

A AUTONOMIA DAS IFES E A EC 95/2016 NA EXECUÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS: REALIDADES E CONTRADIÇÕES

Ivete Maria Barbosa Madeira Campos

ivete.campos@gmail.com

Universidade de Brasília – UnB

Eduardo Ferreira da Silva Caetano

eduardofscaetano@gmail.com

Universidade de São Paulo - USP

Resumo

O artigo tem como objetivo ponderar a autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que na Constituição Federal de 1988, tiveram a autonomia para gestão financeira, administrativa e patrimonial. Avaliar a aplicação de 18% dos impostos arrecadados pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, compreender como a Emenda constitucional nº 95/2016 tem influenciado regras gerais para o processo orçamentário do Governo Federal para as IFES. Assim, pretende-se analisar o quanto as universidades federais exercem a autonomia estabelecida constitucionalmente e como o seu financiamento é contemplado nas novas regras que regulamentam o Orçamento Geral da União, com implicações políticas e econômica. Em se tratado de regulação orçamentária, este estudo tem como foco a Emenda Constitucional nº 95/2016, e suas implicações no orçamento das IFES, em especial, como interfere na arrecadação de fontes próprias e na redução de descentralização de verbas, influenciando a manutenção das despesas de gastos com implicações na qualidade do ensino, da extensão e da pesquisa. Para tanto, o trabalho utiliza-se da metodologia de análise de políticas públicas no método materialismo histórico dialético e as categorias metodológicas: contradições e totalidade.

Palavras chave: Autonomia, Fontes Próprias, Instituições Federais de Ensino.

Introdução

Este artigo pretende apresentar como as mudanças propostas no âmbito internacional, tanto as econômicas como as relacionadas à educação superior, tiveram repercussão no Brasil e como as crises econômicas vem transformando e interferindo na administração e autonomia das IFES. Além disso, procura analisar como a autonomia das IFES tem sido exercida no âmbito administrativo e financeiro, e como o Governo Federal, por meio da Emenda Constitucional 95 de 2016 e portarias editadas pela Secretaria de Orçamento Federal, intervém na gestão das receitas próprias e conseqüentemente na administração das IFES.

Autonomia e financiamento das universidades federais brasileiras na legislação brasileira

As novas exigências e desafios que são postos para a educação superior brasileira impactam nas políticas públicas voltadas para as IFES, com implicações na sua relação com o Estado, especialmente nas formas de financiamento e por consequência na sua autonomia. Assim, nos últimos anos, foram muitas as tentativas do governo de alterar o processo de financiamento das IFES, com reflexo na sua autonomia, ou regular a autonomia com reflexo no financiamento, (CAMPOS, 2015)

A Constituição Federal de 1988 assegurou para o conjunto das universidades federais significativas inovações. Entre elas destacam-se a inserção da autonomia de gestão financeira e patrimonial no plano constitucional. Além disso, ficaram estabelecidos, a definição da responsabilidade da União na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as novas regras gerais para o processo orçamentário do Governo Federal. Inicialmente, será abordado o conceito de autonomia para entendimento do conceito de autonomia universitária e financeira, posteriormente, o entendimento de autonomia das IFES.

Autonomia, segundo Ferraz (2014, p.2), “consiste na capacidade de autodeterminação e de autonormação dentro dos limites fixados pelo poder que a institui”. Neste caso, a soberania constitui-se no poder que a edita e acima dela não há nenhum outro. Portanto, a autonomia atua dentro dos limites prescritos na soberania. Já para Ranieri (2013), autonomia não se traduz em soberania e exercê-la, ainda que plena, está limitada pelo “ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existia” (RANIERI, 2013, p. 37).

Já a autonomia universitária, segundo Sampaio (1998), é um conceito com muitos significados, vinculado à experiência e ao momento histórico institucional e sem consenso. A autora, ao detalhá-la, relaciona com autonomia política e administrativa à autonomia política, “implicando amplo poder normativo e capacidade plena de decisão no marco da Constituição” (SAMPAIO, 1998, p. 23).

Assim, em relação ao art. 207 da Constituição Federal de 1988, para Costa (2010, p. 15), “não se vislumbra no bojo do enunciado nenhuma indicação que vise a limitá-la ou restringi-la”. A autonomia universitária, a partir do estabelecido no artigo 207 da CF/1988, é referência para que as universidades federais possam construir sua identidade e assumir seu papel social no Estado Democrático de Direito de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

A Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nos artigos 53 e 54 tratam da autonomia das universidades assegurando a elas, o exercício de sua autonomia, de criar e extinguir cursos, programas de educação superior, firmar contratos, acordos e convênios e fixar o número de vagas (BRASIL, 1996,).

Atualmente, as IFES compõem a estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC). Elas, uma vez vinculadas e compondo a estrutura do MEC como órgãos da administração indireta, estão limitadas pelas regras gerais da Administração Pública Federal, tanto no que se refere ao planejamento econômico financeiro como no que concerne aos critérios da administração de pessoal. Assim, são financiadas com recursos financeiros do Fundo Público Federal, este constituído pelos impostos, taxas e contribuições pagos pela população.

Dessa forma, em se tratando de financiamento das IFES, estas estão sujeitas ao arcabouço legal estabelecido para regulamentar o orçamento total da União, fator que se torna determinante para que estejam sujeitas às determinações e critérios gerenciais e econômicos influenciado pela conjuntura econômica e previamente estabelecidos pelos gestores governamentais do Ministério do Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Fazenda, e, por etapa, às decisões políticas do MEC.

Origem das IFES e o estatuto da autonomia

A criação de universidade no Brasil, segundo Fávero (2006) contou, ainda no período colonial, com a resistência de Portugal e dos próprios brasileiros, já que nesse período, a elite brasileira procurava os centros universitários europeus quando se interessavam por realizar estudos em nível superior. As tentativas sem sucesso ocorreram em períodos seguintes, somente em 7 de setembro de 1920, por meio do Decreto nº 14.343, é instituída a Universidade do Rio de Janeiro, embrião da estruturação estabelecida hoje para as IFES. Sendo, portanto, a primeira universidade criada legalmente pelo Governo Federal.

Nos anos 30, durante as reformas empreendidas por Francisco Campos, emerge uma questão, ainda hoje desafiadora, referente à concessão da relativa autonomia universitária como preparação gradual para a autonomia plena. Assim, na Exposição de Motivos sobre a reforma do ensino superior, não foi possível, naquele momento, “conceder-se autonomia plena às universidades, a questão fica, a rigor, em aberto”. (FÁVERO, 2006, p. 24).

Dessa forma, percebe-se que à medida que se estruturavam as universidades no país, a sua autonomia, sua manutenção e o seu financiamento, questões fundamentais, não eram tratados de forma objetiva e com a devida importância. Segundo Amaral (2008) desde o início das IFES havia uma indefinição sobre as regras de seu financiamento.

Houve, entretanto, na origem das IFES, uma indefinição sobre as regras de seu financiamento. Não houve a vinculação de patrimônio, nem a constituição de fundos que garantissem a continuidade de recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das instituições. A obrigatoriedade do financiamento público ficou estabelecida em instrumentos legais da época, sem, entretanto, definir-se concretamente como seria o cumprimento dessa norma legal. (AMARAL, 2008, p 12.).

A autonomia administrativa pressupõe a autonomia de gestão financeira. Esta, no sentido de as universidades poderem distribuir internamente os recursos do seu orçamento; decidir sobre o montante relativo a ser dispendido com a melhoria das condições salariais, aumento do corpo docente e de servidores administrativos; equipamentos e infraestrutura; e a assistência aos estudantes.

A autonomia das IFES, segundo Martins & Azevedo (1998), é um grande desafio para todos os segmentos envolvidos no ensino superior brasileiro. Se por um lado ela pode ser um bom rumo para o equacionamento de alguns obstáculos para o aprimoramento do ensino público e consequente elevação da qualidade. Por outro lado, não pode significar o descompromisso do governo federal com o financiamento e a manutenção do sistema federal.

Assim, com a aprovação e publicação do Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União¹ - Emenda Constitucional nº 95/ 2016 –, incluindo portarias dela derivadas, a autonomia das IFES é afetada e mitigada, pois fixa medidas e ações que interferem a autonomia financeira dessas instituições. Assim, o novo arcabouço jurídico fiscal delimita valores a serem descentralizados e litam a gestão de arrecadação e aplicação das fontes próprias angariadas com esforços das IFES. Essa realidade contradiz a autonomia assegurada na Constituição Federal/1988 e referendada pela Lei nº 9.394/1996, LDB.

Emenda Constitucional nº 95, de 2016 e sua relação com a autonomia das IFES

Nos últimos anos, o Governo Federal, apoiando-se em crise financeira, tem diminuído o aporte de recursos orçamentário-financeiro às IFES. Os recursos descentralizados pela União não têm sido suficientes para garantir as despesas regulares das IFES. Os cortes e os contingenciamentos orçamentários e financeiros têm influenciado a qualidade do ensino, suspenso obras, paralisado a manutenção dos prédios e reduzido serviços de segurança e vigilância. No Brasil, o fator crise financeira e a priorização de gastos públicos em detrimentos de

¹ Essas medidas são restritas às despesas primárias do Governo Federal, envolvendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativos. Entende-se por despesas primárias as obrigatórias e constitucionais. Seu alcance é para o orçamento Fiscal e da Seguridade Social envolvendo todos os órgãos e poderes da União (BRASIL, 2016).

outros são utilizados recorrentemente como justificativa para a diminuição de recursos para as universidades públicas.

Na análise realizada por Amaral (2017), o Governo do presidente Michel Temer, que emergiu em agosto de 2016, retomou, com vigor, as reformas iniciadas na década de 90 no Brasil, reformas essas recomendadas pelo Consenso de Washington. Dessa forma, reiniciaram as privatizações, a abertura do mercado às empresas estrangeiras, as reformas da previdência e trabalhista. Todas essas medidas foram chanceladas pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (BRASIL, 2016; AMARAL, 2017).

A execução da EC 95 de 2016 ocorre de fato com a edição, pelos setores do Governo Federal responsáveis pela execução política econômica, de normas complementares anuais, com o fim de detalhar o que está estabelecido na Constituição Federal/1988 e implementar sua política de corte dos gastos públicos. Assim, emitem portarias, que determinam como as despesas de manutenção e funcionamento do governo não podem aumentar acima da inflação, ainda que haja crescimento da economia. Com isso, se uma instituição federal de ensino superior quiser realizar investimento só será possível mediante oferecimento de recursos compensatórios, conforme fixa o parágrafo 1º, artigo 6º, da Portaria nº 1.428/ 2018, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Esse fato evidencia que para aumentar os investimentos em uma área, é preciso que sejam feitos cortes em outras (Brasil, 2018). Essa normatização inserida na constituição impõe para os próximos 20 anos dificuldade ou impossibilidade de manutenção para as universidades brasileiras, podendo levar ao sucateamento das políticas educacionais, pondo em risco por completo a qualidade e a existência das universidades brasileiras (BRASIL, 2016).

Assim pode-se inferir que dessa forma a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e as portarias dela decorrentes têm uma relação direta com a autonomia das IFES, uma vez que tais instituições não podem exercer seu direito de posse e de autonomia sobre os possíveis recursos financeiro a elas disponibilizados, que muitas vezes são escassos e na sua maioria vinculados.

Nesse caso, conclui-se que as IFES não podendo definir as prioridades de seu orçamento nem fixar suas metas e indicar suas prioridades, resta-lhes atestar o orçamento encaminhado pelo MEC. Vale ressaltar, que tendo em vista os ditames da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e interpretados por portarias do Poder Executivo, os orçamentos das IFES perpassam por diversas modificações e contingenciamentos determinados e impostos pelo Governo Federal (BRASIL, 2016).

O processo de elaboração do orçamento das IFES, deveria ser o momento de exercício da autonomia, pois estão em jogo os interesses que são afetados quando da tomada de decisões orçamentárias e nem sempre há dinheiro suficiente para atender a todas as demandas. Assim, as

instituições poderiam determinar suas prioridades, optaria no “orçamento pela exclusão de algumas demandas em detrimento de valorização de outras” (SCHICK, 2000, p. 82).

Dessa maneira, conclui-se que há uma contradição, apesar das IFES terem normativas constitucionais e legais vigentes que lhes assegurem a autonomia e o financiamento público suficiente destinados à manutenção de suas despesas de custeio e capital, e sobretudo, o cumprimento do papel de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos em benefício da sociedade, tais normativas não são ainda realidades concretas na vivência das IFES, sobretudo quando o Governo Central lança mão de normativas que limitam e dificultam esse direito.

A autonomia das IFES para a execução das receitas próprias

Apesar da Constituição Federal fixar a autonomia financeira para as IFES, o Governo Federal, na gestão do Presidente Michel Temer, tem imposto um crescente contingenciamento orçamentário e restringindo o repasse financeiro da União para as IFES, o que tem incentivado as universidades a uma crescente busca por captação de recursos próprios, as chamadas receitas próprias, estas também alvo das políticas de ajuste fiscal.

A publicação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, determinou limitação na descentralização de crédito e na liberação de limite orçamentários das arrecadações próprias das IFES, essas arrecadações possibilitam a ampliação do custeio e investimento das instituições arrecadoras. Com essa nova medida, mesmo que as IFES se esforcem e consigam aumentar sua estimativa de arrecadação no ano corrente, para que ocorra a suplementação do orçamento de fontes próprias na LOA, é necessário, segundo o § 1º, do artigo 6º, da Portaria 1.428/2018, da SOF, que se processe o cancelamento de uma fonte para a suplementação de outra, a chamada fonte compensatória. Só assim, as IFES poderão executar suas receitas próprias (BRASIL, 2018).

A Portaria nº 1.428/2018, ainda, fixou a obrigatoriedade de fonte compensatória para a realização de qualquer tipo de remanejamento e suplementação de fonte das instituições ligadas ao MEC, incluindo as IFES. Por não possuir orçamento no ano corrente, os recursos financeiros arrecadados não previsto na LOA, são destinados a compor o superávit financeiro do Governo Federal.

Dessa forma, a Emenda Constitucional 95/2016 ao vincular o teto dos gastos a todos os aspectos administrativos, impede os investimentos necessários à manutenção e expansão das IFES, compromete, também, os recursos arrecadados com esforços próprios, as chamadas fontes

próprias, nas fontes 250, 280, 281, 263 e 296² que correspondem respectivamente a recursos oriundos de contratos, aplicações financeiras, convênios, alienação de bens e doações de pessoas físicas, instituições públicas e privadas nacionais das universidades. Estas, mesmo arrecadando, não podem utilizar seus recursos financeiros. Seguindo a mesma linha da EC 95/2016, a Portaria nº 1.428, de 2018, estabelece que quando não há orçamento vinculado na LOA, e caso ocorra excesso de arrecadação própria, ou seja, as universidades arrecadem a maior do orçamento disponível na LOA, essas não poderão executar a arrecadação maior que o fixado na LOA.

Além de controlar a distribuição de limite para movimentação e empenho e de impossibilitar o aumento do orçamento mesmo quando a universidade arrecada, o Governo Federal, respaldado pela EC 95/2016, editou a Portaria nº 90/2018, publicada pela SOF, de maneira inédita vinculou a arrecadação de excesso de fonte própria das universidades para pagamento de pessoal, que é uma obrigação da União (BRASIL, 2018c).

Outro fator a destacar e que corrobora a relação da Emenda Constitucional nº 95/2016 e das portarias, editadas a partir dela, com a dificuldade do exercício da autonomia financeira por parte das IFES, fica evidente com a apropriação das receitas próprias arrecadadas, pelas IFES, em anos anteriores, pela SOF, conforme Portaria nº 9.420, de 14 setembro de 2018. Isso significa que, o Governo Federal com dificuldade financeira e com as regras inflexíveis da Emenda Constitucional nº 95, fixou, de maneira unilateral e sem consulta prévia às IFES, o confisco do superávit dos recursos próprios delas, para pagamento de pessoal ativo e inativo, bem como benefício, obrigações da União. Dessa forma, os recursos financeiros arrecadados com esforços próprios que deveriam ser utilizados para custeio e investimentos das universidades foram confiscados para cumprimento de despesas obrigacionais e constitucionais da União (BRASIL, 2018d).

Outro conflito entre normativas emitidas pelo Governo Federal é constatado na edição da Portaria nº 245/2018 do STN, nesta foram publicados os saldos dos valores financeiros pertencentes a cada IFES das arrecadações próprias de anos anteriores, mas não executados no ano de sua arrecadação, a EC 95/2016 impede que esses superávits sejam utilizados pelas IFES para sanarem seus problemas de caixa.

A Universidade de Brasília – UnB, por ser uma das IFES com grande capacidade de arrecadação própria. Essa IFES apresenta no relatório publicado pela STN um superávit no valor de 99 milhões de reais, oriundos de recursos financeiros já arrecadados anteriores, no entanto, a

² Se a fonte começa com o número 2 indica que a receita foi arrecadada no ano corrente. Se começa com o número 6 indica que foi arrecadado em anos anteriores chamado de superávit.

UnB apresenta déficit orçamentário no valor de 92 milhões de reais para o cumprimento de suas despesas para o ano corrente, ou seja 2018. Se não estivesse impedida pela EC 95/2016 e exercesse de fato sua autonomia plena, poderia usar os recursos não utilizados em anos anteriores para suprir o déficit orçamentário no ano de 2018 (BRASIL, 2018b; CORBUCCI, 2004).

Em suma, o recurso destinado ao custeio das IFES, no orçamento do Governo Federal, a cada ano, está diminuindo, assim é vital para as instituições federais a busca por recursos alternativos que possam suprir os valores reduzidos. No entanto, a EC 95/2016 dificulta e até em certos casos impossibilita as IFES ampliarem seus recursos advindos por meio de arrecadação própria. Quando não, destina o superávit da sua arrecadação própria para outros fins, como para pagar pessoal ativo e inativo, como foi estabelecido pela Portaria 9.420 de 2018 da SOF. Sendo que se trata de uma responsabilidade do Governo Federal.

Considerações finais

As IFES são órgãos da administração indireta, vinculadas ao MEC, possuem *status* de autarquias ou fundações públicas, a Constituição assegura o exercício da autonomia e o art. 54 da LDB/96 estabelece o estatuto jurídico especial. Apesar disso, percebe-se que são tratadas, pelo Governo Federal como se fossem órgãos dependentes e subordinados as suas determinações, não tendo assim, “permissão” para o exercício de sua autonomia naquilo que lhe compete.

Dessa forma, observa-se que as IFES sofrem controle e ingerências (contingenciamentos, reduções e bloqueios) do Governo Federal sobre suas arrecadações próprias; em que pese a garantia constitucional de autonomia plena. Tais ingerências têm respaldo em normativas editadas de forma unilateral e exclusivamente pelos setores ligados aos órgãos responsáveis pela definição da política fiscal brasileira.

Em relação ao processo de definição dos recursos orçamentários das IFES, observa-se que existem indicações legais que ao tempo que apontam a autonomia, a obrigatoriedade e responsabilidade da União em mantê-las, por outro lado, estas estão sujeitas à mesma legislação orçamentária e financeira dos demais entes da administração direta e indireta. Isto quer dizer que o financiamento das IFES está sob o controle e administração dos gestores governamentais sobretudo, quando se trata de ajustes fiscal proposto pelos dirigentes do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e MEC.

Assim, conclui-se que mesmo havendo arcabouço jurídico que assegura a autonomia administrativa e a gestão financeira e patrimonial para as IFES, o Governo Federal, repassa recursos financeiros, não suficientes as IFES, que não conseguem assim, exercer a autonomia estabelecida em lei.

Referências

AMARAL, N. C. (2008). *Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações*. In: I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília: TCU.

_____. (2017) *Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?* Campinas: Revista Brasileira de Educação, v. 22, nº 71.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

_____. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da União.

_____. (2016) *Emenda Constitucional nº 95*. Senado Federal. Secretaria de Informação legislativa. Brasília: Diário Oficial da União.

_____. (2018). *Portaria nº 1.428, de 5 fevereiro de 2018*. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2018, e dá outras providências. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Diário Oficial da União.

_____. (2018b) *Portaria nº 245, de 28 março de 2018*. Divulga o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal. Secretaria Tesouro Nacional. Brasília: Diário Oficial da União.

_____. (2018c) *Portaria nº 90, de 19 abril de 2018*. Abriu Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, crédito suplementar para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília: Diário Oficial da União.

_____. (2018d) *Portaria nº 9.420, de 14 setembro de 2018*. Considerando a premência de reduzir o déficit financeiro das fontes 56 e 69, e a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, relativos às fontes 50 - Recursos Próprios Não Financeiros e 80, com vistas à realização de despesas com pessoal e encargos sociais em favor de diversos órgãos do Poder Executivo. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Diário Oficial da União.

CAMPOS, I. M. B. M. (2015). *Gasto público com as Universidades Federais: uma análise do processo decisório no MEC – 1995-2010*. Dissertação, Mestrado em Educação—Universidade de Brasília, Brasília.

CORBUCCI, P. R. (2004). *Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma*. Educ. Soc., Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701.

COSTA, G. (2010). *Autonomia Universitária: Limites Jurídicos*. Natal, RN: Editora da UFRN.

FÁVERO, M. L. (2006). *A Universidade no Brasil: das origens à reforma Universitária de 1968*. Educar, Curitiba, nº 28, p.17-36. 2006. Editora UFPR.

FERRAZ, A. C. C. (2018) *A Autonomia Universitária na Constituição de 1988*. Disponível em: <www.pge.gov.br>. Acesso em: 2 de outubro de 2018.

MARTINS, C. B. & AZEVEDO, S. (1998). *Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior*. Rio de Janeiro: BIB.

RANIERI, N. (2013). *Autonomia Universitária. As Universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

SAMPAIO, A. B. L. (1998). *Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

SCHICK, A. (2006). *Conflict and resolution in federal budgeting*. Washington: Brookings Institution Press, 2000. Cap. 1, pp.1-7. In: Planejamento e Orçamento Governamental. Org: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Coletânea – vol. 2 Brasília: ENAP.