.

IV. CONCLUSÃO

41. Ante o exposto, **conheço da ação e julgo parcialmente procedente o pedido**, para assegurar às universidades fluminenses a aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual. Assim, determino que as dotações orçamentárias destinadas a essas instituições sejam transferidas na forma de duodécimos mensais, com observância de todas as regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal.

42. Fica desde já, reconhecida a possibilidade de contingenciamento dos recursos financeiros a serem repassados a título de duodécimos pelo Chefe de Poder Executivo, na hipótese do art. 9º da LC nº 101/2000. Tal limitação deve ser proporcional à redução na arrecadação esperada e ressalvar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais.

43. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “O art.

ADPF 474 / RJ

207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos”.

44. É como voto.

Inteiro Teor do Acórdão - Página 36 de 41

i 1. Lei nº 9.394/1996, 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: (...)

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; (...)

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

ii 2. LRF, 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 subseqüentes, 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 do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias".

iii 3. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/05/10/bolsistas-da-uerj-relatam-atrasos-no-beneficio-e-dificuldade-ate-para-pagar-o-onibus.ghtml>; <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/05/14/professores-do-cap-uerj-suspendem-aulas-por-falta-de-pagamento.ghtml>. Acesso em 20.05.2024.

iv 4. MP nº 2.170/2001, art. 1º. Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 073032/RJ) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : HENRIQUE COUTO DA NOBREGA (99056/)

AM. CURIAE. : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -PDT

ADV.(A/S) : MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO (62818/RJ) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora), que assentava o prejuízo da presente arguição, de modo a extinguir o processo sem resolução do mérito, pediu vista dos autos o Ministro Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), que divergia da Ministra Rosa Weber (Relatora) para conhecer da ação e julgar parcialmente procedente o pedido, para assegurar às universidades fluminenses a aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual e, assim, determinar que as dotações orçamentárias destinadas a essas instituições sejam transferidas na forma de duodécimos mensais, com observância de todas as regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, ficando desde já, reconhecida a possibilidade de contingenciamento dos recursos financeiros a serem repassados a título de duodécimos pelo Chefe de Poder Executivo, na hipótese do art. 9º da LC nº 101/2000, devendo tal limitação ser proporcional à redução na arrecadação esperada e ressaltar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, propondo a fixação da seguinte tese de julgamento: "O art. 207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos", pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Impedido o Ministro Luiz Fux. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 21.6.2024 a 28.6.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente),

Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

09/09/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474 RIO DE JANEIRO

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Acompanho o voto proferido pelo eminente Ministro ROBERTO BARROSO, no sentido da PARCIAL PROCEDÊNCIA da ADPF, nos termos do voto de Sua Excelência.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 474

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 073032/RJ) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : HENRIQUE COUTO DA NOBREGA (99056/)

AM. CURIAE. : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -PDT

ADV.(A/S) : MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO (62818/RJ) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto da Ministra Rosa Weber (Relatora), que assentava o prejuízo da presente arguição, de modo a extinguir o processo sem resolução do mérito, pediu vista dos autos o Ministro Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 3.12.2021 a 13.12.2021.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), que divergia da Ministra Rosa Weber (Relatora) para conhecer da ação e julgar parcialmente procedente o pedido, para assegurar às universidades fluminenses a aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual e, assim, determinar que as dotações orçamentárias destinadas a essas instituições sejam transferidas na forma de duodécimos mensais, com observância de todas as regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, ficando desde já, reconhecida a possibilidade de contingenciamento dos recursos financeiros a serem repassados a título de duodécimos pelo Chefe de Poder Executivo, na hipótese do art. 9º da LC nº 101/2000, devendo tal limitação ser proporcional à redução na arrecadação esperada e ressalvar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, propondo a fixação da seguinte tese de julgamento: "O art. 207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos", pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Impedido o Ministro Luiz Fux. Não vota o Ministro Flávio Dino, sucessor da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 21.6.2024 a 28.6.2024.

Decisão: O Tribunal, por maioria, (a) conheceu da ação e

julgou parcialmente procedente o pedido, para assegurar às universidades fluminenses a aplicação de regime financeiro-orçamentário compatível com a sua autonomia, conforme o modelo eleito na Constituição estadual, determinando que as dotações orçamentárias destinadas a essas instituições sejam transferidas na forma de duodécimos mensais, com observância de todas as regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal; (b) reconheceu, desde já, a possibilidade de contingenciamento dos recursos financeiros a serem repassados a título de duodécimos pelo Chefe de Poder Executivo, na hipótese do art. 9º da LC nº 101/2000, devendo tal limitação ser proporcional à redução na arrecadação esperada e ressalvar as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais; e (c) fixou a seguinte tese de julgamento: "O art. 207 da Constituição exige que o regime financeiro-orçamentário aplicável às universidades públicas lhes assegure um espaço mínimo de autogestão. Tal diretriz pode ser concretizada inclusive, mas não obrigatoriamente, pelo repasse orçamentário na forma de duodécimos". Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora) e Gilmar Mendes. Não votou o Ministro Flávio Dino, sucessor da Relatora. Impedido o Ministro Luiz Fux. Plenário, Sessão Virtual de 30.8.2024 a 6.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário