

GASTOS DAS UNIVERSIDADES GERAM POLÊMICA E ACIRRAM DEBATE SOBRE RECURSOS DA EDUCAÇÃO

Coluna Fiscal – JOTA – 16.5.2019

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/gastos-das-universidades-geram-polemica-e-acirram-debate-sobre-recursos-da-educacao-16052019>

Os últimos dias foram tomados por intensa discussão em decorrência da informação sobre um “corte” de 30% nos recursos destinados às universidades, o que foi e continua sendo amplamente noticiado pela mídia.¹

A discussão gira em torno de dois temas de Direito Financeiro, e é interessante discorrer a respeito, e com isso poder melhor compreender a grande celeuma que se formou em torno da questão. Os dois temas envolvidos são o contingenciamento e a autonomia das universidades.

Em se tratando de gastos com educação, seguramente os que geram melhor retorno, por qualificar as futuras gerações e colaborar para o desenvolvimento econômico e social, mais relevante ainda conhecer bem os fatos, pois a luta pela melhoria do sistema educacional é sempre justa e válida, e isso inclui mais recursos e, especialmente, maior qualidade do gasto. Nessa luta que não deve cessar, a correta informação é uma arma fundamental.

¹ *A educação resiste. IstoÉ*, 15.5.2019, ano 42, 2.576, p. 42-44, entre muitas outras referências da mídia.

Em primeiro lugar, é preciso contextualizar a questão do contingenciamento no âmbito do ciclo orçamentário, e assim ter claro o exato significado do anunciado “corte” de verbas. Com isso será possível entender que não se trata, como aparenta pela forma como foi divulgado, de uma redução consumada nos gastos, ao menos no primeiro momento.

As universidades públicas, como é o caso das universidades federais que integram o orçamento do Ministério da Educação, têm suas despesas fixadas no orçamento geral da União, lei proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, cuja vigência se dá no exercício financeiro, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano.

Estabelecidos os valores na lei orçamentária, há que se compreender que são estimativos, e não estão disponíveis na data da publicação da lei, pois tanto o ingresso de receitas quanto a execução das despesas far-se-ão ao longo do exercício financeiro.

Compete ao gestor público coordenar o processo de execução orçamentária, compatibilizando o ingresso de recursos com a liberação das despesas, de modo a exercer com responsabilidade fiscal a atividade financeira do setor público sob seu comando.

Nesse processo, há alguns instrumentos utilizados para essa finalidade, e entre eles está o *contingenciamento*, ou, para usar a expressão técnico-legal, a limitação de empenho. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 9º, determina que, em se constatando ao final de cada bimestre que a insuficiência de receitas levará ao não cumprimento das metas de resultado estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, deverá ser promovida limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, o chamado *contingenciamento*.² Que é uma medida *temporária*, pois, em havendo o restabelecimento da receita, faz-se a recomposição das dotações contingenciadas, como prevê a própria LRF (art. 9º, § 1º) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (no caso específico, a LDO da União vigente – Lei 13.707/2018), que também regula a questão (arts. 58 e 59).

2 Ver sobre esse tema o texto “É hora de ‘apertar o cinto’ e contingenciar gastos”, que integra o livro CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 2. ed. São Paulo, Blucher, 2018, p. 197-200, cuja versão eletrônica, que é gratuita, pode ser baixada no site da editora Blucher (<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1410>), onde também pode ser adquirida a versão impressa; e a versão eBookKindle está disponível no site da Amazon (<https://www.amazon.com.br/dp/B07D9NV6SP>).

Por essa razão é que não se pode afirmar desde logo ser o contingenciamento um “corte” de despesas, mas sim uma postergação, uma vez que, retomada a arrecadação dos valores previstos na lei orçamentária, as dotações podem ser recompostas e os gastos efetivados. Ou não, se efetivamente a frustração da arrecadação se mostrar definitiva, caso em que pode haver a consumação do corte, o que se torna inevitável ante a irresponsabilidade fiscal de realizar despesas sem recursos disponíveis.

É importante deixar claro que nem toda despesa pode ser contingenciada. O art. 9º, § 2º da LRF exclui do contingenciamento 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”. Embora o conceito de “obrigações constitucionais e legais” não seja absolutamente preciso e esteja sujeito a algumas controvérsias, referidas exceções vêm especificadas na LDO, nas ressalvas às despesas passíveis de contingenciamento (Na Lei 13.707 mencionada, estão no anexo III – “Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9, § 2º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União”). Estão livres do contingenciamento, por exemplo, despesas com pessoal e encargos sociais, e transferências constitucionais obrigatórias, entre outras. Além destas, há na LDO referências expressas e específicas a despesas do setor de educação, como é o caso, apenas para citar alguns, do “Dinheiro Direto na Escola” (item 8), FUNDEB (item 11), “Complementação da União ao FUNDEB” (item 13), “Transferências a Estados e ao Distrito Federal da Cota-Parte do Salário-Educação” (item 28), e o “Apoio ao Transporte Escolar” (item 46).

No caso da educação, há de se ressaltar ainda que, quaisquer que sejam as medidas de contingenciamento, ou mesmo o efetivo corte nas despesas, terão de respeitar o disposto no art. 212 da Constituição, que exige a aplicação mínima de recursos no setor (18% no âmbito da União e 25% nos Estados, DF e Municípios). Isto porque há a proteção constitucional às despesas com educação pela fixação das *despesas obrigatórias mínimas*, comando constitucional que cria a obrigação de gastar os montantes referidos no exercício financeiro em curso (e que não se confundem

com vinculações³, nem com as obrigações constitucionais mencionadas no art. 9, § 2º, da LRF, o que infelizmente se observa com indesejável frequência, e prejudica a compreensão do assunto). Ou seja, ainda que se operacionalizem contingenciamentos que atinjam gastos com educação (exceto os ressalvados pela LRF e LDO), a obrigação constitucional de despesa mínima obrigatória no setor permanece hígida e intacta.

Outra questão levantada refere-se ao valor envolvido. O noticiado montante de 30%, como ficou esclarecido, refere-se às chamadas despesas discricionárias, que correspondem àquelas que o administrador tem poderes para gerir com maior liberdade. Não abrangem as despesas obrigatórias, sobre as quais o gestor não tem ingerência, uma vez que há obrigação legal de pagar, como é o caso das despesas com pessoal. Deve seguir o que determina a legislação (LRF, art. 4º, I, b e LDO da União para 2019, art. 59, § 1º), que tem rígidos critérios para fixação e transparência dos montantes a serem contingenciados, entre os quais a limitação às despesas primárias discricionárias e à observância da proporcionalidade. Sendo assim, o valor real em face do montante das despesas a que o Ministro da Educação se referiu correspondeu a aproximadamente 3,5% do total – o que, convenhamos, é bastante significativo, ainda que distante dos 30%. Houve, no caso, tecnicamente, como exposto, uma postergação de 3,5% para a efetivação das despesas, no aguardo de uma possível recuperação da arrecadação. Essa a controvérsia objeto da tentativa – ao que tudo indica, frustrada, pois parecem não ter compreendido – de explicação do Ministro da Educação no “episódio dos chocolatinhos”⁴.

O contingenciamento é medida necessária e corriqueira na gestão financeira da administração pública, e não deveria, em tese, gerar maiores controvérsias, desde que operacionalizada por razões técnicas, motivadas pelo interesse público e observando os procedimentos e critérios legalmente estabelecidos, que no âmbito da União se mostram bastante específicos e rigorosos, como se pode ver do disposto na LDO a respeito.

Infelizmente isso nem sempre se verifica, e é usual observar o uso do contingenciamento como forma de “frear” desnecessariamente os gastos para usar a “liberação”, ou descontingenciamento, como instrumento

3 Sobre o tema, veja-se André Castro Carvalho, *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 118-122.

4 Weintraub usa chocolates para explicar contingenciamento (*VEJA.com*, 10.5.2019).

de pressão para obter vantagens de diversas naturezas, podendo ser políticas, financeiras e até mesmo envolvendo corrupção e outras atitudes não republicanas.

Levantou-se nesse caso discussão em torno da possibilidade de haver uso do contingenciamento como instrumento para interferência nas atividades didático-pedagógicas das universidades, o que, se efetivamente vier a ocorrer, configura um uso indevido de instrumentos de Direito Financeiro para finalidades não relacionadas à gestão do orçamento público.

É importante lembrar que nossas universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos do art. 207 da Constituição, tema que já abordei no texto “Universidades públicas agonizam pela falta de recursos”⁵, onde o tema da autonomia financeira é tratado mais detalhadamente.

Não pode haver interferência externa no âmbito didático-científico, que deve ser regulado e fiscalizado internamente, tanto pelas universidades quanto pelos órgãos de fomento à pesquisa. Cabe ao meio acadêmico fazer respeitar o dinheiro público, com o qual é financiado, e produzir trabalhos e pesquisas que cumpram sua função social, e colaborem para atingir os objetivos fundamentais da nossa República Federativa, qualquer que seja a área do conhecimento em que atua o aluno, docente, pesquisador ou servidor. O mesmo deve prevalecer na concessão de bolsas de estudos e pesquisas, e eventuais abusos e desvios precisam ser coibidos, como deve ocorrer em toda a administração pública.

No âmbito administrativo, financeiro e patrimonial, as universidades têm ampla liberdade de atuação, sem que possam sofrer interferências. O que evidentemente não as exime da obrigação de zelar pelo bom uso do dinheiro público, pelo qual são financiadas, e seguir as normas de direito público aplicáveis à administração pública, como as previsões constitucionais e legais, entre as quais a lei de responsabilidade fiscal, a Lei 4.320/1964, e as leis de diretrizes orçamentárias – apenas para ficar em exemplos no âmbito do Direito Financeiro. O mesmo vale para o Direito Administrativo e demais normas que regem o setor público.

5 CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 93-96, livro com versão eletrônica gratuita, conforme mencionado na nota de rodapé 2. Sobre o tema, veja-se também: *Os desafios da autonomia universitária* de MUZY e DRUGOWICH (Jundiaí, Paco Editorial, 2018).

Sujeitam-se também ao sistema de controle e fiscalização da administração pública, nos termos dos artigos 70 e seguintes da Constituição, devendo prestar contas, como todo e qualquer órgão e Poder, que serão apreciadas pelos respectivos tribunais de contas, sendo por eles julgadas, no que tange às contas de gestão, e integrarão as contas de governo a serem julgadas pelo Poder Legislativo.

O excesso de notícias envolvendo mau uso de recursos públicos no âmbito das universidades, como tem sido amplamente noticiado pela imprensa há algum tempo, exige investigação e apuração de responsabilidades, especialmente em se tratando de recursos destinados à área da educação, uma prioridade nacional em que cada centavo faz muita falta⁶. Medida igualmente importante também por envolver pessoas de elevado saber, cultura e respeitabilidade, que devem ser exemplos para todos, especialmente para os mais jovens, nossa futura geração. E são pessoas que, além das qualidades mencionadas, na sua esmagadora maioria são honestas e responsáveis, e não querem ver seus nomes nem suas reputações manchadas por uma ou outra “maçã podre que estraga todo o cesto”, como diz o ditado popular. Investigar e apurar fatos, punindo os responsáveis pelo uso impróprio dos recursos públicos é certamente o que todos, de dentro e de fora das universidades, desejam para ver separado o joio do trigo.

Também é fundamental investir na gestão para aumentar a qualidade do gasto. Além da necessidade de melhor preparar os gestores, há que se implantar técnicas mais modernas de gestão pública⁷. A escassez de recursos é um fato, está se agravando, e exigindo que sejam melhor aproveitados e não haja desperdício, para o que algumas medidas se mostram necessárias e já deveriam ter sido implementadas há muito tempo.

É o caso da criação, implantação e efetivo funcionamento dos órgãos de controle interno, exigidos pela Constituição (art. 74) e imprescindíveis

6 TCU condena ex-reitor da UFPB, diretor do HU e mais dois auxiliares (*Jornal da Paraíba*, 5.7.2017); PF indícia 6 professores e mais 22 por desvio de recursos na UFRGS (*Estado*, 6.6.2018); Ex-reitor da Unir e presidente da Riomar são acusados por improbidade administrativa (*G1*, 11.5.2018); TCU condena ex-reitor Cesar Borges a indenizar UFPel em R\$ 2 milhões e o inabilita para funções públicas (*Amigos de Pelotas*, 13.1.2019); Ex-reitor da UFRJ é condenado por crime de peculato (*Gazeta do Povo*, 14.3.2019).

7 O que já foi alertado no texto “Universidades públicas agonizam pela falta de recursos”, referido na nota de rodapé 4, mostrando que a questão não é nova, o tempo passa e parece que nada se altera.

em órgãos e instituições que gerenciam expressivos valores do orçamento público, como é o caso das universidades públicas⁸. Muitas ainda não os implantaram, outras os mantêm sem que efetivamente cumpram as funções para as quais foram criados, o que é inaceitável na moderna gestão pública.

São muitas as medidas que já tardam a ser tomadas, e enquanto isso a educação sofre, com seus cada vez mais escassos recursos indo verdadeiramente para o ralo. Um assunto que já não é novo, já se sabe que fazer, mas muitas ações concretas ainda precisam ser tomadas. Conhecer os problemas, e saber operar os instrumentos, especialmente financeiros, é fundamental para alcançar as soluções.

8 Apenas para que se tenha uma noção aproximada, as universidades estaduais paulistas gerenciam recursos do orçamento público que superam 13 bilhões de reais anuais (Em valores aproximados – orçamento de 2019 – Lei Estadual 16.923/2019: USP, 5,8 bilhões; UNICAMP, 3 bilhões, e UNESP, 2,8 bilhões. Há ainda as dotações da UNIVESP (121 milhões) e FAPESP (1,6 bilhões). No âmbito federal, o Ministério da Educação, que congrega universidades federais, fundações, institutos e hospitais universitários, tem orçamento da ordem de 120 bilhões de reais.

