

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E ADMINISTRAÇÃO PLURICÊNTRICA: APONTAMENTOS SOBRE A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI Nº 5946

Fernando César Costa Xavier²²

Hérick Feijó Mendes²³

RESUMO

O presente artigo faz uma análise sobre os contornos interpretativos das normas constitucionais que regulam a autonomia financeira e orçamentária das universidades, à luz da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5946. Neste caso, originado no Estado de Roraima, foram elencadas as balizas interpretativas acerca dos modelos de autonomia das universidades, declarando-se normas da Constituição do Estado de Roraima parcialmente inconstitucionais. A abordagem, além de tratar da conceituação de administração pluricêntrica, busca analisar o instituto do duodécimo como prerrogativa imprescindível à autonomia financeira universitária para, em seguida, apontar-se o desacerto da fundamentação levada a efeito pelo voto vencedor da ADI 5946.

Palavras-chave: Autonomia financeira universitária. Duodécimo; Administração pluricêntrica. ADI 5946.

²² Professor Associado do Instituto no Ciências Jurídicas e Professor Colaborador no Mestrado em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Professor Associado no Curso de Direito e Professor Permanente no Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado.

²³ Mestrando em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Especialista em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário pelo Centro Universitário Estácio da Amazônia. Analista Jurídico do Instituto de Previdência do Estado de Roraima (IPERR). Advogado.

1 INTRODUÇÃO

Os anos de 2017 e 2018 foram muito difíceis para a gestão pública em Roraima. O estado se encontrava então em uma grave crise econômico-financeira, que, inclusive, chegou a um nível crítico que exigiu a decretação de intervenção federal, em dezembro de 2018. No contexto que antecedeu essa medida extrema, o Poder Executivo frequentemente contingenciava os recursos financeiros que eram devidos aos órgãos da Administração indireta, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público estaduais, aos municípios etc. Ações judiciais precisavam ser ajuizadas a cada mês para que os repasses financeiros fossem garantidos compulsoriamente.

Uma das instituições que sofreu com a crise e os recorrentes contingenciamentos de recursos foi a Universidade Estadual de Roraima (UERR). A partir de 2013, a instituição viu seu orçamento anual diminuir drasticamente. Os impactos sofridos foram diretamente sentidos nas despesas com pessoal e encargos sociais, bem como no custeio e investimentos – que representam a maior fonte de despesas para qualquer instituição de ensino superior. Os recursos minguavam e a universidade foi paulatinamente perdendo a capacidade de expansão de suas ações de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, os atrasos na folha de pagamento dos professores e técnicos administrativos deixou a gestão universitária em uma posição bastante delicada, embora as causas dos atrasos não dependessem dela.

Para fazer frente ao cenário que se tornava mais e mais crítico, no início de março de 2018, a UERR ingressou com uma Ação declaratória mandamental de existência de autonomia e de obrigatoriedade de repasses financeiros mensais (como duodécimos), com pedido de tutela de urgência antecipada, contra o governo do Estado de Roraima.

A ação pedia que o Poder Judiciário reconhecesse a autonomia da UERR para gerir seus próprios recursos, podendo realizar despesas - dentro de seu orçamento legalmente aprovado -, sem a interferência ou necessidade de autorização de qualquer outro órgão da administração pública. Postulava também o seu direito de propositura legislativa relacionadas a sua organização administrativa, não podendo o Governo do Estado de Roraima impedir, embaraçar, reter ou modificar unilateralmente as propostas encaminhadas pela UERR. Os pedidos incluíam ainda o repasse de mais de R\$ 10 milhões contingenciados, que eram devidos pelo duodécimo do mês de fevereiro de 2018 (R\$ 4.277.429,50), pelos encargos previdenciários pendentes (R\$ 2.311.910,26) e pelas despesas de custeio também pendentes (R\$ 3.528.932,44).

Os pleitos não pareciam de modo algum extrapolar o que se encontra assegurado nas Constituições e nas leis. A Constituição Federal, em seu art. 207, dispõe que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial [...]”. O art. 154 da Constituição do Estado de Roraima, por sua vez, contém o seguinte teor: “A Universidade Estadual de Roraima goza de autonomia orçamentária, financeira, administrativa, educacional e científica [...]”. Este dispositivo da Constituição roraimense é quase o mesmo daquele do art. 1º da Lei Complementar nº 91, de 10 de novembro de 2005, que a ressalva de que esta não falou de autonomia no plano orçamentário: “Art. 1º. Fica criada a UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR [...] com autonomia administrativa, financeira, educacional e científica [...]”.

Esses dispositivos todos, inclusive, foram referidos e transcritos pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública, da Comarca de Boa Vista, que julgou a ação proposta pela UERR. Na decisão, prolatada em 14 de março de 2018, ele reconheceu que “em momentos de crise e de frustração da arrecadação, não só o Poder Executivo, mas todos os Poderes e órgãos autônomos da República, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas [...]”.

Foi ponderado, todavia, que o Poder Executivo estadual, de forma arbitrária, vinha fazendo cortes no orçamento anual da UERR, no entanto, sem reportar se tinha havido perda ou frustração da arrecadação, e deixando de detalhar valores que haviam sido perdidos ou frustrados. Com isso, sequer se podia aferir se os cortes orçamentários e os contingenciamentos de repasses eram feitos obedecendo a qualquer critério de isonomia entre os Poderes e órgãos estaduais autônomos.

Os pedidos contidos na ação da UERR foram deferidos pela 1ª Vara da Fazenda Pública. Foi determinado o bloqueio do montante de R\$ 10.118.272,20, nas contas do Estado, que deveriam ser repassados à UERR para garantir a sua autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Havia ainda a determinação ao Governo do Estado de que não interferisse na execução desses recursos financeiros.

Paralelamente a isso, houve uma mobilização de deputados da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima que, em abril de 2018, levou à aprovação da Emenda Constitucional Estadual nº 59, a qual deu nova redação ao art. 154 da Constituição do Estado de Roraima (que dispõe sobre a Universidade Estadual de Roraima). Foram acrescentados ao dispositivo quatro novos parágrafos,

dentre eles um que assegurava à UERR o direito de receber os recursos correspondentes às dotações orçamentárias até o dia 20 de cada mês, isto é, como duodécimos (§ 2º).

Entretanto, em maio de 2018, a então governadora do Estado ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a recém-aprovada Emenda Constitucional. A tramitação da ADI 5946 pode ser lida como uma odisséia na qual os limites da autonomia universitária ganharam novos contornos pela jurisdição constitucional.

A ADI teve seu desfecho em junho de 2021, com a publicação do acórdão do julgamento pelo STF. Como reação imediata, o Estado promoveu a Reclamação (RCL) 31513, que o ministro Gilmar Mendes julgou procedente, suspendendo-se a decisão da 1ª Vara de Fazenda Pública de Boa Vista que determinara ao Estado de Roraima o repasse de duodécimos à Universidade Estadual de Roraima.

Na decisão na Reclamação, o ministro Gilmar Mendes consigna que a decisão do Tribunal de Justiça, confirmando a decisão de primeira instância, foi proferida antes da propositura da ADI 5.946, de modo que “sobrevindo a manifestação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade, devem os juízes e os Tribunais suspender o julgamento de processos que envolvam a aplicação do ato normativo impugnado”.

Antes de descerem ao exame pormenorizado dos principais argumentos defendidos pelas partes e chancelados, ou não, pelos ministros do STF, os autores consideram relevante alguns esclarecimentos preliminares sobre o conceito de Administração pluricêntrica, sob a premissa de que ele é importante para se debater sobre a autonomia financeira das universidades públicas, além de se esclarecer os critérios interpretativos constitucionais adequados e o componente histórico da constitucionalização de autonomia financeira na Constituição Federal de 1988.

2 A ADMINISTRAÇÃO PLURICÊNTRICA COMO FUNDAMENTO PARA A AUTONOMIA FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

A Administração pluricêntrica representa um moderno paradigma de gestão pública, que leva em conta avanço da pluralidade e da complexidade no âmbito da sociedade e do Estado. Está diretamente relacionada com um “processo fragmentário da administração pública [que] chegou a

um ponto ótimo com o surgimento de órgãos e entidades independentes, ou seja, dotados de uma verdadeira/reforçada autonomia” (ARAGÃO, 2001, p. 27).

Em uma petição endereçada ao Supremo Tribunal Federal, postulando o ingresso da Associação Goiana dos Advogados Públicos (AGAPA), como *amicus curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.215, o advogado e professor Daniel Sarmiento (2017, p. 19) recordou que: “[...] há entidades dotadas de autonomia em face do governo, o que pode se justificar por diversas razões, como sua maior expertise para lidar com temas eminentemente técnicos [...] ou a necessidade de blindar determinadas questões sensíveis diante de indevidas injunções políticas”.

O caráter pluricêntrico da nova Administração seria marcado pela “ruptura do monolitismo de uma Administração que evolui para a adoção de um modelo ‘policêntrico’, caracterizado pela coexistência de vários centros de decisão e responsabilidade” (CHEVALIER, 1989, p. 177). Nesse cenário, o sistema administrativo se desdobra em vários subsistemas cada vez mais independentes.

Esses subsistemas, dotados de autossuficiência administrativa, tornam-se mais fortes “através do aumento da sua autonomia, da sua capacidade de autogestão” (ARAGÃO, 2001, p. 29), eis que o desenvolvimento das atividades gerenciais, deslocadas da centralidade estatal, produz um eixo de efetividade a dar concretude à autonomia e seus consectários.

As autonomias, mesmo na moldura pluricêntrica, não legitima o afastamento da entidade das diretrizes legais e das políticas públicas fixadas para ela, tendo em vista que para “evitar desvio democrático destas instituições devemos ter sempre clara a sua vinculação às pautas estabelecidas pelo Legislador para as políticas públicas cuja implementação lhes é atribuída” (ARAGÃO, 2001, p. 45).

Em um ponto preciso de sua petição, Daniel Sarmiento (2017, p. 20) cita o caso da Universidade do Rio de Janeiro, que “vivencia um momento de tensão e litígio com o Governo do Estado, que não repassa os recursos que lhe são devidos, inviabilizando o seu funcionamento. A UERJ tem autonomia e procuradores próprios, o que permite que se insurja contra o governo do Estado”.

É nesse panorama que se evidencia a imprescindibilidade não apenas do reconhecimento constitucional das autonomias voltadas às universidades públicas, mas também da delimitação de seus contornos, especialmente no tocante à autonomia orçamentário-financeira.

A Constituição Federal, de maneira peculiar, garantiu as seguintes autonomias às universidades, em seu art. 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica,

administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. As Universidades, como instituições públicas, possuem proteção singular, sendo uma das únicas entidades – junto com os Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública –, que possui expressão explícita de garantia à autonomia financeira e administrativa.

Em 2019, o STF conferiu peso às autonomias das universidades, diferenciando-as das demais entidades da Administração indireta, ao consignar, no julgamento sobre o princípio da unicidade das procuradorias, que “as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial [...]” (ADI 5.215, rel. min. Roberto Barroso, j. 28-3-2019, P, DJE de 1º-8-2019).

O ministro Barroso, ao expor seu voto na ADI 5215 sobre a importância da autonomia Universitária, aduziu que “as Universidades também, muitas vezes, têm pretensões contrapostas ao Estado, como foi lembrado da tribuna. Muitas vezes, o Estado sequer transfere para as Universidades os duodécimos a que elas teriam direito”.

Essa perspectiva de concretização de autonomia às universidades ainda não é bem assimilada por alguns agentes políticos, especialmente aqueles vinculados à moldura governamental e ideológica atualmente à frente da República – vide manchetes nacionais de ataques odiosos às universidades²⁴ –, que, em determinadas situações, é acompanhada por governos estaduais. Em 14 de maio de 2019, por exemplo, a Universidade Federal de Roraima emitiu nota²⁵ de esclarecimento no sentido de que “o bloqueio de recursos afetará a verba de custeio – destinada ao pagamento de despesas ordinárias, tais como, contratos de serviços continuados (limpeza, segurança, energia, água); bolsas estudantis (de Pesquisa e Pós-graduação e de Extensão)”.

Não obstante, nota-se um movimento hodierno peculiar na reformulação federativa, alterando-se as balizas das concepções de autonomia, em que gradativamente se afasta do modelo arcaico centralizador. Essa perspectiva descentralizadora, às universidades, é visualizada desde 1988, já que lhes foi concedida uma autonomia especial, ou seja, o descolamento do governo tornou-se um imperativo constitucional, não restando discricionariedade ao agente político. Enquanto à maioria das entendidas é discricionária a concessão de autonomias, às universidades não é concedido ao gestor político retirá-las.

²⁴ Cf., v.g., em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>

²⁵ Cf. em: <http://ufrfr.br/ultimas-noticias/5383-corte-de-recursos-nota-deesclarecimento-da-ufrr>

As universidades estaduais também são alvos recorrentes de cortes orçamentários por ingerências políticas, como salientado pela Reitora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), ao afirmar que “a redução no orçamento pode inviabilizar funcionamento”²⁶. Recentemente a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados realizou audiência pública para discutir os cortes nos orçamentos das universidades públicas²⁷.

Como forma de suavizar a ingerência nas universidades, evitando-se que esferas de poder possam capturar e vulnerar o núcleo da autonomia universitária, a Constituição do Estado de Roraima foi alterada visando concretizar a interpretação dos duodécimos com instrumento financeiro permanente. Devido a ingerência política e o descontentamento das esferas de poder contrários à Universidade e, mormente, com prerrogativas de suscitar demandas junto à Suprema Corte, intentou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5946 contra a EC 60/2018²⁸, defendendo-se a inconstitucionalidade da utilização de duodécimos à UERR.

Apesar da recente decisão do STF na ADI 5946, no dia 24 de maio de 2021, algumas questões ainda pairam sobre o acerto da interpretação dada pelos ministros, em especial os fundamentos editados pelo ministro Gilmar Mendes sobre os critérios de interpretação acerca da autonomia financeira. A divergência suscitada pelo ministro Edson Fachin foi fundamental à qualificação do debate, traçando critérios claros sobre suas razões de decidir.

Analisar os aspectos voltados à concretização da autonomia financeira das universidades, entrelaçada às demais autonomias e suas finalidades, será fundamental na digressão da interpretação adequada da Constituição Federal, além de ser inadiável a necessária contextualização da originalidade do dispositivo constitucional que garante autonomia às universidades e os instrumentos imperativos à efetividade normativa da Constituição Federal, sobretudo em um momento no qual as universidades são vistas como inimigas do governo.

O pluricentrismo às universidades está diretamente ligado à redemocratização do país, que, doravante e de modo ímpar na história brasileira, estampou o princípio da autonomia universitária, deixando-se de ser mera programação e planificação do Executivo. A leitura histórica do tema

²⁶ Cf. em: <https://noticias.r7.com/educacao/ufrj-diz-que-reducao-no-orcamento-pode-inviabilizar-funcionamento-12052021>

²⁷ Cf. em: <https://www.camara.leg.br/noticias/765889-comissao-debate-corte-no-orcamento-das-universidades-publicas-acompanhe/>

²⁸ Trata-se de uma reedição com idêntico teor da EC 57/2017.

demonstra existir uma correlação considerável entre os elementos democráticos e o imperativo de limitação no controle das academias.

A premissa de se criar esferas descentralizadas de autonomia, em alguns casos com maior extensão, visa, também, evitar a ocorrência de capturas indevidas, tendo em vista que as universidades possuem papel determinante no futuro da nação. É nesse sentido que a efetivação das autonomias possibilita, na leitura teleológica da Constituição, a defesa do patrimônio presente e futuro da sociedade, evitando-se que entidades com proeminência social, técnico e científico sejam facilmente capturadas pela pressão, abusos e desvios de finalidade.

Quando respeitadas às autonomias, as universidades brasileiras passam a operar importantes resultados quantitativos e qualitativos como demonstrado em índices de produtividade e de impacto (MUNHOZ FERNANDES; KERBAUY, 2019).

Sob essa perspectiva, alguns setores do espectro político se lançam numa obstinada guerra cultural contra as universidades públicas, seus professores e alunos (LODI, 2019).

2 O DUODÉCIMO COMO INSTRUMENTO IMPERATIVO À AUTONOMIA FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES

De acordo com Baggio (2017) a autonomia financeira é pressuposto à autonomia didático-pedagógica, de vez que os recursos econômicos que sustentam a capacidade de se manter as demais autonomias universitárias.

Deligdisch (2004, p. 1) explica sobre a origem da necessidade de apartamento das universidades:

A motivação que fez nascer a discussão da Autonomia Universitária remonta à época das primeiras Universidades, em que a luta se voltava para a necessidade de desvinculação e independência do Estado e da Igreja, no que dizia respeito aos conteúdos a serem ministrados e, notadamente, à ideologia norteadora da prática do ensino/aprendizagem.

Bem Pires (2001, p. 40), citando Arthur Macedo sobre o teor da exposição no congresso universitário realizado na Universidade Estadual de Maringá, tratou das dificuldades da autonomia financeira:

Não adianta você ter autonomia de gestão financeira se os recursos destinados à universidade forem incompatíveis, estiverem muito abaixo dos recursos necessários para

tocar em condições adequadas as obrigações assumidas. Uma autonomia de gestão financeira, sem recursos adequados, equivale a você desobrigar o Estado das suas obrigações com o ensino público. Isto só aumentará a dependência da universidade com o poder público. Então é de fundamental importância que você tenha uma autonomia, e que essa autonomia venha acompanhada de recursos compatíveis com os compromissos assumidos, em termos de ensino de graduação e pós-graduação, em termos de pesquisa, de folha de pagamento de pessoal e, evidentemente, em termos de investimentos e atendimentos à comunidade.

Karling (*apud* GRASSMAN, 1997, p. 106), destaca que “em termos de proposta de universidade autônoma, é aquela derivada da relação Estado-Universidade e que, no caso brasileiro, mais nitidamente, conota a relação poder-submissão: a autonomia financeira”. Às universidades, portanto, é pragmaticamente sonogada sua autonomia em função da submissão ao financiamento do ente estatal (GRASSMAN, 1997).

Isaura Belloni (2008), compreende que para a concretização da autonomia didática e científica de uma Instituição de ensino superior é necessário a garantia efetiva da autonomia administrativa e financeira.

Por sua vez, Lodi (2019, p. 13) sintetiza os aspectos relevantes sobre a autonomia financeira e sua respectiva finalidade:

Para conferir viabilidade às autonomias didático-científica e administrativa são necessários recursos financeiros. Por isso, como instrumento assecuratório dessas facetas da autonomia universitária, a Constituição Federal estabelece a autonomia de gestão financeira e patrimonial, assim entendida como a possibilidade de as universidades sugerirem seus próprios orçamentos, efetivar os seus pagamentos e gerir o seu próprio patrimônio.

O duodécimo possui previsão constitucional (art. 168), no sentido que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, “destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”.

Ao interpretar a Constituição de 1988 e o instituto do duodécimo, Lodi (2019, p. 13) consigna que “para atingir tal objetivo, a transferência das dotações orçamentárias por meio dos duodécimos mensais é o instrumento mais adequado. Aliás, não se conhece outro mecanismo no direito positivo brasileiro para que se dê execução à aludida determinação constitucional”.

Incutida na natureza jurídica dos duodécimos está a impossibilidade de contingenciamento de próprio punho pelo Poder Executivo, tendo em vista que a garantia dos duodécimos é primordial para que cada entidade, com autonomia financeira, analise internamente suas realocações sem

ingerências políticas externas. Isso foi consolidado no julgamento da ADI 2238, que teve por objeto o art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo teor afirmava que “no caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

O STF finalizou o julgamento declarando a inconstitucionalidade deste dispositivo, no sentido de que

a limitação dos valores financeiros pelo Executivo, prevista no § 3º do art. 9º, dar-se-á no limite do orçamento realizado no ente federativo respectivo e observada a exigência de desconto linear e uniforme da Receita Corrente Líquida prevista na lei orçamentária, com a possibilidade de arresto nas contas do ente federativo respectivo no caso de desrespeito à regra do art. 168 da Constituição Federal/1988 (repassa até o dia 20 de cada mês).

O ministro Celso de Mello, ao retratar a importância dos duodécimos no julgamento da ADI 732/RJ, em 22-5-1992, aduziu que “essa norma constitucional impõe a observância compulsória das unidades políticas da federação.” Nesse ponto é que se torna inadmissível, mesmo quando constatadas dificuldades nas finanças de um ente estatal, por mais graves que sejam, a prática de atos unilaterais pelo Poder Executivo contra entidades autônomas.

A autonomia financeira tem sido constantemente violada ante à ausência de repasse de recursos orçamentários, o que tem ocasionado elevadas inconsistências ao desenvolvimento das atividades acadêmicas, sendo inadiável a adoção do modelo dos duodécimos orçamentários às universidades que, reduzirá substancialmente, senão totalmente, os desvios de finalidade na execução do seu orçamento pelos Governos (LODI, 2019).

Nota-se, assim, que o instrumento normativo constitucional a garantir efetividade à autonomia financeira consiste no repasse dos recursos previstos no orçamento por meio dos duodécimos mensais. Logo, a autonomia financeira orçamentária e o instituto do duodécimo são duas realidades indissolúveis (LODI, 2019).

4 OS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A GARANTIA DOS DUODÉCIMOS ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Uma das poucas demandas submetidas ao Supremo Tribunal Federal correlacionada à temática financeira das universidades foi a ADI nº 780, de 1993, na qual se concedeu Medida Cautelar. A celeuma limitava-se à vinculação de receita fiscal à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, sem qualquer alusão aos duodécimos, cuja ementa é a seguinte:

CONSTITUCIONAL. DESTINAÇÃO DE PARCELAS DA RECEITA TRIBUTARIA A FINS PRE-ESTABELECIDOS. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, § 1º do art. 306, art. 311, parte final do § 2º do art. 311, § 5º do art. 311 e art. 329. I. - Destinação de parcelas da receita tributária a fins pre-estabelecidos: suspensão cautelar deferida: § 1º do art. 306, art. 311, parte final do § 2º do art. 311 e § 5º do art. 311, dado que as normas impugnadas elidem a competência do executivo na elaboração da lei orçamentaria, retirando-lhe a iniciativa dessa lei, obrigando-o a destinar dotações orçamentarias a fins pre-estabelecidos e a entidades pré-determinadas. II. - Indeferimento da cautelar no que concerne ao art. 329, que estabelece que o Estado manterá Fundação de Amparo a Pesquisa, atribuindo-lhe dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico. E que, no ponto, a Constituição Federal faculta aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentaria a entidades públicas de fomento ao ensino e a pesquisa científica e tecnológica. C.F., art. 212, § 5º. Precedentes do STF: ADIns nº 550-2-MT, 336-SE e 422. III. - Cautelar deferida, em parte.

Nesse precedente, portanto, não houve tratamento específico acerca dos duodécimos. Em 2017, o Partido Rede Sustentabilidade ingressou com a ADPF 474 requerendo dois pedidos principais, a saber:

- (a) Seja reconhecida a inconstitucionalidade do sistema adotado no Estado do Rio de Janeiro de *absoluta concentração*, no Poder Executivo, da gestão financeira e orçamentária das universidades pública fluminenses – UERJ, UENF e UEZO.
- (b) Seja reconhecido que as universidades públicas fluminenses fazem jus ao *recebimento de duodécimos mensais dos valores a elas atribuídos pelo orçamento do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 168 da Constituição*, aplicável analogicamente à hipótese, cabendo-lhes gerir autonomamente os referidos recursos para o desempenho de suas atividades institucionais. Acolhido este pedido, deve ser ressalvada a possibilidade de contingenciamento de despesas discricionárias das universidades, realizado pelas próprias instituições de ensino, nas hipóteses, termos e limites estabelecidos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (destacamos).

No decorrer desta ADPF, a Procuradoria-Geral da República – PGR, por meio de parecer, manifestou-se, sem adentrar o mérito, pela perda superveniente do objeto, eis que a “pretensão deduzida na petição inicial foi atendida por diploma superveniente, o que retira o interesse de agir e, por conseguinte, torna prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.” A ADPF 474, até a presente data, encontra-se pendente de julgamento.

Não obstante, recentemente o STF julgou o mérito da ADI 5946, na qual se impugnavam os seguintes dispositivos da Constituição do Estado de Roraima:

Art. 1º O art. 154 da Constituição do Estado de Roraima passa avigorar com a seguinte redação, acrescida dos §§ 1º, 2º, 3º e 4º. Art. 154.

A Universidade Estadual de Roraima goza de autonomia orçamentária, financeira, administrativa, educacional e científica, observado o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º Anualmente a Universidade Estadual de Roraima elaborará sua proposta orçamentária, dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e encaminhará ao Poder Executivo para inserção no Orçamento Geral do Estado.

§ 2º *Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados à Universidade Estadual de Roraima, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos.*

§ 3º A cada quatro anos a comunidade acadêmica da Universidade Estadual de Roraima elegerá, por voto direto, o Reitor e o Vice-Reitor, nos termos do seu Estatuto e Regimento Geral.

§ 4º Para a defesa de seus interesses, a Universidade Estadual de Roraima goza de Procuradoria Jurídica própria, que a representa em juízo ou fora dele, nos termos da Lei.

§ 5º É de iniciativa da Universidade Estadual de Roraima lei que disponha sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas'.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação” (destacamos)

A decisão da ADI 5946 foi publicada com o seguinte teor:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do caput e dos parágrafos 1º, 3º, 4º e 5º do art. 154 da Constituição do Estado de Roraima, na redação dada pela Emenda Constitucional 61, de 2018, e declarar a constitucionalidade do § 2º do art. 154 da Constituição do Estado de Roraima, na redação dada pela Emenda Constitucional 61, de 2018, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, que não conheciam da ação direta, entendendo-a prejudicada, e, vencidos, no mérito, julgavam parcialmente procedente o pedido, para declarar inconstitucional a redação dada ao art. 154, § 4º, da Constituição do Estado de Roraima pela Emenda Constitucional nº 61. Plenário, Sessão Virtual de 14.5.2021 a 21.5.2021.

Para melhor compreensão da decisão, é importante traçarmos os elementos argumentativos e distintivos das fundamentações, especialmente do voto vencedor do ministro Gilmar Mendes, relator da ação, e do voto vencido do ministro Edson Fachin:

Min. Gilmar Mendes (Relator e Voto Vencedor)	Min. Edson Fachin (Voto Divergente)
Uma vez diferenciada a autonomia financeira e orçamentária da autonomia de gestão financeira e patrimonial, parece-me que a previsão de repasse dos recursos na forma de duodécimos, embora não prevista pela Constituição Federal para as universidades, estaria dentro da margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na construção da engenharia institucional mais	Cumprido, portanto, perquirir se a Emenda Constitucional nº 61/2018, do Estado de Roraima, ao dispor sobre a Universidade Estadual de Roraima, refez o desenho institucional, nos limites permitidos pela Constituição da República, ou incorreu em desfiguração dos princípios e sub-princípios ligados à separação de poderes.

adequada às necessidades e opções do Estado ou Município.

A definição do montante de recursos a ser destinado às universidades estatais é competência do Poder Executivo, e não pode ser abolida pelos Entes Federados com base em sua autonomia.

No entanto, a escolha da forma de repasse dos recursos parece admitir diferentes modelos, podendo os Entes federados, respeitada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, escolher modelo diferente do previsto para a União. Essa é, inclusive, a realidade posta. Como me referi no início da decisão, o Estado de São Paulo, por decreto do governador, optou por garantir o repasse de percentual da arrecadação do ICMS às universidades paulistas. Assim, variando a arrecadação do ICMS para mais ou para menos, as universidades devem gerir os recursos de modo a atender seus compromissos financeiros. Já os Estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina optaram por prever o repasse do orçamento na forma de duodécimos, ou seja, uma vez definido o orçamento pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, o orçamento destinado à Universidade será a ela repassado mensalmente para que livremente o administre. Desde que respeitada a competência do chefe do poder executivo para propor o modelo de repasse de recursos, o repasse orçamentário por duodécimos encontra-se dentro da margem de discricionariedade conferida aos Estados e Municípios para desenhar o arranjo institucional que melhor se adegue às necessidades de suas universidades. Assim, a EC 61 à Constituição do Estado de Roraima, ao prever, no art.154, §2º, o direito da Universidade de receber seu orçamento na forma de repasse de duodécimos parece satisfazer o modelo constitucional vigente, inclusive com respeito à autonomia do Estado de Roraima.

Dessa forma, entendo que, no caso, o repasse por duodécimos não consiste em instrumento próprio de quem detém autonomia orçamentária e financeira, como os poderes instituídos, podendo ser utilizado como forma de garantia da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial reconhecida às universidades, a critério do Chefe do Poder Executivo.

Do art. 207 da Constituição não se extrai o direito de as universidades receberem seu orçamento na forma de duodécimos. Por outro lado, a interpretação sistemática da Constituição também não permite concluir que às universidades estaria vedado o repasse orçamentário na forma de duodécimos. Escolher pelo repasse de recursos

Parece-me decisivo, para o deslinde da causa, considerar que a ação direta não se dirige somente ao arranjo dos poderes, senão antes releva da proteção acordada pelo Legislador Constituinte à autonomia universitária.

Ora, de modo absolutamente único em nossa história institucional, a Constituição de 1988 elevou o princípio da autonomia universitária à estatura constitucional e, por conseguinte, modificou por completo o horizonte normativo no qual ele se inseria desde, ao menos, as reformas universitárias da década de 1930. Em outras palavras, a autonomia universitária deixou de ser um mecanismo de programação e autocontenção do Poder Executivo, transformando-se, em memória das condenáveis violações de direitos humanos ocorridas durante a Ditadura Militar brasileira, em verdadeira garantia constitucional contra ingerências de natureza política. Este é, a meu sentir, o núcleo normativo do art. 207 da CRFB/88.

O art. 207 da CRFB/88 compreende verdadeira garantia contra o arbítrio e contra a expansão ilegítima dos poderes políticos da República.

A meu sentir, o elastecimento possível da autonomia universitária não se resolve pela distinção, no plano semântico, entre “autonomia financeira” e “autonomia de gestão financeira”. Afinal, levado o argumento às suas últimas consequências, tornar-se-ia impossível extrair, da leitura da Constituição da República, a autonomia financeira de instituições como o Ministério Público, para as quais não existe algo que se assemelhe ao art. 99da CRFB/88: “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”. Seria, aliás, muito difícil compreender, apenas a partir do caráter diferencial do significante, o que se pretendeu com dispositivos como o art. 37, § 8º da CRFB/88: “Art. 37 (...) § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre”.

A norma vergastada não atinge, conseqüentemente, o “equilíbrio e a estabilidade dos poderes”, nos termos da jurisprudência da Corte. Naquilo que inova, permitindo à Universidade Estadual elaborar sua proposta orçamentária e remetê-la ao Poder Executivo, emulando o que se passa, por exemplo, com o Ministério Público na esfera federal, a Constituição Estadual mantém o baricentro

<p>orçamentários na forma de duodécimos configura uma opção legítima como forma de aprimoramento da gestão Universitária, atendidas as especificidades locais.</p> <p>Portanto, não vislumbro, no ponto, violação ao princípio da separação de poderes apta a determinar a inconstitucionalidade do §2º do art. 154 da Constituição do Estado de Roraima.</p>	<p>principiológico da separação de poderes, e preserva a dimensão pública de deliberação ocorrida no Poder Legislativo. Não há uma supressão que poderia ser qualificada de “essencial” à atuação do Poder Executivo.</p> <p>Por idênticas razões, às quais se somam aquelas apresentadas no criterioso voto do e. Relator, não vislumbro inconstitucionalidade no repasse orçamentário por duodécimos.</p>
---	---

Para além da sistemática dos duodécimos, o que se percebe no voto divergente é uma compreensão interpretativa de maior elasticidade às autonomias das universidades, não se garantido apenas os duodécimos como concretização da autonomia financeira, mas, na mesma medida, da possibilidade de encaminhamento da sua proposta orçamentária. Contudo, indica-se a mesma lógica de operacionalização dos instrumentos, a saber, a discricionariedade política.

Toda essa compreensão é relevante ao histórico de opressão e perseguições às universidades, as quais ocorrem inclusive na contemporaneidade. A decisão do ministro Edson Fachin ganha densidade hodierna, ao retratar o tratamento das universidades no período do governo militar, que se emerge em alerta em função do julgamento da ADPF 548, referendado a cautelar no dia 31.10.2018, cujo ementário contém o seguinte:

- [...] 2. Suspensos os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilitem, pelos quais se determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários.
3. Pluralismo não é unanimidade, impedir a manifestação do diferente e à livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia.
4. O pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, que é exposta no inc. V do art. 1º da Constituição da República.

O ministro Gilmar Mendes, quando da assentada da ADPF 548, foi preciso ao tecer as seguintes considerações acerca das universidades:

Aqui, estão em causa valores constitucionais extremamente sensíveis, tais como a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de cátedra, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, a autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial atribuída às universidades, tudo isso tendo como pano de fundo o ambiente universitário e todo seu histórico de atuação política, fundamental ao desenvolvimento do nosso atual sistema. Em última análise, o

que está aqui em discussão são os valores mais caros da nossa democracia, que, considerando a delicadeza do atual momento político, são insuscetíveis de negociação. Se não aparta, por óbvio, a universidade da regulação estatal, a autonomia, em todas as suas dimensões, funciona como escudo contra qualquer tentativa de dirigismo estatal das suas atividades.

Uma das primeiras medidas de autoritarismo é retirar autonomias e, uma das mais graves, é a autonomia financeira, eis que é pressuposto à consecução de qualquer política pública, tendo em vista que não há execução de serviços públicos sem dinheiro.

Importante ressaltarmos as balizas tomadas na Constituinte de 1988, inclusive para compreender que o regime de duodécimos é um imperativo constitucional e não discricionariedade política dos entes subnacionais, como dito por Luiz Antônio Cunha, em nome da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, “a falta de autonomia das Universidades, a precariedade de material no ensino, o corte de orçamento para instâncias públicas e defende o concurso público para o ingresso ao magistério” (Anais da Assembleia Constituinte, p. 44).

Enfatizou Cunha na Subcomissão (Anais da Assembleia Constituinte, p. 67) que “infelizmente, a universidade brasileira é coagida, na sua autonomia – que nunca teve, ao contrário da tradição hispânica na América – pelo dinheiro; o vento da nossa universidade é o dinheiro”. Disse ainda o professor que

[...] não é possível a autonomia da nossa universidade, sem a autonomia na gestão dos recursos, e sem um quantitativo que permita que os reitores possam dirigir um processo de elaboração da política universitária, do caminho do ensino, da pesquisa, da experimentação, sem ter que percorrer os ministérios e gabinetes, de pires na mão, para conseguir suplementar os orçamentos já zerados em abril e maio (destacamos).

Portanto, diante de toda concepção originalista da Constituição Federal, é imperioso extrair-se das balizas constitucionais a interpretação razoável de que as universidades, como uma das poucas entidades com envergadura constitucional, possuem prerrogativas financeiras peculiares, especiais e imprescindíveis a sua existência, não sendo o fator discricionário ao Executivo, como decidido pelo Supremo, aceitável como norma constitucional, sobretudo quando estamos a falar dos instrumentos de concretização da autonomia financeira prevista constitucionalmente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As universidades ainda vivenciam percalços enormes, em termos de recursos materiais, para a execução de suas atividades, em que as autonomias consolidadas formalmente no texto constitucional, a partir de lutas históricas durante e posteriormente à Assembleia Constituinte de 1988, ainda não foram suficientes a concretizar no plano operacional a força normativa da Lei Fundamental.

As narrativas enviesadas contra o serviço público também passaram a atingir as universidades, as quais nos últimos anos têm sofrido com ataques às autonomias garantidas constitucionalmente, por meio de contextualizações que visam vulnerar sua importância à sociedade e, na mesma medida, retirar gradativamente os investimentos financeiros nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Algumas poucas universidades tentaram viabilizar a autonomia financeira por meio de alteração na Constituição Estadual (p. ex., a UERJ, a UERR etc.), especialmente com a previsão de repasses financeiros em forma de duodécimo, a fim de que a gestão e operacionalização de recursos não tivessem tanta interferência político-partidária.

Nota-se que poucas universidades tiveram a possibilidade de implementar instrumentos efetivos à consecução da autonomia financeira, eis que ainda se observa uma insurgência dos governos e agentes políticos em promover tais medidas, seja sob o argumento de necessária centralização orçamentária, seja pela perspectiva meramente literal de não haver previsão na Constituição Federal. Neste último ponto, é preciso discordar dos fundamentos do voto vencedor da ADI 5946 – apesar do resultado do julgamento ser satisfatório na ocasião –, eis que as premissas lançadas informam que a adoção da sistemática dos duodécimos para as universidades, com previsão na Constituição Estadual, fica a critério do Chefe do Poder Executivo.

Nesses termos, é imperioso reconhecer o status constitucional das prerrogativas das universidades, que se encontram em posição destacada em relação às demais entidades da Administração Pública, possuindo uma estrutura pluricêntrica com foco peculiar para o aspecto financeiro.

A interpretação que conclui pela subserviência de suas autonomias à discricionariedade de agentes políticos deve ser categoricamente afastada, considerando-se que o duodécimo é instrumento aplicável aos que possuem a prerrogativa constitucional e excepcional de gestão financeira. Interpretar o texto normativo desconsiderando os fatores históricos determinantes e os

vinculados à realidade social, com distinções inexistentes no texto, fulminaria a finalidade pela qual se constitucionalizou a autonomia financeira das universidades.

Condicionar a autonomia financeira das universidades à discricionariedade política, sob uma análise literal do texto normativo da Constituição, sem compreender a norma, seria desconsiderar o esforço histórico, jurisprudencial e doutrinário da força normativa da Constituição, que tem por principal missão influir ordem de conformação na vida social (HESSE, 1991).

Os componentes relevantes à sociedade precisam estar jungidos aos critérios interpretativos, conforme avaliou Souto (2019, p. 126), ao citar Newmyer, discorrendo sobre o papel fundamental da Suprema Corte dos Estados Unidos, que, dentre suas atribuições, encontra-se o dever de promover análises criteriosas sobre as prioridades e adequação de suas decisões à realidade social, visando o efetivo cumprimento da norma. Em países efetivamente democráticos, a Suprema Corte, por meio de decisões interpretativas da Constituição, concorre para moldar a estrutura político-administrativa de seu país (SOUTO, 2019).

Compreende-se, portanto, que instrumentos outros de efetividade da autonomia financeira das universidades – distintos dos duodécimos – podem ser consolidados na Constituição Estadual. O duodécimo, é um instrumento normativo extraível diretamente da Constituição Federal, aplicável a todas as universidades, independente da discricionariedade política.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, RC (2018). **Nota sobre o alcance normativo da autonomia universitária no Brasil**. Portal do MEC. Recuperado de

BELLONI Isaura. *A educação superior dez anos depois da LDB/1996. LDB Dez anos depois: reinterpretção sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEM PIRES, José Santo Dal. Orientado por Antônio Diomário de Queiroz. **A Plenitude da Autonomia Financeira e o Ciclo Orçamentário das Universidades Públicas do Estado do Paraná**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/79944/184910.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Anais da Assembleia Constituinte 1987**. Luiz Antônio Cunha. Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 474**. Relatora: Min. Rosa Weber, 30 de novembro de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5245370>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 548**. Relatora: Min. Cármem Lúcia, 15 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576416>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (pleno). **Ação Direta de Constitucionalidade – ADI 5946**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 24 de maio de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5462752>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (pleno). **Ação Direta de Constitucionalidade – ADI 780**. Relator: Min. Celso de Mello, 01 de março de 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1546491>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

CHEVALIER, Jacques. **Les Autorités Administratives Independantes**. In: *Encyclopedia Universalis*. Paris, 1989.

DELIGDISCH, ME (2004). **A autonomia universitária didático-científica e o indispensável atendimento aos anseios sociais**. Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 1-16.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. **Administração Pública Pluricêntrica**. R. Dir. Proc. Geral Rio de Janeiro, (54), 2001. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTgyOA%2C%2C>. Acesso em: 13 ago. 2021.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Editor Sergio Antonio Fabris. 1991.

KARLING, A. A. **Autonomia**: condição para uma gestão democrática. Maringá: Ed. Universidade Estadual de Maringá, 1997.

KIM, Richard Pae. **O direito social à Educação e a jurisprudência da Suprema Corte do Brasil**: o garantismo e a negação ao ativismo judicial. In: Reflexões sobre Justiça e Educação. Organização Todos pela Educação, Editora Moderna, 1ª Edição. São Paulo.

LODI, Ricardo. Autonomia universitária em tempos de guerra cultural. **RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n 35, jun. 2019.

MUNHOZ FERNANDES, J.; KERBAUY, M. T. M. **Autonomia universitária em São Paulo: uma breve análise dos indicadores de expansão nos últimos trinta anos.** In: XIX Colóquio de Gestão Universitária. Florianópolis: UFSC/INPEAU, 2019.

SARMENTO, Daniel. **Petição Inicial na ADI 5.215.** Petição (51242/2017). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=678971713&prcID=5259810#>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos: principais decisões – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.**

UNIVERSITY AUTONOMY AND PLURICENTRIC ADMINISTRATION: NOTES ON THE DECISION OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT IN GOVERNOR OF THE STATE OF RORAIMA V. STATE UNIVERSITY OF RORAIMA

ABSTRACT

This article analyzes the interpretative contours of the constitutional rules that regulate the financial and budgetary autonomy of universities, in light of the recent decision handed down by the Brazilian Supreme Court in ADI 5946. In this case, which originated in the State of Roraima, the goals for interpretations about the models of university autonomy were listed, declaring the rules of the Constitution of the State of Roraima partially unconstitutional. The approach, in addition to dealing with the conceptualization of pluricentric administration, seeks to analyze the financial transfers called “twelfths” (*duodécimos* in Portuguese) as an essential prerogative to university financial autonomy, and then to point out the wrong reasoning carried out by the winning decision in *Governor of the State of Roraima v. State University of Roraima*.

Keywords: university financial autonomy; twelfths; multicentric administration; *Governor of the State of Roraima v. State University of Roraima*.