

**LIMITES E POSSIBILIDADES NA GESTÃO PÚBLICA:
A NATUREZA JURÍDICA DE FUNDAÇÕES PÚBLICAS
MUNICIPAIS**

LIMITS AND POSSIBILITIES IN PUBLIC MANAGEMENT:
THE LEGAL NATURE OF MUNICIPAL PUBLIC FOUNDATIONS

*Especialista em Gestão Pública Municipal em 2013 pela Universidade Federal do Tocantins (UFT)
Graduado em Direito em 2008 pela Universidade do Sul de Santa Catarina.
E-mail: ivanilsonmarinho.adv@gmail.com

**Doutora em Educação em 2015 pela Universidade Católica de São Paulo (PUCSP).

Mestre em Tecnologias da Inteligência e Design Digital pela Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Especialista em Gestão Educacional em 2007 pela Universidade Católica de Brasília (UCB) Especialista em Supervisão Educacional em 1997 pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG)

Graduada em Pedagogia em 1995 pelo Instituto Católico de Minas Gerais.

E-mail: marialina.mg@gmail.com

***Pós Doutor pela Universidade de Brasília (UNB)

Doutor em sociologia em 2004 pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Mestre em Sociologia em 1996 pela Universidade de Brasília (UNB)

Especialista em Gestão, Políticas e Planejamento em 1992 pela Universidade de Brasília (UNB)
Graduado em Agronomia em 1990 pela Universidade Federal de Goiás (UFGO)

E-mail: elvio@uft.edu.br

Ivanilson da Silva Marinho*

Lina Maria Gonçalves**

Elvio Quirino Pereira***

Como citar: MARINHO, Ivanilson da Silva; GONÇALVES, Lina Maria; PEREIRA, Elvio Quirino. Modelos de gestão nas fundações públicas municipais: um estudo comparativo. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 23, n. 3, p. 61-82, nov. 2019. DOI: 10.5433/2178-8189.2019v23n3p61. ISSN: 2178-8189.

Resumo: A atual vinculação das contas públicas das Universidades Municipais às de seus municípios gera graves problemas de ordem técnica e institucional. Além de impedir a autonomia universitária, na gestão dos recursos advindos das mensalidades, diminui sua capacidade de investimento, bem como a do município. Foi empregada pesquisa bibliográfica e documental, para estudo comparativo entre estrutura e funcionamento da Universidade de Gurupi (UNIRG) e outras quatro instituições de natureza jurídica semelhante. Explicita as várias facetas das Fundações Públicas Municipais ou autarquias em regime especial, a fim de provocar a reflexão sobre a viabilidade de um novo modelo de gestão pública financeira e orçamentária e de gestão administrativa, coerente com os quesitos de independência e autonomia institucional. A análise demonstrou, dentre as quatro analisadas, a UNITAU alcançou autonomia orçamentária, definida pelo TCE/SP, desde o ano de 2001. O processo de desvinculação começou com consulta à Procuradoria Jurídica e a decisão favorável decorreu unicamente da interpretação das leis. Faz-se necessária a coerência do sistema com a interpretação harmônica dos princípios constitucionais e normas do direito financeiro e responsabilidade fiscal, de modo que a desvinculação orçamentária entre universidade e município seja possível, legal e traga benefícios a ambos, bem como para o desenvolvimento local, sem implicar responsabilidade aos gestores.

Palavras-chave: Fundações públicas. Autarquias. Autonomia universitária. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abstract: The current linkage of the public accounts of the Municipal Universities with those of its municipalities generates serious technical and institutional problems. In addition to impeding university autonomy, in managing the resources derived from tuition fees, the investment capacity, as well as that of the municipality, decreases. Bibliographic and documentary research was used to compare the structure and operation of the University of Gurupi (UNIRG) and four other institutions of similar legal nature. It explains the various facets of Municipal Public Foundations or municipalities in special regime, in order to provoke reflection on the viability of a new model of public financial and budgetary management and administrative management, consistent with the requirements of independence and institutional autonomy. The analysis showed that, among the four analyzed, UNITAU reached budgetary autonomy, defined by the TCE / SP, since 2001. The process of untying began with consultation with the Attorney General's Office and the favorable decision was based solely on the interpretation of the laws. The coherence of the system is necessary with the harmonious interpretation of the constitutional principles and norms of the financial law and fiscal responsibility, so that the budgetary unbundling between university and municipality is possible, legal and brings benefits to both, as well as for local development, without implying responsibility to managers.

Keywords: Endowed institutions. Autarchies. University autonomy. Fiscal Responsibility Law.

INTRODUÇÃO

A administração corresponde ao processo de gestão dos interesses públicos, por meio da prestação de serviços públicos, sendo assim, fundamentam suas ações no princípio básico da responsabilidade pública. A contabilidade é área indispensável e indissociável para qualquer organização ou ente da administração pública, que recebem recursos públicos de forma direta ou indireta. Assim, aplica-se atualmente no Brasil, a contabilidade pública baseada no dispositivo legal da Lei n. 4320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que instituiu as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Esta lei trata a contabilidade como um instrumento capaz de permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, levantamentos dos balanços, bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros. Portanto, a contabilidade pública segue normas legais rígidas, como é peculiar em todo o setor público. Somente é permitido fazer aquilo que está expressamente autorizado pela legislação (SOUZA, 2006). Cabe destacar que, para instituições de ensino de direito público e personalidade jurídica de direito público, a regra é o ensino gratuito sem cobranças de mensalidades, salvo a exceção aqui tratada.

Entretanto essas instituições de ensino são mantidas com mensalidades e também taxas administrativas, além de outros repasses previstos em seus estatutos, pois, por ocasião de suas criações, antes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), foi-lhes permitida a cobrança de mensalidades. Contudo, para que realizem a gestão administrativa de funcionamento, tanto dos cursos oferecidos, construção de corpo docente e discente e aquisição patrimonial é preciso criar Fundações, que funcionem como mantenedoras da academia, possuindo a personalidade jurídica de direito público, para realizar todos os atos administrativos internos e externos, em nome da academia.

Na gestão das Fundações Públicas ou Autarquias em Regime Especial, a distinção ocorre por força de construção legislativa municipal. É nesse âmbito que se define qual a natureza jurídica ideal para criação da mantenedora, bem como a abrangência das atribuições e autonomia gerencial dos reitores.

A Fundação UnirG, mantenedora da recente Universidade de Gurupi, em nada difere quanto ao cumprimento das regras aplicadas a Administração Pública, portanto, está obrigada a seguir as normas constitucionais como também as normas infraconstitucionais a ela aplicadas, o que inclui também as leis aprovadas pelo legislativo municipal, cumprindo o que determina a Lei, não podendo dela esquivar-se ou ignorá-la (BRASIL, 2008a, Art. 37).

As leis que obrigam a prática da transparência dos gastos públicos e dos limites desses gastos, não apenas funcionam como um limitador ao gestor como também penaliza os gestores, em caso de descumprimento da norma. Desta forma, não há como dissociar tais obrigações da Fundação UnirG, que tem como desafio gerar seus recursos, aplicá-los corretamente e dar o

devido acesso aos órgãos de fiscalização e à sociedade civil, garantindo transparência e, com ela, a possibilidade da sociedade exercer papel fundamental na identificação de possíveis fraudes.

Neste contexto, constata-se que a Fundação UnirG tem todas as obrigações legais da Administração Pública e pouca autonomia gerencial e administrativa, financeira e orçamentária/fiscal, visto que é vinculada à administração do município. E, deste fato, emerge a problemática da presente pesquisa, bem como incitam-se outros estudos sobre as possibilidades de alterações legislativas, necessárias para desvincular o orçamento das Fundações Municipais da Gestão dos respectivos municípios.

Assim, a pretensão do presente trabalho é analisar os caminhos utilizados por outras Instituições de Ensino Superior (IES), de natureza jurídica semelhante à UnirG, a exemplo delas a UNITAU - Universidade de Taubaté, localizada no Estado de São Paulo. As experiências vividas por seus representantes, as alterações legislativas e práticas utilizadas pela Gestão Municipal, que levaram a Instituição de Ensino ao real conceito de autonomia gerencial e administrativa, financeira e orçamentária/fiscal (DURHAM, 2003; SCHWARTZMAN, 1988), por meio da desvinculação orçamentária, sem desnaturar sua natureza educacional e as leis regentes, podem servir de parâmetros para a UnirG, bem como para outras Instituições de Ensino, de mesma natureza jurídica.

A UNITAU conseguiu, desde o ano de 2001, desvincular da contabilidade pública e do orçamento público o Município de Taubaté/SP, sem que isso perdesse a Universidade sua natureza jurídica de direito público, com a personalidade jurídica de direito público.

Dessa forma, as contas da UNITAU não são limitadas aos índices de despesas de pessoal com o Município, sendo analisadas e julgadas em separado. Essa desvinculação permitiu a esta universidade aumentar a dimensão de suas ações, ampliar sua academia, aliviar o peso fiscal sobre o Município, e investir melhor em pessoal, especialmente naquele que é o maior patrimônio da Instituição professores e alunos.

A desvinculação das contas se mostra indispensável, sob a ótica da sobrevivência de uma instituição, que precisa continuar avançando horizontes novos, com novos projetos voltados a educação na cidade e região, e para isso precisa de liberdade fiscal. Ao passo que o Município de Gurupi, desvinculado da UnirG poderá ofertar aos servidores municipais a sua maior reivindicação que é a melhoria salarial e de carreira, impedidos hoje por força unicamente da leitura orçamentária.

É possível a utilização do mesmo processo de transição da gestão pública da UNITAU para outras instituições de mesma natureza?

Indaga-se, por conseguinte, seria possível permitir a autonomia fiscal da Administração Pública Indireta (Fundação UnirG), desvinculando-se o seu orçamento com o do Município de Gurupi, nos moldes da legislação em vigor. Para tal, seria necessária a criação de um novo modelo de gestão pública e alteração das normas atualmente aplicadas com a finalidade de dar mais transparência ou demonstração de total independência do Município de Gurupi.

A realização do estudo comparativo entre os casos da Universidade de Gurupi - UnirG e Universidade de Taubaté - Unitau, assim como, em alguns aspectos, com a Fundação Universidade

Regional de Blumenau - Furb e o Centro Universitário de União da Vitória – Uniuv, tem como objetivo geral, provocar a reflexão sobre a viabilidade de um novo modelo de gestão pública financeira e orçamentária e de gestão administrativa para a Fundação UnirG, coerente com os quesitos de independência e autonomia institucional prevista na CF/88, visando apresentar parâmetros legais e institucionais que possibilitem a aplicação dessa nova gestão sem alterar a natureza dessas autarquias municipais de regime especial.

O método comparativo (LAKATOS; MARCONI, 2001) se efetivou, predominantemente, por meio das técnicas de pesquisa documental (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), enriquecida com navegação nos sites das instituições e uma visita à UNITAU, com entrevistas informais *in loco*, quando também foram disponibilizados alguns documentos.

1 FUNDAÇÕES PÚBLICAS OU AUTARQUIAS EM REGIME ESPECIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou LC n.101/2000 como é mais conhecida, em breve síntese, é um código de postura e de conduta para o gestor público, incluindo os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Esta lei estabeleceu ao gestor, normas e limites de sua atuação na administração das finanças públicas e execução orçamentária, definindo como são gastos os recursos públicos.

ALRF entrou em vigor com o propósito de regulamentar o art. 163, da Carta Constitucional de 1988, que trata da Tributação e Orçamento, e ensina:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, 2008a).

Assim, os mecanismos criados pela LC n. 101/00, tem como objetivo garantir melhor fiscalização e também transparência dos entes federados. Uma das grandes conquistas é que busca evitar que a administração pública trabalhe desenfreada com os gastos e põe um freio no gestor, limitando determinadas despesas a percentuais previamente estabelecidos no dispositivo.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

É imperioso acrescentar que a LC n.101/00 utiliza dos instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos previstos no art. 165, da CF/88, como ferramentas preventivas de gastos públicos e assim evitar desperdícios desnecessários de dinheiro público.

Soma-se ainda que o referido dispositivo ainda permite outras diretrizes, essencialmente importante para saúde fiscal do ente federado, como limites mínimos para investimento em saúde e educação e ainda regulou os limites para despesa com pessoal, e também criou limite para combater o endividamento com a dívida pública.

O valor aplicado pela administração pública direta ou indireta para gasto com pessoal tem limites fixados por lei, e por força da CF/88 esses limites de despesa com pessoal não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar, ou seja, os limites criados pela LC n. 101/00.

De acordo com a LRF, a despesa de pessoal é formada pelo total de gastos do ente de federação com ativos, inativos e ou pensionistas, aos que exercem mandatos eletivos, cargos e funções, servidores remunerados com vantagens fixas ou variáveis, subsídios, proventos com aposentadoria, dentre outros.

Por outro lado, a LRF permite que sejam deduzidos do cálculo as despesas com pessoal: (1) despesas com indenizações por demissão e incentivo a demissão voluntária; (2) despesas decorrentes de decisão judicial; (3) despesas com pessoal cuja competência se refira a exercícios anteriores ao período de apuração; (4) despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados ao regime próprio de previdência do servidor.

A indagação que se extrai é: se a LC n.101/00 trouxe mecanismos de controle e transparência dos recursos públicos, que são pontos importantes e inseparáveis sob a ótica do controle dos gastos públicos, então porque se tornou uma barreira quase que intransponível para a Universidade de Gurupi?

Cabe destacar que a UnirG avançou nos últimos anos e acredita-se que outras instituições, de mesma natureza jurídica tenham seguido o mesmo exemplo e aumentaram de tamanho trazendo, junto com este crescimento, graves problemas fiscais.

A LRF fixou os seguintes limites globais máximos:

- União é 50% da Receita Corrente Líquida (RCL);
- Estados e Municípios o limite máximo não poderá exceder a 60% da RCL.

A Lei estabelece, ainda, a repartição destes limites globais nos seguintes percentuais em relação à RCL:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento) [..].

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar (BRASIL, 2000, grifo nosso).

A comprovação se o Município está dentro dos limites da LRF é verificada a cada quadrimestre, salvo para Municípios menor que 50.000 habitantes, onde a verificação é semestral. O ente público que deixar de atender ao referido limite sofre vedações legais, ficando impedido o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

- Concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo a revisão geral anual prevista no inciso X, do art. 37, da CF/88;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração da estrutura na carreira dos servidores que implique aumento de despesa;
- Provisão de cargo público e contratação de hora extra, salvo exceções previstas nas leis de diretrizes orçamentárias.

Se a despesa de pessoal ultrapassar o limite máximo definido pela LRF, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, caso ainda persista o aumento, as medidas são:

- Redução de 20% das despesas com cargo em comissão ou função de confiança;
- Exoneração dos servidores não estáveis.

Como a Lei trouxe os limites e consequências, caso o ente não consiga a redução das despesas não poderá:

- Receber transferências voluntárias, salvo as relativas a educação, saúde e assistência social;
- Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente para realização de operação de crédito, geralmente obtenção de empréstimo;
- Contratar operação de crédito, salvo as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e que visem exclusivamente para redução da despesa com pessoal.

Portanto, tais controles visam unicamente proteger e resguardar que nenhum ente

federado ultrapasse os limites aplicáveis para despesa com pessoal. Esse limite está intimamente entrelaçado com a Universidade, pois como já falamos algumas vezes, a Universidade de Gurupi, mantida por uma Fundação Pública Municipal, em respeito ao princípio da unidade, tem sua fonte de receita distinta das receitas do Município, pois são oriundas do recebimento de mensalidades, o planejamento das ações e das políticas e das metas a serem alcançadas por equipe da mantenedora e da universidade, contudo, o orçamento é um e o limite é 54%.

Todavia a UnirG, assim como se pode inferir que ocorreu em outras Universidades, Centros Universitários ou Faculdades com essa mesma natureza, cresceram em arrecadação, proporcionalmente, acima dos municípios a que pertencem. O grande problema da elaboração e julgamento do orçamento é que limitou a Universidade ao percentual previsto no art. 20, III, b, da LC n. 101/00. O que isso implica?

Não é que esteja incorreta a elaboração do orçamento municipal incluindo o orçamento da universidade, isso é previsto, inclusive, como um dos princípios orçamentários, em que todas as receitas e despesas do ente público devem integrar um único documento, aplicação do Princípio da Unidade.

Entretanto, a LC n. 101/00, a ser interpretada, como quer o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, criou um ambiente totalmente perverso dentro do Município de Gurupi, pois impede a ampliação da universidade e impede a municipalidade de melhorar suas políticas públicas, o que inclui o reajustamento de salário.

Esse trabalho propõe, principalmente, promover a discussão sobre tal interpretação da LRF, no âmbito dessas instituições de ensino, haja vista que são mais de 50 (cinquenta) IES com essa mesma natureza jurídica, muitas delas com a mesma dificuldade da Universidade de Gurupi, sofrem com o sufocado índice de despesa com pessoal. Uma nova interpretação legal ou a alteração legislativa poderia dar uma sobrevida para essas instituições, imprescindíveis para o desenvolvimento regional de suas cidades e estados.

1.1 Para onde caminham as Universidades Municipais?

A extrema diversidade e complexidade das formas de organização das atividades humanas está indissolúvelmente ligada à emergência de um modo de comunicação particular, a linguagem, que lhes confere uma dimensão também particular, que as distingue das atividades próprias de outras espécies animais e que justifica que sejam qualificadas em sentido estrito como sociais (BRONCKART, 1985).

Como já destacado, as Universidades Municipais, criadas antes da CF/88, possuem uma natureza jurídica distinta das demais universidades públicas. Por suas especificidades, sendo públicas, podem receber mensalidades, mas necessitam de uma Fundação Pública ou Autarquia em Regime Especial para exercer a gestão orçamentária/financeira, que é atrelada à gestão do município sede. Via de regra, o gestor dos recursos públicos municipais preside o órgão mantenedor da IES.

Este fato limita a autonomia apregoada pela CF/88, que reza: “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.” (BRASIL, 2008a, Art. 207). E, ainda, no inciso I do § 1º do Art. 54, especifica que, no exercício de sua autonomia, as universidades mantidas pelo poder público, podem “[...] propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis.” (BRASIL, 2008a). Nos incisos seguintes, continua listando os espaços de autonomia administrativa:

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

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

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público (BRASIL, 2008ª. Art. 54).

Portanto, deve-se preservar a autonomia da Fundação de Direito Público, para que possa desempenhar suas atividades sem concorrer para o estrangulamento da Administração Direta e/ou o seu próprio estrangulamento, que seria até pior, dado o peso que as instituições têm sobre a municipalidade.

É possível a alteração do entendimento do TCE/TO, posto que as Universidades Federais possuem tal autonomia (e não possuem recursos próprios), o que se dirá das Universidades Municipais que têm receita autônoma, mais do que suficiente para sua manutenção. Estas instituições possuem sua própria fonte de custeio e devem ser encaradas por tal prisma. Sobre essa questão vale lembrar o conceito de autarquias:

A autarquia não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida que jus império que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de direito público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu a vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica de autarquia com a entidade estatal a quem pertence, porque se isto ocorresse anularia o seu caráter autárquico (MEIRELLES, 1989, p. 302).

Destaca-se, ainda, que a Lei Federal nº 4320/64, garante a Fundação autonomia para elaboração de seu próprio orçamento, que deverá contar com a aprovação do chefe do Executivo

Municipal.¹

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1964).

Assim, é possível o reconhecimento total da autonomia dessas instituições e também do gestor para que prestem suas contas diretamente aos tribunais de contas, assumindo as responsabilidades pela aplicação da LRF em relação ao gerenciamento de seus próprios recursos e, conseqüentemente, afastar a consolidação com as contas do Município a que pertence para efeitos de gasto com pessoal e para fins de eventual configuração de infrações à LC n. 101/00, em decorrência do princípio da intranscendência, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2006, 2008b).

Trata-se de evidente caso de responsabilidade social em aparente conflito com a LRF. De fato, o conflito é apenas aparente. Basta interpretar a LRF na perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade, princípios que o colendo STF tem reconhecido como valores hermenêuticos.

A LC n.101/00 representou um grande avanço para o controle da gestão pública, mas sua abrangência não foi prevista para hipóteses tão específicas e concentradas como das instituições públicas municipais de direito público, pois sendo peculiares e de extrema relevância, como a configuração de suas próprias receitas e a gigantesca presença na comunidade, sem depender de nenhum centavo dos cofres municipais.

Com efeito, a CF/88 dedicou uma Seção inteira à Educação, erigindo ao nível Constitucional o dever do Estado de garantir, não só educação básica para todos, mas o acesso aos níveis mais elevados de ensino e de pesquisa, segundo a capacidade de cada um:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2008a).

E a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996, que estabelece:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

- I** - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II** - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

¹ Vide também Decreto nº 60.745, de 1967 - Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.
- VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 2015).

Justamente por isso, a interpretação a ser emprestada à LC n.101/00 deve se conformar à CF/88 e às peculiaridades de cada caso concreto, e não se encaixar na hipótese clássica de consolidação das contas públicas para fins de cálculos de gastos com pessoal.

Os órgãos de fiscalização precisam entender que não há como manter ensino de qualidade sem investimento. No caso específico, a instituição de ensino necessita manter a qualidade com a contratação de professores especializados e com salários de mercado, e, portanto, necessárias as receitas de mercado, e são os recursos humanos seus maiores ativos.

Frisamos que o limitador prudencial, na correlação Despesa de Pessoal Total e Receita Corrente Líquida, traduz um enunciado geral, traçado com a matriz de impedir abusos nas mais variadas esferas governamentais. Porém, no presente caso, a norma geral inviabiliza de tal forma a prestação de serviço universitário que sua aplicação deve guardar simetria com o princípio constitucional da proporcionalidade e razoabilidade.

Por se tratar de situação *sui generis*, a lei deve incidir de modo a garantir a coerência do sistema com a interpretação harmônica dos princípios constitucionais e as normas de direito financeiro e responsabilidade fiscal (social). Do contrário, as entidades educacionais públicas municipais fecham suas portas, pois nunca será possível ao seu administrador adequar-se ao comando limitativo da LRF.

Não se pode olvidar que as IEs devam cumprir a lei, mas, analisando a distinção dada a elas, seguir a LRF no ponto específico do limite de gasto com pessoal, está inviabilizando o seu funcionamento.

A situação as coloca diante de dois princípios. De um lado deve seguir a LRF e de outro garantir a existência e funcionamento da entidade, sendo imperioso verificar qual possui peso

diante das circunstâncias concretas. Essa tensão estabelecida poderia ser resolvida com juízo de ponderação, em face que um princípio pode sobrepor-se a outro.

Parece prudente que deve prevalecer a garantia do funcionamento da Universidade e da sua mantenedora, a fim de assegurar o desenvolvimento regional. Não se quer a exclusão das entidades educacionais de direito público do controle fiscal, mas a aplicação dos enunciados constitucionais, contidos nos artigos 205 e seguintes da CF/88, autoriza investir até 70% da sua receita líquida em pessoal, na forma da legislação local, sem que haja sancionamento à luz da LRF.

Esta seria a única forma de garantir a continuidade dos serviços de educação prestados pelas instituições, visto que o fechamento dos cursos, com a consequente demissão de pessoal, de nada adiantaria para o cálculo da despesa de pessoal. Ao contrário, o fechamento também resultaria na diminuição da receita e, mais importante, na inviabilização dos benefícios sociais vitais à comunidade.

1.2 Para onde Caminha a Universidade de Gurupi?

Enquanto a presente pesquisa estava em processo de construção, o Município de Gurupi, teve aprovado orçamento para o ano 2019, no montante de receitas no valor de R\$ 380.437.206,54 (trezentos e oitenta milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, duzentos e seis reais e cinquenta e quatro centavos). A esse valor soma-se a receita da Universidade de Gurupi, prevista para 2019, em R\$ 86.383.938,40 (Oitenta e seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, novecentos e trinta e oito reais e quarenta centavos), ou seja, pouco menos de $\frac{1}{4}$ do orçamento municipal.

Ocorre que o atrelamento das despesas orçamentárias de pessoal (orçamento único anualmente enviado pelo Executivo Municipal) tem gerado uma crise tanto na administração direta, quando na própria Universidade, pois nem o Poder Executivo consegue realizar a gama de serviços que lhe é imposta pela CF/88 (com adequação ao limite da LRF), nem a Universidade consegue manter e expandir seus cursos se estiver sujeita à limitação legal.

Como funciona esta equação?

De um lado a municipalidade tem a obrigação de prestar serviços públicos de qualidade (educação, saúde, segurança, coleta de lixo, entre muitos outros), de outro lado, a UnirG tem trabalhado fortemente para expandir suas unidades, aumentando o número de cursos e, conseqüentemente, o grau de desenvolvimento regional, mostrando-se exitosa no aumento de suas receitas. Planeja, inclusive, a construção de Hospital Universitário e a criação de outros cursos superiores, a fim de efetivamente consolidar-se como polo universitário. Tal estratégia exige investimentos sobretudo em recursos humanos, maior ativo da Universidade.

O problema é que, um e outro lado da equação não consegue equilibrar-se e isso ocorreu, contraditoriamente, a partir do momento que a Universidade começou a crescer e contribuir significativamente para o desenvolvimento regional. A instituição iniciou com 2 (dois) cursos e hoje disponibiliza 14 cursos presenciais, além de oferecer Pós-graduação. Para chegar a esse tamanho foi necessária a realização de concursos públicos para contratação de pessoal, pois sendo pública

de direito público, seus servidores precisam obrigatoriamente submeter a concurso público. Assim, ao passo do crescimento da Instituição, com a criação de mais cursos, com aumento de pessoal e de receita, é quase que óbvio concluir que as despesas também acompanharam a evolução, ou seja, com mais despesa com pessoal aumenta-se também o custeio.

Neste contexto, é possível afirmar que o sucesso da UnirG seria, paradoxalmente, o desastre do Município, pois quanto mais ela cresce, mais dificuldades o Poder Executivo tem para adequar-se ao limitador da Lei de Gestão Fiscal, na medida em que é natural à Universidade investir montante superior a 54%, de sua receita em folha de pagamento, coroando seus principais ativos, quais sejam, os recursos humanos.

Em 2018, a UnirG está (só ela) com índice de pessoal em 64%, ou seja, acima do limite da LRF. Como equalizar essa conta, para que o gestor não sofra penalidades pelo descumprimento da regra prevista em lei?

Para que o Prefeito de Gurupi e o Presidente da Fundação UnirG, mantenedora da UnirG não respondam judicialmente por má administração, é necessário fazer complicados cálculos fiscais, em que para a UnirG não diminuir de tamanho com fechamento de cursos, o município vai para o sacrifício, reduzindo suas despesas, controlando determinadas políticas públicas de suas 14 Secretarias municipais, para que, ao somar as duas despesas de pessoal, feche o exercício dentro dos 54% previstos.

Para que essa Matemática seja diferente, o Município precisaria aumentar (e muito) sua arrecadação ou, a alternativa mais viável, seria mudar o entendimento do Tribunal de Contas sobre a vinculação dos orçamentos da UnirG e Município de Gurupi.

Não é demais ressaltar que a UnirG como as outras instituições de mesma natureza jurídica, possuem receita própria e são autossustentáveis, pois foram criadas anteriormente à promulgação da CF/88, que resguardou em seu artigo 242, *caput*, a manutenção da contribuição dos alunos.

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos (BRASIL, 2008a).

Estas instituições possuem sua própria fonte de custeio, essencial para a vinculação de seus gastos. Ou seja, não pesam um centavo para o orçamento municipal. Assim, cabe buscar caminhos, que não firam a legislação, mas permitam maior autonomia às IEs, que, como a UnirG, encontram-se nesse impasse. Para tal, cabe uma análise comparativa entre as 4 (quatro) instituições, a seguir.

2 ANÁLISE COMPARATIVA

Na busca de caminhos para a mudanças na gestão das Universidades Municipais, que se encontram na situação descrita anteriormente, 4 (quatro) instituições foram usadas como referência, para uma análise comparativa. São elas, a Universidade de Taubaté (UNITAU), o Centro

Universitário de União da Vitória (UNIUV), a Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) e a Universidade de Gurupi (UnirG).

Para efetivar a comparação, foi analisado todo o contexto legal da Instituição, desde sua lei de criação, até seus estatutos e regimentos, além da vasta legislação municipal. Os principais aspectos, usados na comparação, estão especificados nos Quadros 1 e 2.

Não se discute a situação geopolítica de cada uma das regiões, onde as instituições se localizam, visto que são distintas e em muitos aspectos, desiguais. Duas na região Sul do Brasil, uma na região Sudeste enquanto a UnirG se situa na região Norte, com desenvolvimento mais tardio. Entretanto, o fato dessas instituições de ensino serem criadas em momentos distintos, permite compreender uma questão de tempo, de desenvolvimento regional e social, apesar de todas visarem à época de sua criação, ofertar ensino superior para sua cidade e região. A mais nova é a Unirg, criada em 1985, ao passo que a mais antiga é a FURG, criada em 1968.

Quadro 1 - Semelhanças e diferenças entre as 4 IEs arroladas na pesquisa

Instituição	UNIRG	UNITAU	UNIUV	FURB
Localização Geográfica	Gurupi, Tocantins	Taubaté, São Paulo	União da Vitória, Paraná	Blumenau, Santa Catarina
Ano de criação	1985	1974	1974	1968
Natureza Jurídica	Fundação Pública com personalidade jurídica de direito público	Autarquia educacional em regime especial	Fundação Municipal	Autarquia Municipal de Regime Especial
Servidores Públicos	Regra: Concurso	Não identificado	Não identificado	Não identificado
Contratações	Via processo licitatório	Via processo licitatório	Via processo licitatório	Não identificado
Institutos	00	03	00	00
Fundações	01	04	00	00
Execução Administrativa e Acadêmica	Fundação UnirG e a Universidade de Gurupi responsável pela parte acadêmica	Reitoria e Pró-Reitorias	Fundação Municipal	Autarquia Municipal de Regime Especial
Processo de Escolha do Gestor	Presidente da Fundação: Indicação Prefeito - Reitoria - eleições	Reitoria – eleições. Escolha de uma lista tríplice pelos três conselhos e prefeito escolhe um deles.	Não existe processo de escolha, a direção política - pelo Prefeito Municipal	Reitor: eleito pela comunidade acadêmica e nomeado pelo prefeito municipal
Gestor Responsável	Presidente da Fundação	Reitor	Prefeito Municipal	Reitor
Cobra mensalidades	Sim	Sim	Sim	Sim
Servidores	700	1.283	Não localizado	Não localizado
Alunos	4700	15000	Não localizado	Não localizado
Receita Municipal	R\$380.437.206,54	R\$1.635.829.287,00	R\$210.000.000,00	R\$3.383.691000,00
Orçamento Universidade 2018	R\$ 86.383.938,40	R\$ 213.414.458,00	R\$17.500.000,00	R\$186.616.876,10

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

As semelhanças entre UNIRG e as outras instituições, são evidentes em função de suas naturezas jurídicas. Salvo a UNITAU, todas têm orçamentos dependentes e consolidados com o Município, portanto, passam pelo mesmo calvário, o julgamento das contas vinculadas a de seus municípios. Assim, as despesas de pessoal são somadas, gerando o impacto na receita de pessoal, inibindo o crescimento dessas instituições o que, também, impede o crescimento do Município.

Além dessa distinção da UNITAU, em relação ao problema orçamentário, a outra instituição que mais se distingue é a UNIUV, localizada no Estado do Paraná. Ela é gerida pelo Prefeito, ou seja, há participação da maior autoridade municipal na gestão da maior Instituição de Ensino do Município, que exerce cumulativamente as duas atribuições. Não foi possível, portanto, mensurar a autonomia da Universidade, visto que toda decisão passa pelo Prefeito. Pode-se inferir que esse controle político pode interferir negativamente na Instituição, pois nem sempre o Prefeito eleito tem vocação para conduzir um Centro Universitário. Mas essa é uma questão que foge ao escopo do presente trabalho e ficará para outros estudos.

Diante do objetivo do presente trabalho, de agora em diante, toma-se a UNITAU, como principal referência comparativa, especialmente em relação à estrutura administrativa/orçamentária e de prestação de contas.

Destaca-se que a UNITAU se localiza no Estado de São Paulo e foi criada pelo menos uma década antes da UnirG, com mais anos de atuação no mercado, com uma história e histórico consolidado como Universidade. A referida instituição caminha desde 2001, com a autonomia orçamentária definida pelo próprio TCE/SP. Segundo informações encontradas, o processo de construção desta autonomia teve início com uma consulta à Procuradoria Jurídica. Assim, apesar da mesma natureza jurídica, difere da UnirG na leitura orçamentária.

O percentual investido em pessoal, pela UnirG, chega ao montante de até 70% (setenta por cento) do valor arrecadado com as mensalidades. Enquanto isso, o valor do percentual, previsto e regulamentado na Lei de Responsabilidade Fiscal, a UnirG, atualmente, está obrigada a seguir o percentual do Município, e para gasto com pessoal precisa ficar no percentual de 54% (cinquenta e quatro por cento). Este é um dos empecilhos da vinculação das contas, que a UNITAU já superou.

Outro fator divergente entre UNITAU e UnirG, importante para garantir sua autonomia, é que o processo de escolha do gestor público. Enquanto na UnirG a escolha do gestor é feita pelo Chefe do Poder Executivo, na UNITAU, se dá por eleição, em que, depois de deflagrado o processo eleitoral é encaminhada uma lista tríplice ao Prefeito que nomeia o gestor eleito, que também exerce a função cumulada de Reitor da Universidade.

Para maior compreensão das diferenças, especialmente entre a UnirG e a UNITAU, que conquistou autonomia na administração, especialmente na gestão financeira-patrimonial, cabe mostrar mais alguns dados (Quadro 2).

Quadro 2 – Comparativo da Gestão administrativa/orçamentária entre UnirG e UNITAU

Áreas	UNIRG	UNITAU
Estrutura Administrativa	Fundação UnirG – mantenedora da Universidade de Gurupi	Órgãos colegiados centrais, compreendendo: Conselho Universitário; Conselho de Administração; Conselho de Ensino e Pesquisa; Reitoria e Vice-reitoria. Pró-Reitorias, compreendendo: Pró-reitoria de Administração; de Economia e Finanças; Estudantil; Extensão; Graduação e Pesquisa e Pós-graduação.
Controle/ Fiscalização	- Interno - Câmara Municipal - Ministério Público - Judiciário (análise de legalidade) - Polícia Civil - TCE	- Interno - As Pró-reitorias executam as funções de fiscalização, dentro de cada uma de suas atribuições. - Câmara Municipal - Ministério Público - Judiciário (análise de legalidade) - Polícia Civil - TCE
Consolidação das Contas	Junto com o Município	Separada do Município
Processo de Federalização	Não	Não
Transparência	Sim. De fácil compreensão dos dados, pessoal e despesas da Universidade.	Sim. De difícil compreensão dos dados. Informações subjetivas em relação as despesas e pessoal.
Ouvidoria	Sim	Não identificado

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Como demonstrado no Quadro 2, a grande diferença entre UNIRG e UNITAU está na estrutura administrativa, pois na UNITAU há a figura do Reitor-gestor e das pró-reitorias que executam as ações administrativas. Percebe-se, ainda, que a ingerência do prefeito municipal é menor que na UnirG, pois enquanto há nomeação da direção por uma lista escolhida pelos três conselhos da Universidade, para escolha de um dos nomes indicados, enquanto na Fundação UnirG, como dito anteriormente, a indicação é apenas política e a decisão é exclusivamente do Prefeito.

Outra diferença relevante é a desvinculação orçamentária da contabilidade da Universidade do município de Taubaté, que atribui responsabilidades distintas, ou seja, os atos praticados pelo gestor da UNITAU não refletem na figura do chefe do Poder Executivo. Essa segurança permite a nomeação do Reitor e Gestor da Universidade que não seja uma escolha meramente política.

Ao analisar o processo de mudança na gestão da UNITAU, por mais que se esperasse uma redação de interpretação gramatical, de uma simples análise, foi possível constar na instituição a presença política do Estado, maior que o entendimento jurídico, em que pese ter existido.

A análise documental foi importante para encontrar o real fundamento que levou a essa mudança de interpretação. Foi identificada uma decisão monocrática de um Conselheiro do TCE/

SP, reconhecendo a desvinculação das contas da UNITAU com o Município de Taubaté/SP, sem que isso implicasse alguma responsabilidade aos gestores. Ficou constatado que as mudanças na UNITAU não se deram por força de Lei Municipal, mas pela interpretação das leis, pelo TCE/SP.

Ficou constatado que se tratou de uma decisão subjetiva, não implicando, como já mencionado, em nenhuma responsabilidade ao gestor do Município a desvinculação dos orçamentos, que representa administrativamente a Universidade: nenhuma responsabilidade, seja civil, criminal ou administrativa, se deu em decorrência da desvinculação dos orçamentos, o que de fato vem ocorrendo desde o ano de 2001.

Em relação ao controle de contas, é preciso ainda convir que cabe ao Órgão de Controle Externo (no caso da UnirG, o TCE-TO e o TCE-SP, no caso da UNITAU) exercer a fiscalização sobre a Universidade, tanto quanto do Município. O diferencial está na forma de julgamento das contas. No atual modelo de gestão da UNITAU, desde 2001 são julgadas de forma separada do Município de Taubaté.

E essa ingestão na interpretação legal é facilmente o maior problema a ser enfrentado pela UNIRG com o TCE-TO. Superada essa interpretação legal, a UNIRG ganharia um poder de investimento maior e daria ao Executivo Municipal índices para investimento influenciando diretamente nas despesas de pessoal e, conseqüentemente, na valorização dos servidores.

Resta evidente, destarte, que qualquer penalização dos gestores destas instituições de Ensino, por descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ficar restrita ao âmbito da mantenedora e das suas contas, não podendo absorver os limites do Município, na medida em que o sancionamento não pode ultrapassar a esfera individual de cada ente. Essas instituições devem responder pelos seus próprios atos, com a autonomia institucional, à luz das peculiaridades finalísticas, e não em conjunto com o Município, diante da absurda consolidação das contas para fins de cálculo dos índices.

CONCLUSÃO

A Fundação UnirG ocupa a condição de obrigada a cumprir o que determina a Lei, não podendo dela esquivar-se ou ignorá-la. A UnirG em nada difere quanto ao cumprimento das regras aplicadas a Administração Pública. Como demonstrado, está obrigada a seguir as normas constitucionais, como também as normas infraconstitucionais a ela aplicadas, o que inclui as leis aprovadas pelo legislativo municipal.

As leis que obrigam a prática da transparência dos gastos públicos e dos limites desses gastos, não apenas funcionam como um limitador ao gestor, como também penalizam os gestores em caso de seu descumprimento. Todos reconhecem que a UnirG, assim como outras instituições municipais de mesma natureza jurídica, são importantes para o país e que elas são responsáveis pelo desenvolvimento regional e por parte do orçamento investido nas cidades-sedes.

Por tal razão, a autonomia orçamentária e o julgamento das contas individualizadas e separadas do Município de Gurupi, que um dos maiores problemas enfrentados pela gestão pública, precisa ser resolvido. E, a experiência da UNITAU mostra que isso não desnaturaria sua natureza jurídica pública, não alteraria a natureza e as razões da sua criação, e não retiraria sua dependência administrativa, enquanto ente da administração pública indireta do Município de Gurupi.

Tendo tecido tais considerações, cabe retomar as questões norteadoras da pesquisa:

É possível a utilização do mesmo processo de transição da gestão pública da UNITAU para a Fundação UnirG?

Sim, é possível. Para isso depende, além de mudança na legislação da Universidade, algo comum às instituições comparadas, que é a vontade política de fazer desprender a gestão de uma Universidade Pública Municipal do Executivo Municipal.

Segundo, mudar o modelo de Reitoria, permitindo assumir as atribuições de gestão acadêmica e administrativa, o que é totalmente viável, podendo permanecer a política da lista tríplice, possibilitando mais de uma opção, para a decisão do prefeito.

É, ainda, viável por força de uma decisão judicial ou por força de alteração legislativa, ou ainda, por força política, se deve empenhar para desvinculação do orçamento, visto que essa desvinculação representa a sobrevivência da Instituição.

No mercado competitivo das Universidades por alunos, ou a instituição amplia o mercado ou estará fadada a gerir a encurtada política educacional, visto que pensar em crescimento quando o índice está no limite prudencial seria inimaginável, sob o ponto de vista político.

Ao empreender a análise comparativa pretendeu-se fazer conhecer um pouco da UNITAU e outras instituições com sistema jurídico semelhante ao da UnirG. Foi possível confirmar que as semelhanças são, de fato, evidentes, contudo, cada uma com o modelo de gestão educacional, inclusive em contextos regionais mais desenvolvidos, que permitem uma instituição mais sólida sobre o aspecto econômico, contudo não longe do mesmo problema.

Com base na LC n.101/00, que trata dos limites de gastos da administração pública, seja ela direta ou indireta, foi possível ainda constatar que somente a UNITAU, da cidade de Taubaté/SP, que atualmente goza dessa autonomia encontra-se em estado mais confortável, que as demais que permanecem atreladas à gestão fiscal dos municípios.

Por vezes, outras instituições não vivem no limite da LRF, em face de sua alta arrecadação, mais ninguém age com segurança, enquanto não se decidir qual a derradeira interpretação sobre a integralização das contas ou a separação delas, sob o olhar da LRF.

Obviamente este trabalho não deu conta de esgotar a análise sobre o tema, mas espera-se que tenha provocado a discussão sobre a questão. Ou seja, espera-se que possa servir de motivação

para o diálogo sobre um novo modelo de gestão pública financeira e orçamentária e de gestão administrativa para a Fundação UnirG, coerente com os quesitos de independência e autonomia institucional prevista na CF/88.

Nesse sentido, ao finalizar a presente pesquisa cabe sugerir UnirG (proposta válida, também, para outras instituições de mesma natureza jurídica) que encaminhem Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, com objetivo de se fixar o percentual limite com receita de pessoal. Sugere-se, também, que busquem criar e regulamentar Conselho Curador, para reforçar o poder de fiscalização das ações administrativas da mantenedora.

Entende-se que depende unicamente do Poder Executivo a alteração legislativa para revogar a figura da fundação mantenedora e permitir a execução orçamentária das Instituições de Ensino, pela Reitoria e Pró-reitorias administrativa e financeiras, como responsáveis pelas despesas e arrecadação da Universidade, utilizando o mesmo modelo de sucesso da UNITAU.

Não menos importante seria a judicialização de processo no Judiciário, para se discutir o mérito dessa mudança, demonstrando a necessidade de ampliar as políticas educacionais, bem como deixar que o judiciário analise e se posicione sobre qual dos princípios seriam utilizados para a discussão do mérito, fazendo juízo de ponderação sobre os mesmos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 29. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.174, de 21 de outubro de 2015**. Insere inciso VIII no art. 43 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir, entre as finalidades da educação superior, seu envolvimento com a educação básica. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13174.htm#art1. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Cautelar 2.197-9 Distrito Federal**. Relator: Min. Celso de Mello, 12 de novembro de 2008b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AC2197CM.pdf. Acesso em: 8 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão Ordinária em Agravo Regimental na Ação Cautelar 1.033-1 Distrito Federal**. Relator: Min. Celso de Mello, 16 de junho de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=353776>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRONCKART, Jean-Paul. **Le fonctionnement des discours**. Lausanne: Delachaux et Niestlé, 1985.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Autonomia, controle e avaliação. *In*: MORHY, Lauro (org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora UnB, 2003. p. 275-300.

GURUPI. **Decreto nº 634, de 14 de abril de 2015**. Dispõe sobre alteração do Decreto nº 435, de 10 de novembro de 2005 – Estatuto da Fundação UnirG. Gurupi: Prefeitura Municipal, 2015.

GURUPI. **Lei nº 1.699, de 11 de julho de 2007**. Altera o art. 1º da Lei Municipal nº 611, de 15 de fevereiro de 1985, e dá outras providências. Gurupi: Prefeitura Municipal, 2007.

GURUPI. **Lei nº 611, de 15 de fevereiro de 1985**. Cria a Fundação Educacional de Gurupi e dá outras providências. Gurupi: Prefeitura Municipal, 1985.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SCHWARTZMAN, Simon. A autonomia universitária e a Constituição de 1988. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 68, n. 21803, 12 dez. 1988.

SOUZA, Paulo Espíndola de. **Contabilidade pública: conceitos e aplicações**. Campo Grande: UNAES, 2006. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/2762830/>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TAUBATÉ. **Lei nº 1.498, de 6 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre a criação da Universidade de Taubaté e dá outras providências. Taubaté: Prefeitura Municipal, 1974.

TAUBATÉ. **Lei nº 1.555, de 27 de novembro de 1975**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior Municipal e dá outras providências. Taubaté: Prefeitura Municipal, 1975.

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ. **Portal UNITAU**. Taubaté, [20--]. Disponível em: <http://www.unitau.br/>. Acesso em: 6 mar. 2018.

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE. **Portal UNIVALE**. Governador Valadares, [20--]. Disponível em: http://www.univale.br/sites/conheca_univale/institucional/apresentacao/. Acesso em: 6 mar. 2018.

Como citar: MARINHO, Ivanilson da Silva; GONÇALVES, Lina Maria; PEREIRA, Elvio Quirino. Modelos de gestão nas fundações públicas municipais: um estudo comparativo. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 23, n. 3, p. 61-82, nov. 2019. DOI: 10.5433/2178-8189.2019v23n3p61. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 20/03/2019.

Aprovado em: 06/09/2019.