

APLICAÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL EM FACE DA
AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UMA LEITURA
CONSTITUCIONAL

*THE FISCAL RECOVERY REGIME APPLICATION FACING THE
CONSTITUTIONAL AUTONOMY OF PUBLIC UNIVERSITIES: A CONSTITUTIONAL
READING*

Ricardo Lodi Ribeiro;¹

Henrique Couto da Nóbrega.²

Resumo: O artigo pretende analisar, a partir da experiência vivida no Estado do Rio de Janeiro, as implicações entre o novo Regime de Recuperação Fiscal, destinado a sanar as contas dos entes subnacionais em dificuldade fiscal, e a regra de autonomia de gestão financeira das universidades públicas, que tem previsão no art. 207, da Constituição Federal.

Palavras-chave: Regime de Recuperação Fiscal. Autonomia universitária. Orçamento público. Supremacia da Constituição.

Abstract: The article intends to analyze, based on the experience of the State of Rio de Janeiro, the implications between the new Fiscal Recovery Regime, designed to remedy the accounts of subnational entities in fiscal difficulty, and the rule of financial management autonomy of public universities, which is provided in Article 207 of the Federal Constitution.

Keywords: Fiscal recovery regime. University autonomy. Public budget. Constitutional supremacy.

1 A CRISE FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

¹ Mestre em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes, Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho. Professor Associado de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

² Mestrando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Procurador da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em junho 2016, como decorrência de uma série de fatos econômicos³, o Estado do Rio de Janeiro decretou a calamidade pública em suas finanças⁴. Isso foi necessário, dentre outros aspectos, para flexibilizar alguns dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵ e manter os serviços em funcionamento. Esse estado de calamidade foi reconhecido pelo parlamento fluminense, por meio da Lei estadual 7.483/17 que em seu art. 4.º determinou: “os créditos orçamentários abertos durante a vigência do Estado de calamidade pública deverão considerar *prioritariamente* as despesas com Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança, Ciência e Tecnologia e o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas”. Essa situação tem sido sucessivamente prorrogada até os dias atuais⁶.

Para solucionar essa crise, ainda em 2017, o Congresso Nacional elaborou a Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e alterou a Lei Complementar 101, de 04 de março de 2000 (LRF). Em julho desse mesmo ano, o Estado do Rio de Janeiro ingressou oficialmente no novo regime⁷, uma vez que cumpria os requisitos estabelecidos no art. 3.º da lei⁸.

Ao optar pelo ingresso no RRF, o ente político assumiu uma série de obrigações ao mesmo tempo em que passou a conviver com um feixe de restrições legais impostas pelo art. 8.º, da LC 159/17. Tais restrições, como se analisará adiante, por vezes entram em rota de colisão com direitos fundamentais e outras normas constitucionais. Esse confronto entre as normas da LC 159/17 e as da Constituição exigirá do intérprete um maior cuidado na busca

³ Para uma análise dos fatores que contribuíram para a crise fiscal do Estado consultar o recente “Diagnóstico da Situação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro produzido pela Secretaria de Fazenda do Estado: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000021429>. Acesso em 08/07/2021.

⁴ Decreto 45.692/16, e reconhecido pela lei estadual 7.483/16.

⁵ O artigo 65 da LRF previu mecanismos específicos para aplicação nas hipóteses de calamidade pública, Estado de defesa e de sítio, situações que sobrevêm de forma imprevisível e que causam desequilíbrio na gestão, afetando a situação dos entes públicos.

⁶ Em 2017, a Lei estadual 7.627/17 prorrogou o regime de exceção até o fim de 2018. A Lei estadual 8.272/18 o prolongou até o final de 2019. A Lei estadual 8.647/2019 prorrogou até o fim de 2020 e, por fim, a atual Lei estadual 9.163/2020 prorrogou até o fim de 2021.

⁷ Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017⁷, regulamentada pelo Decreto federal 9.109, de 27 de julho de 2017 (alterado pelo atual Decreto federal 10.681, de 20 de abril de 2021).

⁸ O art. 3.º foi alterado pela LC 178/21 e, atualmente, exige os seguintes requisitos: i) possuir dívida consolidada líquida (DCL) superior à receita corrente líquida (RCL); ii) despesas correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da RCL aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; iii) despesas com pessoal, de acordo com os art. 18 e 19 da LRF, que representem, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da RCL aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; iv) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da LRF.

de soluções e sentidos que não comprometam o plano de recuperação, ao tempo que mantenham hígidas as regras previstas na Constituição, sem que causem prejuízo ou paralise serviços públicos essenciais, especialmente, os serviços de educação e saúde.

As proibições impostas pelo RRF que serão adiante analisadas neste estudo e que, na prática, implicam maiores controvérsias, são aquelas direcionadas ao controle de gastos com pessoal, em especial, em áreas em que o Estado não pode suspender os serviços, v.g, educação e saúde. Dentre as proibições mais polêmicas está a aquela que veda o *provisamento* de cargos já existentes, mas que se tornaram vagos por aposentadoria ou exoneração, a realização de novos concursos públicos e a admissão de pessoal a qualquer título, salvo para reposições de contratação temporária ou cargos de chefia e direção.

Essas restrições, ao serem estendidas a alguns entes com autonomia financeira dentro da estrutura político-administrativa do Estado geram perplexidades e, especialmente no âmbito do ensino, causam problemas que, se não devidamente equacionados, podem resultar na interrupção de serviços essenciais ou no retrocesso de conquistas que violam a Constituição e outras leis.

Apesar de a LC 159/17 ter previsto um mecanismo de *compensação* financeira para situações tais, conforme dispõem os §§2.º, 3.º e 4.º, do art. 8.º, onde o eventual aumento dos gastos proibidos possa ser ajustado financeiramente, com a conseqüente redução ou anulação de despesas, tais soluções, considerando o complexo feixe de atribuições e obrigações constitucionais do Estado brasileiro, nem sempre é possível ou realizável a curto prazo. Ademais, a própria lei não define por quem e como essa compensação deverá ser realizada e ainda (no atual modelo) impõe que seja previamente autorizada pelo Conselho de Recuperação do Regime de Recuperação Fiscal.

Ademais, como se analisará nas linhas seguintes, em muitos casos quem impõe a restrição ao gasto público é quem impõe a obrigatoriedade de prestação de serviços públicos que somente podem ser implementados com o incremento do gasto, o que torna ainda mais complexa a função de adaptar o RRF.

O presente artigo, portanto, visa a demonstrar, sem pretensão de esgotar as inúmeras situações de tensão, que a norma infraconstitucional de recuperação dos entes subnacionais, embora de louvável iniciativa, deve ser interpretada e aplicada caso a caso, à luz dos

princípios e regras da Constituição e sempre com vistas à defesa de conquistas sociais básicas, em especial à prevenção dos direitos fundamentais sociais⁹.

Parte-se da premissa de que toda norma financeira é *instrumental*, não constituindo um fim em si mesma, porque o que ela visa é permitir que os gestores atinjam os objetivos constitucionais, com o melhor aproveitamento dos recursos públicos postos à sua disposição, e sua interpretação, por óbvio, não poderia subverter a lógica dos ideais da Constituição, em especial os do art. 3.º, que objetivam, dentre outros, a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza, a garantia do desenvolvimento social e a construção de uma sociedade justa e solidária.

No que toca às universidades públicas, por serem entes públicos com relativa autonomia e gestão financeira e patrimonial garantidos na Constituição, caberá ao intérprete, ao averiguar as situações de vedação da norma de recuperação, efetuar uma filtragem constitucional, respeitando o núcleo básico de liberdade financeira, tão essencial às universidades, e que foi idealizado pelo constituinte originário, a fim de permitir o pleno funcionamento da universidade e a consecução dos seus objetivos, que são indissociáveis da ciência, da tecnologia, da inovação e da melhoria da vida da população.

O esforço hermenêutico de adequar as normas restritivas de recuperação fiscal às balizas constitucionais envolve um trabalho conjunto e coordenado entre os envolvidos diretamente na recuperação do ente político, como os gestores públicos; os Tribunais de Contas, as Controladorias-Gerais, as Procuradorias e, principalmente, o colegiado federal formado para o acompanhamento do regime, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (art. 6.º, da LC 159/17), porque são esses atores que, em última análise, conduzirão as ações, emitirão pareceres e executarão, na prática, os atos necessários ao cumprimento do regime, sem paralisar as ações do Estado em crise.

2 MÉTODO (OU PERSPECTIVAS SOB AS QUAIS SERÁ O TEMA ANALISADO)

Antes de analisar as restrições legais e a suas particularidades, é necessário delimitar algumas premissas metodológicas desse estudo. Uma primeira observação é feita, a de que

⁹ Ingo Wolfgang Sarlet, “Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988”, in Ingo Wolfgang Sarlet (Org.), *Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1999.

ele trata, primordialmente, da questão do provimento dos cargos vagos, tal como estabelecido no art. 8.º, da LC 159/17.

Parte-se do princípio de que a Constituição contém normas que incidem sobre todo o ordenamento jurídico e, por isso, toda legislação infraconstitucional deve ser interpretada (filtrada) à luz das suas diretrizes.

Num segundo momento, tem-se que os institutos do Direito não devem ser interpretados isoladamente (em tiras), sem observar ou correlacionar seus enunciados com o arcabouço normativo no qual estão inseridos. Assim, as normas financeiras devem ser sempre analisadas sob o ângulo das normas constitucionais que regulamentam as finanças públicas e, além disso, daquelas que têm relação com as finanças dos entes autônomos, especialmente os que detêm capacidade para gerir seus próprios recursos, posto que essa autonomia serve justamente à preservação de suas finalidades, porque garante relativo livre-arbítrio no uso de suas verbas, valores e dotações que lhes são entregues anualmente.

Esse artigo pretende, ainda, usar exemplos práticos já vivenciados e situações ocorridas na experiência do Estado, para enriquecer o debate e suscitar reflexões mais próximas da realidade.

Por fim, usa-se o método *analítico* que procura avaliar os institutos a partir dos seus conceitos e das suas finalidades, tornando a construção dos sentidos normativos o mais próximo da realidade e da sua estrutura funcional, o que preserva a finalidade para a qual foi criada. Na conclusão serão sugeridas proposições interpretativas para auxiliar o intérprete no manejo dessas normas.

3 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição, na maioria dos sistemas jurídicos, é o texto normativo de maior hierarquia¹⁰. Dela decorrem as normas mais importantes do ordenamento, além das chamadas *normas de produção normativa* que vão ordenar o meio pelo qual o ordenamento infraconstitucional vai ser produzido. Poucos são os juristas atuais ou Tribunais que não

¹⁰ Kelsen, Hans, 1881-1973. Teoria pura do direito / Hans Kelsen; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998. Pág. 135: "O fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Uma norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é figurativamente designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior".

reconhecem, no esquema verticalizado de Kelsen, a ideia de um sistema escalonado e hierarquicamente organizado, de onde as normas inferiores buscam seu fundamento de validade (em normas superiores), sendo a Constituição a norma que está no ápice desse sistema¹¹.

Como ensina a Doutrina¹², o principal traço distintivo das constituições modernas é justamente sua posição hierárquica e superior às demais normas do sistema. As constituições, por isso mesmo, são dotadas de *supremacia* e prevalecem, de regra, sobre os processos políticos majoritários – isto é, sobre a vontade do poder constituído e sobre as leis em geral – porque fruto de uma manifestação especial da vontade popular, em uma conjuntura própria, em um momento constitucional. Costuma-se dizer que, enquanto o princípio democrático consubstancia o respeito à vontade da maioria, a Constituição limita essa vontade, preservando, em seu corpo, um rol de direitos fundamentais mínimos que não podem ser suprimidos pelas maiorias da ocasião. A ideia de supremacia da Constituição, portanto, constitui um dos pilares mais importantes do modelo constitucional contemporâneo, que se tornou dominante em relação ao modelo inglês de supremacia do parlamento, ainda residualmente praticado em determinados países democráticos¹³.

Dessa concepção de supremacia, surge um outro fenômeno, tão ou mais caro ao estudo aqui desenvolvido, e que se convencionou chamar de *filtragem constitucional*. Esse fenômeno de construção dos sentidos das normas compreende que a Constituição não é um sistema em si, isolado – ainda que guarde ordem, unidade e harmonia – mas igualmente um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do Direito. Esse fenômeno consiste em que toda a ordem jurídica subjacente deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados¹⁴. A constitucionalização do direito infraconstitucional busca reinterpretar os institutos do Direito sob uma ótica constitucional.

¹¹ RE 396386/ Sp - São Paulo Recurso Extraordinário Relator: Min. Carlos Velloso Julgamento: 29/06/2004 Publicação: 13/08/2004. Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação RE 348827, REe 420784; STJ: REsp 52842.

¹² BARROSO, Luís Roberto, Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book* (p.185).

¹³ Inglaterra e Nova Zelândia.

¹⁴ Sobre o tema, v. a tese de doutoramento do Professor Jorge Miranda, A Constituição de 1976, 1978, p. 20-22. V. tb. Raul Machado Horta, Direito constitucional, 2002, p. 34.

A ideia de leitura do Direito a partir das lentes da nova Constituição tem sido largamente aceita e adotada no Brasil, seja pela Doutrina¹⁵, seja pelos Tribunais¹⁶. Aqui, a partir de 1988, houve uma grande mudança de paradigma hermenêutico, na medida em que todos os ramos do Direito passaram pelo fenômeno da interpretação constitucional. Boa parte disso também decorre do fato de que a Constituição brasileira, porque advinda de um momento de ruptura do modelo político, absorveu em seu texto normas em demasia e que não são materialmente constitucionais. Trata-se do fenômeno da *constitucionalização* do Direito Civil¹⁷, Administrativo¹⁸, Financeiro¹⁹, Trabalho²⁰, etc.

Partindo do pressuposto de que o Direito de um país deve ser lido à luz do que disponha a sua Constituição, podemos admitir que, embora seja possível ao parlamento criar por lei um regime normativo-financeiro que vise a adequar e recuperar os entes políticos em dificuldade financeira, positivando na lei a máxima o ideal de um *federalismo de cooperação*, obviamente que essa norma deve respeito às regras constitucionais, como a da separação de poderes (art. 2.º) e da autonomia financeira de alguns entes (artigos: 51, IV, 52 IV, 99, 127, §§2.º e 3.º, 134, §2.º e 207).

O que se quer admitir aqui é que para debelar uma enfermidade (crise fiscal momentânea) não se deve matar o doente (paralisando o serviço público).

4 A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 atribuiu a diversos entes algum grau de autonomia, em especial, a autonomia voltada à elaboração de seus orçamentos ou para executá-los com

¹⁵ Sobre o tema, v. Luís Roberto Barroso, Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito, in Revista de Direito Administrativo 240: 1, 2005.

¹⁶ (...) 3. A imposição, pelo Estado, de penalidade de qualquer natureza, inclusive na esfera administrativa, subordina-se à observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República), pena de nulidade do ato administrativo sancionador. (ADI 4338, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019).

¹⁷ TEPEDINO, Gustavo, Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil, in Temas de direito civil, 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 2-3.

¹⁸ BINENBOJM, Gustavo, “Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização”. - 3ª ed. revista e atualizada -Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

¹⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. I - Constituição financeira, sistema tributário e Estado fiscal. Renovar, 2009. Pág. 253/261.

²⁰ SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito Constitucional do Trabalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

relativo grau de liberdade em relação à Lei Orçamentária²¹. Nesse contexto se insere a universidade pública que, embora não tenha sido contemplada com a autonomia orçamentária, foi garantida com a *gestão financeira*, visando a não apenas gerir, mas gerar recursos para suas finalidades²².

A autonomia das universidades, portanto, não é algo isolado no texto da Constituição ou novo no Brasil, nem tampouco desconhecido. As universidades brasileiras foram idealizadas sob o manto da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, com vistas à garantia da liberdade de pensar, agir e de se auto-organizar. Portanto, a primeira constatação, que nos parece óbvia, é a de que nada adiantaria prever que a universidade pública é autônoma, livre e com gestão de seu patrimônio se o Estado não lhe conferisse meios para, na prática, exercer essa liberdade e autonomia.

Como se analisará adiante, salvo alguns exemplos, como o das universidades paulistas, no Brasil, boa parte das universidades não goza de autonomia plena. Essa garantia, aliás, nunca foi muito bem compreendida ou assimilada pelos demais Poderes ou pelos órgãos de controle que, não raro, esquecem que essa autonomia tem base na Constituição e buscam diminuir seu campo de incidência, muitas vezes legando às universidades públicas um papel inferior, submisso e equivalente ao de um órgão administrativo-burocrático da sua estrutura.

Esse amesquinamento da autonomia se perde dentro da complexa máquina administrativa do Estado brasileiro e isso é facilmente perceptível no cotidiano desses entes. São comuns, por exemplo, a criação de normas infraconstitucionais (Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, decisões administrativas) que objetivam, por exemplo, controlar os recursos públicos destinados pelo Parlamento ao orçamento das universidades.

Um exemplo clássico ilustrará o caso. No Estado do Rio de Janeiro, em 2014, foi editado o 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:

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

²¹ Constituição: art. 51, IV (Câmara dos Deputados) e art. 52, IV (Senado Federal); Poder Judiciário – artigo 99, CF; Ministério Público – artigo 127, §§ 2º e 3º, CF; Defensoria Pública – artigo 134, §2º; Universidade Pública – artigo 207.

²² Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º - Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas vinculadas aos órgãos do Poder Executivo e de suas *autarquias e fundações públicas* (grifo nosso), 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. (RIO DE JANEIRO, 2014)

Esse mecanismo significou, à época, a transferência dos recursos depositados nas contas das universidades estaduais para a Conta Única do Tesouro. Sem qualquer ressalva, até mesmo quanto às receitas próprias das universidades e aos recursos gerados por elas, como aqueles decorrentes da locação de bens próprios, serviços prestados pela própria universidade a outros entes, além de recursos destinados a projetos científicos. Todos esses recursos gerados passaram a ser, obrigatoriamente, transferidos para o Tesouro Estadual e movimentados apenas por este.

Na prática, esse e outros modelos significaram o aniquilamento da liberdade da universidade para gerir seus próprios recursos, passando a depender, integralmente, do governo para pagar suas próprias despesas.

A atualidade desse tema é evidente, porque as investidas dos entes centrais, nos recursos gerados pelos entes autônomos, são recorrentes. Mais recentemente, no ano de 2020, tão atípico pelas consequências da pandemia e paralisação da economia, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo colocou em pauta a discussão do Projeto de Lei 529/2020, de iniciativa do Governo de São Paulo, que previa, dentre outras medidas de austeridade, a interferência direta na autonomia financeira das universidades paulistas²³. O projeto previa, em seu artigo 14, que: “o superávit financeiro apurado, em balanço patrimonial das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações, será transferido ao final de cada exercício à Conta Única do Tesouro Estadual (...), para o pagamento de aposentadoria e pensões”.

A proposta, se fosse aprovada, implicaria o recolhimento de todas as reservas financeiras das três universidades de São Paulo e da Fapesp, já a partir do ano de 2020.

Além dessas medidas que recorrentemente são ressuscitadas e interferem na autonomia universitária, vê-se que a omissão legislativa ou governamental na criação e

²³ <https://jornal.usp.br/institucional/conselho-universitario-aprova-manifestacao-sobre-projeto-de-lei-529/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

mecanismos que permitam a movimentação direta de recursos pelo próprio ente autônomo também constitui uma das vertentes da violação à autonomia das universidades, garantida pelo art. 207 da CF.

Alguns argumentos são sempre utilizados pelos governos para criação e utilização de mecanismos de controle externo sobre as receitas e os gastos das universidades: i) a autonomia constitucional não é soberana, nem independente em relação ao ente que instituiu a universidade e a mantém; ii) a necessidade de controle, nas mãos do ente central, dos gastos públicos; iii) o necessário respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal; iv) a necessidade de atender à política de austeridade e submissão da universidade às normas que impõem a redução de gastos em tempos de escassez de recursos públicos, notadamente, quando verificada a queda de arrecadação tributária.

Nenhum desses argumentos, entretanto, possui coerência.

Em primeiro lugar, não se deve, à evidência, confundir a autonomia universitária com soberania, porque todos os entes públicos estão sujeitos às leis e à Constituição. As universidades estão sim, sujeitas a limites, em especial, aqueles fixados pelas normas financeiras, como a Lei federal 4.320/64, de 17 de março de 1964, ou a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. De todo modo, a hierarquia constitucional conferida à autonomia universitária visa justamente a impedir que os poderes políticos interfiram diretamente nas decisões políticas e financeiras das universidades, se substituindo aos dirigentes dessas entidades.

Além disso, o argumento de manter nas mãos do ente central o controle de gastos, em respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, quando a arrecadação cai, também não se sustenta. A LRF possui mecanismo de contingenciamento para entes autônomos (art. 9.º). Assim, como está descrito na norma, se constatado, 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 (aqui também deve ser compreendida a Universidade) 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.

Portanto, constatando-se, ao longo do exercício fiscal, uma redução percentual das expectativas de arrecadação, por exemplo, em 10%, todos os entes, incluídos os autônomos, deverão reduzir os seus empenhamentos e seus gastos proporcionalmente à diminuição da

arrecadação. A decisão sobre quais despesas deverão ser contingenciadas, contudo, não pode ficar nas mãos do ente central, mas sim nas mãos do gestor do ente autônomo. É ele quem deverá decidir, na hipótese de frustração de receitas, qual despesa terá prioridade de pagamento, postergando, para momento futuro, despesas menos importantes. Esse raciocínio, como se verificará adiante, também se aplica às hipóteses de contratação de pessoal e realização de concursos, posto que o gestor do ente autônomo, por estar mais próximo do problema, é a pessoa mais adequada para decidir sobre as suas necessidades.

Por isso, não há razão, nem necessidade, para que o Estado tenha o controle direto ou indireto dos gastos dos entes. Essa decisão deve ser deixada a cargo do próprio ente que terá que contingenciar suas próprias despesas, a partir da sua própria realidade.

Na prática, entretanto, isso nem sempre ocorre. Em muitos casos, o Estado se vale da tecnologia como mecanismo de limitação dessa autonomia. Não é incomum a imposição de sistemas que controlem as liberações de dotações orçamentárias, que limitem empenhos e liquidação da despesa ou que impeçam os registros em folhas de pagamento dos servidores, como, v.g, simples atos rotineiros de lançamentos de rubricas, concessões de direitos, como licenças, férias, afastamentos, aposentadorias, promoções, etc. Além dos sistemas computacionais, o controle de publicações dos atos oficiais na imprensa é outro meio de impedir a liberdade de atuação dos entes que se tornam controlados, subvertendo a garantia de autonomia prevista na Constituição.

Todos esses mecanismos, de uma forma ou de outra, subvertem a lógica imaginada pelo constituinte e garantida no texto da Constituição e, por isso, devem ser sempre combatidos. Para isso, é necessário que o ente autônomo possua corpo jurídico próprio e apartado do ente central para, como já reconheceu o STF, buscar a garantia de sua autonomia (ADI 5.215 e 5.262).

As situações anteriormente citadas demonstram a necessidade de sempre se recorrer à Constituição, que é o instrumento legal de maior hierarquia do sistema, para exigir e lembrar aos Poderes do Estado, a não subordinação das universidades às interferências externas que possam inviabilizar o seu pleno funcionamento.

A autonomia permite que as universidades desenvolvam suas potencialidades, o que lhes confere um papel singular no desenvolvimento econômico do país, através do ensino,

da pesquisa e da extensão, a partir de uma perspectiva pluralista, democrática e emancipatória²⁴.

Do ponto de vista político, a manutenção da autonomia nas universidades tem extraordinária relevância. No caso brasileiro, a universidade é, por excelência, espaço de reflexão crítica, cujas atividades, exatamente por isso, podem desagradar aos governantes e poderosos, porque é desses espaços de pensamento que nasce a consciência crítica à conjuntura política do subdesenvolvimento, e que Darcy Ribeiro²⁵ chamou de “*rebeldia contra o atraso, percebida antinatural e causada por fatores sociais erradicáveis*”.

No que se refere à autonomia financeira, sua necessidade reside, pois, no fato de que a universidade somente poderá atingir, de forma plena, suas finalidades, se forem garantidos os seus recursos financeiros, a gestão do seu pessoal e a liberdade de auto-organização. Ademais, a manutenção dos recursos para esse ente sem interferência política tem o objetivo de impedir o controle de governos sobre a universidade ou a sua utilização com propósitos estranhos ao que foram definidos pela Constituição.

É relevante observar que, na atualidade, a universidade pública é um dos mais importantes instrumentos no desenvolvimento econômico de uma sociedade. Basta verificar que os países mais ricos e poderosos do mundo são também aqueles que detêm os melhores índices de educação e os centros universitários mais ricos e bem aparelhados. Para se ter uma ideia das disparidades de recursos colocados ou garantidos a esses entes, a Universidade de Harvard, nos EUA, declarou, em 2017, um orçamento de 36 bilhões de dólares²⁶.

No Brasil, as universidades públicas são financiadas, essencialmente, com recursos do orçamento do ente ao qual estão vinculadas, muito embora todas elas gerem recursos por meios próprios, através das pesquisas realizadas para empresas, da prestação de serviços, do uso de seu patrimônio e do recebimento de subvenções e doações.

Embora seu principal papel seja o de instrumentalizar o desenvolvimento científico e produzir o saber para a sociedade brasileira, nos dias atuais os centros universitários não são mais apenas centros de ensino, mas sim verdadeiros complexos que compreendem uma gama multifacetada de serviços públicos postos à disposição da população e que, em última análise,

²⁴ Ribeiro, Ricardo Lodi, A autonomia financeira da universidade pública: <http://www.direitodoEstado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-autonomia-financeira-da-universidade-publica>. Acesso em: 06 jul. 2021.

²⁵ RIBEIRO, Darcy. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969, p. 02.

²⁶ Revista Forbes: <https://forbes.com.br/negocios/2018/09/universidade-de-harvard-arrecada-recorde-de-us-96-bilhoes-em-fundos/>. Acesso em: 27 jul. 2021.

promovem direitos fundamentais aos cidadãos, como, v.g, o direito à saúde e à educação básica.

Os grandes centros universitários do país, para além do fornecimento de cursos de graduação, pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, cursos de extensão, formação de professores, realizam políticas públicas, produzem tecnologia de ponta, elaboram projetos inovadores para o Estado e para a iniciativa privada, ajudam no combate ao subdesenvolvimento. As universidades deixaram, há muito, de ser apenas locais de formação de mão de obra qualificada, onde se criava a cultura intelectual do país, como médicos, engenheiros, advogados, professores, jornalistas e tantos outros profissionais. A universidade moderna atua ao lado do Estado prestando serviço de saúde de baixa e alta complexidade à população mais carente; realizando exames laboratoriais de alta relevância (ex.: DNA); promovendo pesquisas científicas em diversas áreas, como aquelas voltadas ao desenvolvimento de novos tratamentos médicos, fármacos, vacinas, componentes elétricos e mecânicos, estudos de engenharia de petróleo, geologia, computação, além de uma gama de estudos nas áreas biológicas, ambientais e aeroespaciais, estudos que, cedo ou tarde, acabam beneficiando toda a sociedade. Muitas universidades ainda possuem centros de incubadoras de pequenas empresas, com vistas ao aprimoramento da administração de pequenos negócios.

Um exemplo recente da importância da atuação da universidade no contexto da pandemia que assolou o mundo em 2020, foi o Hospital Universitário da UERJ, no Estado do Rio de Janeiro, que protagonizou esse cenário, como principal centro de referência no tratamento de doentes infectados pelo novo Coronavírus. O Complexo de Saúde da UERJ também executou, em paralelo às atividades rotineiras de pesquisa científica e laboratorial, milhares de exames de detecção do novo coronavírus na população fluminense, para fins de controle da disseminação do vírus.

Apesar de sua importância, as universidades brasileiras, há anos, sofrem com ataques externos e tentativas de ingerência sobre seus recursos e, por isso, precisam buscar o reconhecimento de sua autonomia na Justiça. Desde os idos de 1974, quando a USP teve que ir à Justiça para garantir sua autonomia, esse embate entre as universidades e a administração central, tem sido recorrente em Tribunais país afora²⁷.

²⁷Vide: ADPF 548, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 15-5-2020, P, DJE de 9-6-2020; ADI 2.367, rel. min. Marco Aurélio, j. 10-10-2019, P, DJE de 24-10-2019; ADI 5.215, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 28-3-2019, P, DJE de 1º-8-2019; ARE 1057577 RG, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2019, Processo

Naquele paradigmático julgado de 74, a Universidade de São Paulo recorreu ao Tribunal contra uma decisão do Tribunal de Contas do Estado (TCE) que havia questionado *remanejamentos* financeiros feitos inteiramente pela universidade a partir de suas dotações orçamentárias. Naquele tempo, ainda não havia sido editada a LDB (Lei federal 9.394/96), nem sido promulgada a Constituição de 1988. Entendeu o TCE, à época, que tais movimentações orçamentárias da USP teriam que ser *previamente* aprovadas pelo governo do Estado de São Paulo.

A universidade impetrou um mandado de segurança, ao argumento de que sua autonomia lhe permitia remanejar o orçamento. Inicialmente, a universidade teve negado seu pedido. Quando o caso chegou ao STF, em 1979, por meio do RE 83.962, cujo relator foi o Min. Soares Muñoz, o julgamento se alterou. O plenário STF aprovou, por unanimidade, o voto do relator, que destacou tratar-se de um caso com:

(...) *magna transcendência para a Administração Pública Estadual*, merecendo a palavra final do Excelso Pretório a seu respeito, porquanto envolve a exegese definitiva de dois princípios constitucionais, que devem ser harmonizados, embora com prevalência de um sobre o outro, sem prejuízo de sua respectiva grandeza: o da autonomia política do Estado frente ao da autonomia financeira absoluta da Universidade.²⁸

Importante observar que, à míngua de uma regra expressa na Constituição sobre as movimentações do seu orçamento, o STF já fazia alusão a um “princípio constitucional” relativo à autonomia das universidades. No seu voto, o ministro relator, citando o entendimento do eminente Prof. José Frederico Marques, destacou que:

essa auto-gestão é indispensável, para que os recursos financeiros se distribuam em tempo oportuno e para atender às exigências de pesquisas, cursos, trabalhos, atividades científicas e culturais que se façam necessárias a fim de que a universidade atenda a seus altos objetivos e finalidade.²⁹

E concluiu:

É de se ver que se tais ações e atividades ficam subordinadas cada vez que se façam necessárias, ao crivo aprovador ou não do Chefe do Poder Executivo, a universidade ficará despojada da sua independência financeira e da rapidez imprescindível à consecução de seus objetivos. A autonomia, à evidência, não é absoluta, porque

Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-071 Divulg 05-04-2019 Public 08-04-2019; STF. ARE 696934 AgR / DF. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 27/11/2012. Publicação: 11/12/2012; TRF4ª R. - AMS 97.04.24646-3 - RS - 4ª T. - Rel. Juiz José Germano da Silva - Unânime - DJU 14.07.1999, p. 581; AC 89.01.23440-8/MG, Rel. Juiz Plauto Ribeiro, Primeira Turma, DJ p.74274 de 30/10/1995; TJRJ Décima Quarta Câmara Cível Mandado De Segurança Nº 0025334-41.2017.8.19.0000, Rel. Desembargador Cleber Ghelfenstein; TJSP: Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 2195004-43.2020.8.26.0000, Rel: Des. Alex Zilenovski.

²⁸ RE 83.962, rel. min. Soares Muñoz, DJ de 17-4-1979.

²⁹ Ibidem.

sujeita à aprovação do orçamento previsto pela universidade à consideração do Poder Executivo e subsequente aprovação do Poder Legislativo. No entanto, na sua relatividade, *deverá ser respeitada a capacidade de decisão da entidade de ensino em relação ao seu próprio orçamento, sem interferência de outros órgãos*.³⁰

O voto ainda citou o parecer da lavra do jurista e Professor de Direito Administrativo da UERJ, Caio Tácito, que esclareceu:

Subordinar cada uma dessas mutações internas das despesas de custeio à aprovação do governador do Estado, como decorrerá da exegese esposada pelo Tribunal de Contas do Estado, é condenar a USP a uma subordinação intolerável, jungindo-a em atos comezinhos de sua economia ao alvedrio do Poder Executivo. Será a mutilação ou a castração de sua autonomia, despojando-a de uma qualidade indispensável ao regular o eficaz funcionamento da universidade, ao arrepio da lei e do sistema federal do ensino superior.³¹

A matéria, ao tempo de sua apreciação, foi analisada sob a égide de normas infraconstitucionais o que, nem por isso, impediu o reconhecimento pelo STF da autonomia da universidade. Essas foram as normas analisadas: Art. 11, §2.º do Estatuto da USP (aprovado pelo Decreto n.º 52.326, de 16/12/69)³²; do art. 132 da Constituição do Estado de São Paulo³³; do art. 3.º, da Lei federal 5.540, de 1969³⁴; o art. 80, da Lei federal 4.024/61³⁵; o Decreto-lei 464/69 e o art. 8.º, XVII, letra “q”, e seu parágrafo único, da Constituição Federal de 1967³⁶, com redação que lhe deu a EC 01/1969.

Mesmo não havendo ainda o amparo constitucional do artigo 207 da atual Constituição, a importância dessa autonomia já havia sido definida na Lei da Reforma do Ensino Superior, sancionada em novembro de 1968 pelo então Presidente da República, General Arthur da Costa e Silva (pouco tempo antes da edição do AI-5). Essa referência histórica parece relevante para demonstrar que, mesmo nos momentos mais difíceis da república, a sociedade e o Poder Judiciário compreenderam que não existe universidade pública e livre sem um mínimo de autonomia de suas finanças, de sua autogestão

³⁰ RE 83.962, rel. min. Soares Muñoz, DJ de 17-4-1979.

³¹ Ibidem.

³² § 2º – O orçamento, as transposições orçamentárias e a abertura de crédito, com recursos à disposição da Universidade, serão aprovados por ato do Reitor, cumprindo aos responsáveis pela aplicação das verbas prestar contas aos órgãos competentes.

³³ As universidades oficiais serão organizadas com observância da legislação estadual, assegurada a sua autonomia nos termos da lei federal”.

³⁴ Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

³⁵ Art. 80 As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos

³⁶ Art. 8º. Compete à União: (...) q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos; *Parágrafo único.* A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, d, e, n, q, e v do item XVII, respeitada a lei federal.

administrativa e liberdade de pensamento, devendo a universidade estar protegida dos possíveis ataques externos, que possam aniquilar sua liberdade e sua função.

Por isso mesmo a Constituição de 1988 assegurou, de forma tão clara e expressa, a autonomia universitária, dividindo-a em três campos de incidência: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Essa garantia constitucional vem sendo reafirmada em diversos precedentes do STF³⁷, que exigem não só ações *positivas* do Estado brasileiro para a plena realização da função social da universidade, mas, também, negativas, constituindo um parâmetro de limitação constitucional contra investidas indevidas do Executivo (ou mesmo Legislativo) que possam, de alguma maneira, aniquilar, inviabilizar ou reduzir esse espaço de liberdade garantido pelo texto da Constituição.

Por essas razões, a transposição, em 1988, da autonomia, que até então gravitava na legislação infraconstitucional, para o texto da Constituição, demonstrou uma inequívoca vontade do legislador de configurar uma garantia institucional relacionada aos direitos fundamentais, porque ela configura um mecanismo de proteção reforçada conferidas pela Constituição à universidade, a partir da compreensão da sua relevância para a sociedade.

É nessa perspectiva, portanto, que devem ser analisadas as limitações impostas no art. 8.º, da LC 159/17, posto que muitas dessas restrições, por melhores que possam parecer seus objetivos, acabam por invadir um núcleo essencial reservado às universidades, aniquilando sua liberdade de atuação que foi protegida pela Constituição como verdadeira garantia fundamental.

5 A VEDAÇÃO AO PROVIMENTO DE CARGOS VAGOS DA UNIVERSIDADE PÚBLICA

O enfrentamento de qualquer crise financeira passa pelo equacionamento da despesa em relação à previsão e realização da receita. O regime instituído pela LC 159/17 tratou dessas duas linhas de enfrentamento. Uma das frentes objetivou conferir maior liberdade ao fluxo de caixa do Estado por meio da suspensão e do alongamento da dívida com a União e,

³⁷ ADI 2.367, rel. min. Marco Aurélio, j. 10-10-2019, P, *DJE* de 24-10-2019. ADPF 548- MC-Ref, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 31.10.2018. RMS 22.047, Rel. Min. Eros Grau, Primeira Turma, DJ 31.3.2006. ADI 5.215, rel. min. Roberto Barroso, j. 28-3-2019, P, *DJE* de 1º-8-2019. ADI 5.215, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 28-3-2019, P, *DJE* de 1º-8-2019; ARE 1057577 RG, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2019, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-071 Divulg 05-04-2019 Public 08-04-2019

a outra frente impôs restrições às situações potencialmente causadoras de incremento da dívida, em especial, aquela relacionada ao aumento de despesa da folha de pessoal.

Na busca do equilíbrio fiscal, o ente que ingressa voluntariamente no RRF passa a gozar de alguns benefícios, como aqueles disciplinadas pelo art. 9.º-A, que tratam do refinanciamento da dívida com a União, como, por exemplo, o diferimento da dívida, a possibilidade de (novamente) realizar operações de crédito, além da suspensão de dispositivos da LRF.

Para liberação do refinanciamento da dívida e a consequente suspensão de cobrança da dívida com a União, o Estado endividado deverá desistir das ações contra a União relativamente às dívidas com a Secretaria do Tesouro Nacional (inciso III, do art. 9.º-A), além de vincular as futuras operações de crédito a contragarantias por meio de recursos de impostos que são recolhidos pela União e repassados aos Estados, nos casos em que a operação de crédito for assegurada pela União.

Na outra vertente, a lei se dirige ao gasto de pessoal do Estado, o que faz por meio do art. 8.º, que revela um rol de restrições que atingem não só o ente central, mas, também, os demais Poderes e os entes com autonomia financeira (Poder Judiciário, Ministério Público, Poder Legislativo, Universidades Públicas, Defensoria Pública etc.).

É exatamente nesse ponto que devemos buscar a conciliação do texto da lei com as balizas constitucionais, uma vez que tais órgãos, a despeito de estarem sujeitos às regras do RRF, colhem sua autonomia financeira direto das normas constitucionais e, por isso, não podem sofrer, sem qualquer critério, ingerência infraconstitucional que aniquile ou subverta essa garantia.

Em relação aos entes autônomos e aos Poderes, a LC 159/17 foi expressa, no inciso I, do §3.º, do art. 1.º, ao equipará-los, para fins de aplicação do RRF, ao próprio Estado. Esse dispositivo deve, entretanto, ser compatibilizado com a autonomia das Universidades públicas (art. 207 da CF), dos demais Poderes (art. 2.º), do Judiciário (art. 99, *caput*), do Ministério Público (art. 127, §2.º) e da Defensoria Pública (art. 134, §2.º).

Doravante, serão analisadas algumas situações ocorridas entre 2017 e 2020, período que permeou os primeiros anos do RRF, sob a égide da redação original. Num segundo momento, analisar-se-ão as perspectivas futuras do novo RRF (NRRF), já com as alterações introduzidas pela LC 179/81.

Na sua redação original, o art. 8.º, inciso IV, da LC 159/17³⁸, dispunha ser vedado aos Estados, sob o regime de recuperação fiscal, a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, *ressalvadas as reposições* de cargos de chefia e de direção que não acarretassem aumento de despesa e aquelas decorrentes de *vacância* de cargo efetivo ou vitalício.

A leitura inicial do inciso IV, do art. 8.º, não causou, num primeiro momento, qualquer problema, seja com o Estado, seja com os entes autônomos e os Poderes, na medida em que esses entes poderiam manter o mesmo quantitativo de pessoal existente ao tempo do ingresso no regime de recuperação. A vedação de provimento se dirigiu, assim, à expansão da folha do serviço público.

As reposições de vacâncias prevista no inciso IV, do art. 8.º do RRF se harmonizou ao comando da alínea “b”, do inciso IV, art. 167-A, da CRFB, introduzido pela EC n.º 109/2021 que previu, mesmo para situações de crise financeira, a possibilidade de reposição de pessoal no serviço público³⁹.

O objetivo de austeridade perseguido pela lei foi atendido, posto que preencher cargos “vagos”, em regra, não gera aumento de despesa da folha dos ativos, uma vez que novos servidores recebem remuneração menor do que aqueles que se aposentam com vantagens incorporadas aos seus ganhos. Não havendo aumento de despesa, a providência, prevista pela norma do inciso IV, pareceu atender a um critério de razoabilidade.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei estadual 7.629/17 que autorizou o ingresso do Estado no RRF, dispôs de forma semelhante à Lei Complementar nacional, estabelecendo, em seu art. 4.º, que:

Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica vedada a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício, bem como da convocação dos aprovados em

³⁸ Regulamentado pelo já revogado Decreto Federal nº 9.109/17.

³⁹ Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

(...)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

(...)

b) as reposições decorrentes de *vacâncias de cargos efetivos* ou *vitalícios*; (grifo nosso).

concursos públicos realizados ou homologados antes da edição do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. (RIO DE JANEIRO, 2017)

Não obstante a aparente clareza das normas, o Conselho Superior de Revisão do Regime de Recuperação Fiscal provocou a Procuradoria da Fazenda Nacional sobre um possível *marco temporal* para a incidência do inciso IV, do art. 8.º, da LC 159/17.

Em seu parecer jurídico⁴⁰, a PGFN, entendeu que:

Assim, as vacâncias de que trata a norma são, também, aquelas ocorridas a partir da vigência do RRF. Em outras palavras, a partir do momento do ingresso no RRF, consubstanciado no ato de homologação, o Estado estará proibido de admitir ou contratar pessoal ou de realizar concurso público para ingresso na carreira, exceto para repor as vacâncias que ocorrerem durante a vigência do RRF.⁴¹

A preocupação exposta no parecer da PGFN se dirigiu ao possível estoque (oculto) de cargos vagos existentes na estrutura administrativa do Estado em momento anterior ao ingresso no regime e que, na avaliação da União, poderiam causar incremento de despesas com pessoal durante a execução do RRF. Assim, se naquele momento de ingresso no RRF (retrato financeiro do Estado), mesmo com as vacâncias consideradas abertas, o ente se encontrava em dificuldade, a ideia de preenchê-las, ao longo do plano de recuperação implicaria aumento de gastos.

No âmbito das Universidades públicas, a partir da interpretação manifestada no parecer, o provimento dos cargos vagos de professores ou técnicos passou a sofrer ingerência dos órgãos externos, que somente autorizavam o preenchimento daquelas vacâncias que tivessem ocorrido após o ingresso do ente no RRF, depois de julho de 2017, impedindo, assim, qualquer provimento de cargos de professores, médicos, enfermeiros ou técnicos universitários que estivessem vagos antes desta data, ainda que a Universidade estivesse em processo de contratação ou de homologação do concurso público. Eventual provimento, nessa hipótese, caracterizaria uma violação ao RRF e obrigaria o ente político a apresentar compensação financeira.

A hipótese acima, de fato, ocorreu e a questão colocada na mesa do gestor, diante de tal situação, exigia uma, dentre as possíveis soluções: i) negociar, com o órgão central, o provimento do cargo com alguma compensação financeira em outra área da Universidade;

⁴⁰ PARECER SEI Nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF. http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Pareceres%20PGFN/PARECER%20SEI-0362163-%2044_2018_CPN_PGACA_PGFN-MF.pdf?lve. Acesso em: 27 jun. 2021.

⁴¹ Ibidem.

ii) suspender o serviço público que aquele servidor estava prestando, independentemente da sua essencialidade; ou iii) contratar, precariamente, um trabalhador, por meio de contrato temporário (essa hipótese não estava prevista na redação original da LC 159/17).

Se optasse pela compensação, a primeira dificuldade era decidir quem deveria compensar a despesa dessa contratação. Qual unidade orçamentária deveria ter sua dotação cancelada para adequar a despesa? porque a lei não foi clara quanto a que órgão deveria realizar a compensação, dadas as peculiaridades dos órgãos (autônomos) que gerem seus próprios recursos. Um raciocínio imediato conduziria à ideia de que o órgão que efetivou a contratação deveria reduzir seu orçamento. Entretanto, as prioridades num Estado devem ser consideradas a partir da *essencialidade* do serviço e, no caso do ensino público, essa essencialidade se sobrepõe, por exemplo, àquelas despesas menos prioritárias, como, por exemplo, gastos com propaganda governamental. Seria coerente, portanto, exigir que essas despesas, menos prioritárias fossem anuladas para permitir um melhor serviço de educação.

Além disso, uma segunda perplexidade foi percebida na interpretação realizada pela PGFN. Porque a lei, na sua redação original, não fixou qualquer marco temporal para o preenchimento de cargos vagos, disse apenas que esses cargos poderiam ser preenchidos. A lei, em nenhuma passagem, deu a entender que somente poderiam ser providos cargos “após o ingresso no regime” o que, segundo uma regra elementar de hermenêutica, “onde a lei não fez distinção, não cabe ao intérprete fazê-lo”.

Essa discussão acabou na Justiça. Em Mandado de Segurança⁴² impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, contra ato do poder executivo, se discutiu a possibilidade de vedação à publicação de edital de concurso para prover cargos vagos antes da homologação do regime de recuperação fiscal. O Tribunal do Rio de Janeiro decidiu que não cabia ao Poder Executivo efetuar qualquer restrição (com base nessa interpretação da LC 159/17), porque a Defensoria Pública, por ser um órgão autônomo, com orçamento próprio,

⁴² “Registre-se, que destinado o certame à reposição de cargos vagos, na forma declarada expressamente no edital, inexistente o óbice instituído pelo Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, na Lei Complementar Federal nº 159/2017, porquanto ao vedar a criação de cargos, ressaltou expressamente a possibilidade de contratação de pessoal decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício, conforme exegese extraída de seu art. 8º, IV e V, in verbis: [...] Desse modo, se o legislador desejasse exprimir limitação/restrrição na forma interpretada, constante da resposta sob forma de parecer à consulta formulada à Procuradoria da Fazenda Nacional, anexado aos autos a fls. 182/189, assim também teria se expressado, bastando inserir que as vacâncias de que tratam os citados incisos IV e V, do art. 8º, da Lei Complementar nº 159/2017, haveriam de estar compreendidas no período de vigência do regime instaurado. Porém, assim não o fez, sendo impossível ao intérprete ampliar normas restritivas, como pretende a d. Procuradoria do Estado, com base em consulta formulada a outro órgão, sob pena de se ferir de morte princípios de hermenêutica.” (TJ/RJ: MS 0004031-34.2018.8.19.0000, rel. Desembargador Mauro Dickstein, 16ª Câmara Cível).

não poderia sofrer essa ingerência externa, além do fato de que a LC 159/17 não teria feito qualquer distinção temporal relativamente ao provimento dos cargos vagos, em sua redação original.

Dessa experiência do TJRJ, que parece óbvia, por preservar a autonomia constitucional de um ente, outras poderiam ser extraídas a fim de subsidiar uma interpretação mais consentânea com a CRFB. A primeira é a de que um dos elementos essenciais à autonomia constitucional é, exatamente, a livre gestão de seu pessoal, de modo que não é possível proibir o preenchimento de cargos vagos, quando esses sejam essenciais à manutenção das atividades. Por isso, a restrição pura e simples de preenchimento de cargos vagos de Poderes ou órgãos autônomos parece conflitar com a norma de autonomia prevista na Constituição e com a regra da alínea “b” do inciso IV, do art. 167-A da CF.

Uma segunda conclusão, que parece igualmente evidente, é a de que a capacidade de autogestão conferida a esses órgãos autônomos tem por escopo permitir o cumprimento das atividades específicas que lhes foram atribuídas pela carta constitucional, justamente para o atendimento de suas finalidades, sem interferências ou imposições hierárquicas externas, caso contrário, não lhes teria garantido qualquer autonomia. A autonomia financeira, administrativa e de gestão é, pois, da essência desses órgãos e quaisquer restrições a essa autonomia criadas por normas infraconstitucionais deve ser interpretada de forma restrita, adotando-se o critério do escrutínio mais rígido (*strict scrutiny*), aplicável, em regra, às limitações dos direitos fundamentais.

Em acréscimo, a Constituição, no final do §1.º, do inciso V, do art. 167-A⁴³ foi igualmente clara ao preservar a autonomia financeira e administrativa dos entes autônomos, ressaltando que cabe a esses, em última instância, decidir sobre a implementação das medidas de ajuste fiscal.

Como consignou o Prof. Luís Roberto Barroso (2001):

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.⁴⁴

⁴³ § 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, *facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos* (grifo nosso).

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. “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.

Portanto, em que pese ao entendimento inicialmente formulado pela PGFN e pelo CSRRF sobre o tema, a criação, por interpretação da lei, vedando o preenchimento de cargos vagos anteriores ao ingresso no RRF, não se coadunou com a lei ou com a autonomia constitucional desses órgãos.

Um segundo problema foi enfrentado. Dessa vez, decorrente de decisão judicial. Em relação à carreira docente, encontra-se vigente no âmbito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, um Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela Universidade com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e homologado nos autos de ação civil pública⁴⁵. A finalidade desse TAC foi a de garantir o cumprimento de sentença transitada em julgado que exigia a realização de concurso público para o preenchimento de cargos de professor em diversas áreas, com base no art. 37, I da CRFB/88.

Para implementar o comando da sentença, a Universidade assumiu o compromisso de realizar concursos públicos para provimento dos cargos vagos anteriormente à sua celebração. Por ter sido homologado em juízo, o TAC estava acobertado pela garantia da coisa julgada, insculpida no art. 5º, XXXV da CRFB/88. Portanto, a universidade não poderia, como ainda não pode, abster-se de cumpri-lo. Entretanto, em algumas manifestações, os órgãos de controle do RRF resistiram quanto à necessidade de compensação das despesas decorrentes do cumprimento dessa decisão judicial.

Ressalte-se que a LC 159/17, no seu art. 8.º, inciso I, fez ressalva expressa ao cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgado para os casos de aumentos salariais. Logo, não haveria necessidade de efetivar compensação financeira nas hipóteses de cumprimento de decisões judiciais que determinam a contratação de pessoal, ainda que fossem anteriores ao ingresso no RRF.

Como se pode perceber, a leitura acrítica da LC 157/17 pode levar a situações de conflito com a Constituição e de potencial prejuízo a um serviço essencial e ininterrupto.

Passamos agora a analisar as contratações e o provimento de cargos de acordo com o novo regime (NRRF), em razão das diversas mudanças realizadas no modelo original da LC 159/17, especialmente promovidas pelas Leis Complementares 178 e 181, ambas aprovadas em 2021.

5.1 O NOVO RRF

⁴⁵Processo n.º nº 0153645-96.2007.8.19.0001.

Em junho de 2021, o Estado do Rio de Janeiro solicitou adesão ao novo Regime de Recuperação Fiscal. Em 02 de junho de 2021 foi publicada, no Diário Oficial da União, a decisão de habilitação do Estado. A partir dessa data, portanto, iniciou-se para o Estado do Rio o novo regramento implementado pela LC nº 178/21.

Da mesma forma, passou a vigor, para o Estado, o novo regulamento do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, que traz uma espécie de *regime de transição*, com fundamento no art. 4º-A da LC nº 159/17, instituindo em seu art. 7º, as normas que devem ser observadas durante o período de elaboração do novo Plano.

Nesse novo regime de recuperação é relevante analisar as regras do arts. 7º-D e 8º, da LC nº 159/17, que preveem não só o dever de os titulares dos órgãos autônomos e entidades da Administração indireta enviarem relatórios mensais ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, contendo informações sobre os concursos públicos realizados e os servidores nomeados, bem como a vedação da realização de atos de admissão de pessoal a qualquer título, ressalvadas apenas as hipóteses de reposição de *cargos de chefia* e de *direção e assessoramento* que não acarretem aumento de despesa e de *contratação temporária*, sendo vedado, segundo a literalidade da lei, a reposição de vacâncias.

Se a situação anterior, sob o regime da redação original da LC 159/17, já causava uma série de confusões, com a nova redação do inciso IV, do art. 8.º, dada pela LC 178/21, a situação tende a piorar, porque o NRRF não previu o preenchimento de cargos em caso de vacância. Essa proibição decorreu do Veto presidencial à alínea “c”, do inciso IV. Em suas razões, a Presidência da República alegou o receio de preenchimento de cargos vagos anteriores ao RRF. Eis o trecho do veto:

(...) Entretanto, contraria interesse público ao desmembrar a possibilidade em alíneas, pois possibilita que sejam admitidas ou contratadas reposições de pessoal para o caso de vacância de cargo efetivo ou vitalício mesmo que acarretem aumento de despesa, *tendo em vista que não foi definida a data base para calcular o estoque de vacâncias que deve ser repostas*, abrindo margem para aquelas anteriores ao ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que poderia aumentar as contratações no RRF, considerando cargos que foram vagos ao longo das últimas décadas, aumentando-se, assim, as despesas com pessoal, que correspondem à maior parte das despesas correntes dos Estados. (BRASIL, 2021, grifo nosso)

Embora o dispositivo da proposta de alteração da lei tenha sido vetado pela Presidência da República, esta, nas mesmas razões, assinalou que não está vedado o preenchimento dos cargos vagos. Eis o trecho:

Ressalta-se, que o veto não é impedimento absoluto para a contratação de pessoal para reposição de vacância de cargo efetivo ou vitalício, uma vez que o § 2º do mesmo artigo dispõe que as vedações, desde que expressamente previstas no plano, poderão ser excepcionalmente ressalvadas, a partir do 4º exercício de vigência, sendo que ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do referido dispositivo. (BRASIL, 2021, grifo nosso)

Embora as razões do veto à lei demonstrem a possibilidade do preenchimento das vacâncias expressamente previstas no plano e àquelas que forem ressalvadas a partir do 4.º exercício, o fato é que, pela literalidade do texto, a contratação de qualquer servidor está proibida, mesmo para os cargos que vagarem durante NRRF, estando o ente autônomo, conforme essa nova redação, sujeito à regulamentação do ato a ser publicado pelo Ministro da Economia.

Tanto as razões do veto, quanto a ideia da lei de submeter toda e qualquer contratação de um professor ou técnico à disciplina de uma autoridade federal de outro ente, cf. §7.º, do art. 8.º, nos remete novamente a questão central desse artigo que é sua compatibilidade com a Constituição, posto que nos parece absurda a ideia de que todo e qualquer movimento de servidor esteja submetido a um outro ente.

Pior do que essa previsão é o fato de que o NRRF dispõe que a eventual compensação financeira para esses casos deverá ser *previamente aprovada* pelo CSRRF. Como se vê, além de a nova redação do art. 8º, inciso IV, da LC nº 159/21 não mais excepcionar a hipótese de reposição de vacâncias, impedindo, praticamente, de todas as formas, qualquer contratação de pessoal para o serviço público, ainda condiciona a eventual compensação a uma autorização prévia do colegiado, salvo se essa contratação já contar expressamente do Plano em vigor.

A prevalecer esse entendimento, puramente literal, nenhuma contratação ou somente aquelas submetidas ao alvedrio do Ministro da Economia poderão ser implementadas e, ainda assim, após o consentimento da compensação que será analisada pelo CSRRF (§3.º, do art. 8.º), mesmo que o cargo a ser preenchido seja essencial.

Essa situação, contudo, não parece se compatibilizar com as normas financeiras constitucionais, em especial aquelas que preveem a autonomia financeira para os órgãos e a cláusula de separação dos Poderes, dado que essa interpretação impedirá, por exemplo, o provimento de cargos de Juízes, Promotores, Defensores, cujas atividades, por isso mesmo poderão ser prejudicadas com base nessas regras que serão definidas pelo Ministro da Economia.

Como se pode intuir, o novo regime é sensivelmente mais rigoroso no plano dos gastos com pessoal do que o regime anterior e, de certa forma, até mesmo incoerente, posto que os novos servidores, quando preenchem os cargos vagos recebem salários de início de carreira, o que é normalmente inferior aos dos servidores que se aposentam, o que demonstra não haver, ao menos na folha salarial dos servidores ativos, aumento de despesa.

Se a proibição do preenchimento de vacâncias já se mostrava deveras problemática quando autorizada na lei, o que se pode esperar da nova redação é mais disputa nos Tribunais, posto que o puro e automático cumprimento dessa lei poderá levar gestores a uma situação de inconstitucionalidade flagrante e até ao cometimento de crime de responsabilidade ou ato de improbidade, especialmente se deixarem vagos cargos e serviços essenciais ao cidadão.

Imaginemos, pois, a hipótese de aposentadoria de um professor do nível fundamental ocorrida após junho de 2021. Como não se pode mais prover esse cargo, ao menos não antes de se ofertar uma compensação financeira de acordo com as regras editadas pelo Ministro da Economia e, ainda, após analisada *previamente* pelo CSRRF, a situação poderia levar a uma paralisação – ainda que temporária – do serviço de ensino básico, o que é evidentemente contrário à Constituição (Art. 208, I, CRFB). Nesse caso, o gestor ficará com a incumbência de escolher entre descumprir o regime ou verificar, na complexa estrutura da administração, uma fonte de gastos correntes que possa eliminar ou deixar o serviço temporariamente sem um servidor. E mesmo que o gestor apresente uma compensação, sempre haverá o risco de o CSRRF não aceitar a compensação, impondo sanções ao Estado pelo descumprimento do RRF.

Esse mesmo raciocínio do professor do ensino fundamental pode ser levado para os cargos de médicos, enfermeiros, professores ou até mesmo juízes que, ao se aposentarem durante os anos do NRRF, obrigarão os entes públicos a suprir sua falta de alguma maneira. Se não providos, Municípios podem ficar sem médicos, enfermeiros, comarcas podem ficar sem juízes, o que é uma situação, para um Estado com situação econômica fragilizada, extremamente grave.

Se essas situações já causam tensão entre a lei do RRF e a Constituição, o que dizer, por exemplo, de situações outras que são usualmente enfrentadas pelos entes públicos que prestam serviços de educação, como, por exemplo, a alteração de grade curricular de um curso de nível superior, impostas por um órgão regulador. Nesse caso, havendo uma nova disciplina a ser incorporada ao curso, por determinação da lei ou por regulamento do

Ministério da Educação, estaria a universidade obrigada a efetuar a contratação de professor para manter o seu curso em funcionamento? E como fazer isso se a própria norma do RRF veda essa contratação? Qual lei cumprir, a que implementa um direito fundamental ou aquela que privilegia uma regra de caráter meramente financeiro?

Nem mesmo a ideia de contratação temporária de pessoal, agora admitida expressamente, parece ser razoável, como está no art. 8, inciso IV, alínea “b”, porque por serem temporárias, essas contratações não servem para resolver problemas de cargos de natureza permanente, mas apenas para suprir situações emergenciais (art. 37, IX CRFB). Ademais, se a ideia é não aumentar os gastos para resolver a situação de desequilíbrio financeiro, a contratação temporária prevista na lei não atenderá a esse fim, já que mesmo a contratação precária, como estabelecido na constituição, também gera gastos financeiros.

Como se vê, cabe ao intérprete, na análise de cada caso concreto, construir sentidos para as normas de modo a compatibilizar seu texto com a Constituição, de modo a preservar, o quanto for possível, seus objetivos.

Na conclusão do estudo, serão propostos alguns enunciados interpretativos para compatibilizar a norma com a Constituição.

5.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E PARTICIPAÇÃO NO PLANO DE RECUPERAÇÃO

O STF já teve oportunidade de afirmar que o Poder Executivo, em regra, não pode sofrer sanções financeiras em razão da inadimplência fiscal de órgãos autônomos⁴⁶. Se isso é uma verdade, também não pode a Universidade ser penalizada, a qualquer custo, pelo descontrole financeiro do ente central.

Assim, parece curiosa a proibição genérica de provimento de cargos, no RRF, porque ela não leva em consideração, para efeito de sua aplicação, o aspecto orçamentário da unidade que, como visto, colhe sua autonomia direto da Constituição. Assim, do ponto de vista puramente financeiro, seria possível ter uma situação inusitada com um possível *superávit* orçamentário no exercício para um órgão, o que ocorre por vezes por aumento de arrecadação por conjunturas econômicas e a consequente destinação de um percentual dessa receita para a educação (art. 212 da CRFB) e, mesmo assim, não se poder contratar.

⁴⁶ ACO 3047 AgR, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2018, Processo Eletrônico Dje-189 Divulg 10-09-2018 Public.11-09-2018. RE 770149, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020.

Por razões tais, defendemos que, nessas hipóteses, seria possível se admitir a admissão de pessoal para suprir deficiências, desde que o preenchimento do cargo vago não viole as regras do art. 16 e 17 da LRF.

Esse raciocínio decorre do fato de que, obedecida a lei orçamentária anual, as unidades orçamentárias autônomas possuem um relativo controle dos recursos que são postos à sua disposição. Sejam esses recursos financeiros (dinheiro) ou apenas dotações orçamentárias. As escolhas devem apenas o respeito à lei e à Constituição, notadamente quando o assunto é remanejamento de recursos ou corte de gastos, não podendo, por tal razão, sofrer ingerências externas à minguada de autorização constitucional.

O simples fato de o executivo controlar a arrecadação e o tesouro do Estado, e por ter a maior parcela da administração dos recursos, não o permite interferir nas finanças dos entes autônomos como já decidiu o STF⁴⁷, salvo nas hipóteses legalmente permitidas (§3.º, do art. 9, da LRF) e desde que implemente um diálogo institucional entre os entes a fim de não violar a cláusula de separação dos poderes⁴⁸. Com os recursos das universidades é forçoso o raciocínio de que sua autonomia exige respeito a suas escolhas.

Como já decidiu o STF:

O desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. O argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito. (ADPF 504, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020)

Por certo, devemos sempre considerar que a autonomia de gestão financeira das Universidades públicas possui um âmbito de proteção (mínimo) para assegurar um espaço de liberdade próprio para o desenvolvimento das demais autonomias, didático-científica e administrativa. A autonomia das universidades é diferenciada e reforçada. Embora não seja “ilimitada”, como já lembrou o STF⁴⁹ em diversas ocasiões, podendo ser regulada, tal situação não poderia levar o intérprete à falsa conclusão de que qualquer lei possa violar o núcleo dessa autonomia constitucional, subvertendo a estrutura de hierarquia das normas.

⁴⁷ A retenção do repasse de duodécimos por parte do Poder Executivo configura ato abusivo e atentatório a ordem constitucional brasileira. ADPF 384, rel. min. Edson Fachin, j. 6-8-2020, P, DJE de 8-10-2020.

⁴⁸ STF: MS 34.483 rel. min. Dias Toffoli, j. 22-11-2016, 2ª T, DJE de 8-8-2017.

⁴⁹ Nesse sentido: RE 561.398 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23/6/2009, 2ª T, DJE de 7/8/2009; RE 331.285, rel. min. Ilmar Galvão, j. 25/3/2003, 1ª T, DJ de 2/5/2003; ADI 1599. rel. min. Maurício Correa, j. 26/02/1998, Plenário, DJ 18/05/2001.

Por isso, somente o órgão autônomo pode aferir se o provimento de um cargo vago será ou não essencial a seu funcionamento. No caso da Universidade, caberá a ela dizer se o provimento do cargo vago é ou não essencial para manter algum serviço em atividade e, caso não seja possível ou haja espaço orçamentário para essa compensação, tal anulação de gasto deverá ser equacionada pelo ente central.

A ideia de que os entes externos, como o Governo do Estado ou Governo Federal ou o CSRRF possa definir ou determinar quais cargos públicos da estrutura da universidade poderão ou não ser preenchidos, obviamente que viola o núcleo de autonomia garantido constitucionalmente a esses entes.

É importante lembrar que, quando da elaboração do plano, em 2017, nenhum ou quase nenhum dos entes com orçamento autônomo próprio foi chamado a dialogar com o chefe do Executivo, para negociar o ajuste de seu orçamento ou planejar o futuro após a implementação do RRF. Talvez a lei devesse prever que os entes autônomos participassem ativamente no plano, colaborando com o Executivo na sua elaboração, já que seus orçamentos são diretamente atingidos.

Essa providência, portanto, parece ter sido apenas percebida pelo legislador que, quando da alteração da LC 159/17 pela LC 178/21, fez inserir o §1.º, do art. 4.º, que assim dispõe: “O Poder Executivo estadual *solicitará aos demais Poderes e órgãos autônomos as informações necessárias para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal* segundo os prazos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional⁵⁰”.

Se esses órgãos possuem sua autonomia financeira derivada diretamente da Constituição e, mais ainda, se detêm, por essa autonomia, a gestão plena dos recursos que lhes são repassados, é contraditório imaginar que o Plano de Recuperação possa ser idealizado e formalizado à sua revelia e, mais ainda, obrigar os entes autônomos a seguir as regras determinadas por quem não tem ingerência sobre o seu orçamento.

Por isso nos parece que caberia ao Executivo, sob pena de não poder vincular os órgãos autônomos, empreender um diálogo institucional com tais órgãos, a fim de que eles participem do esforço conjunto de recuperação, colocando, em evidência, as peculiaridades e a essencialidade dos seus serviços públicos.

⁵⁰Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021.

Esse, aliás, é o espírito da nossa Constituição, como já destacou o eminente Ministro Alexandre de Moraes⁵¹: “os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional”.

6 CONCLUSÃO

Em razão do que foi acima exposto, podemos concluir esse estudo com algumas proposições interpretativas a fim de contribuir com o esforço de adaptação que compatibilize as normas da LC 159/17 com a autonomia constitucional da Universidade pública e dos demais entes autônomos:

A Lei Complementar 159/17 não cria óbice às reposições de admissão/contratação de pessoal para preenchimento de cargos vagos que não acarretem aumento de despesa, incluindo aí as decorrentes de contratações de pessoal necessário à manutenção de serviços essenciais, em decisão fundamentada do dirigente do órgão. (BRASIL, 2017)

Adotando-se essa premissa, mantém-se hígido o objetivo da lei de recuperação, que é o de atingir o equilíbrio das contas públicas, sem acréscimo de despesa, mantendo, da mesma forma, o serviço essencial do órgão, sem geração de prejuízo para a população que dele se utiliza.

Uma segunda construção interpretativa pode ser feita a partir de situações constatadas à luz do orçamento do ente autônomo: “A Lei Complementar 159/17 não exige compensação financeira para as hipóteses de cumprimento de decisão judicial transitada em julgado, relativamente às reposições de pessoal”. Esta proposição compatibiliza a LC 159/17 com o comando do art. 5º, XXXV da CRFB/88.

Uma terceira interpretação, com vistas a compatibilizar a lei, poderia ser assim redigida: “A Lei Complementar 159/17 não cria óbice à contratação de pessoal para preenchimento de serviços obrigatórios determinados por força de leis ou atos normativos externos ao órgão contratante, devidamente justificado”.

Esta proposição atende às hipóteses em que os entes autônomos sejam impelidos a ampliar ou incrementar os seus serviços públicos, por determinação legal ou regulamentar, como, por exemplo, a obrigação da abertura de um curso novo na universidade ou, ainda, a necessidade da criação de um posto de saúde ou a abertura de um for determinada comarca.

⁵¹ADI 6025, Plenário, julg. 20/04/2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, L. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. “Prefácio”. In: Alexandre Santos de Aragão. *A autonomia das universidades no Estado contemporâneo e no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. *Lei complementar 159 de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. *Lei complementar 178 de 2021*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm#art31. Acesso em 30 jul. 2021.

_____. Presidente (2018-atual: Jair Bolsonaro). *Despacho do Presidente da República*. Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-298899544>. Acesso em: 30 jul. 2021
MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018.

PARECER SEI N° 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF. Disponível em: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Pareceres%20PGFN/PARECER%20SEI-0362163-%2044_2018_CPN_PGACA_PGFN-MF.pdf?lve. Acesso em: 30 jul. 2021.

KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, 2021. Diagnóstico da situação fiscal. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000021429>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SARLET, I. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988 in Ingo Wolfgang Sarlet (Org.), *Direito Público em Tempos de Crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1999.

RIO DE JANEIRO. *Decreto 45.692 de 2016*. Disponível em: http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=82681914151554493&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&_adf.ctrl-state=jpz99e26i_9. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. *Decreto 44.899 de 2014*. Disponível em:
http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_44_899_-_050892014_-__.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. *Lei 7629 de 2017*. Disponível em:
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9a0490a99a2b0d6e8325813d0069556f>. Acesso em: 30 jul. 2021.

RIBEIRO, D. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969

_____. *A autonomia financeira da universidade pública*, 2017. Disponível em:
<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/a-autonomia-financeira-da-universidade-publica>. Acesso 6 jul. 2021.