



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Antonio Aparecido Moro Junior

Autonomia Universitária, Responsabilidade Fiscal, Transparência e

Accountability: uma relação necessária

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

**Autonomia Universitária, Responsabilidade Fiscal, Transparência e *Accountability*:
uma relação necessária**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Profa. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM867a Moro Junior, Antonio Aparecido
Autonomia Universitária, Responsabilidade Fiscal,
Transparência e Accountability: uma relação necessária /
Antonio Aparecido Moro Junior; orientador Ana Claudia de
Souza Valente. -- Brasília, 2024.
41 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --
Universidade de Brasília, 2024.

1. Autonomia Universitária. 2. Responsabilidade Fiscal.
3. Transparência. 4. Accountability. 5. Gestão
Universitária.. I. Valente, Ana Claudia de Souza, orient.
II. Título.

**Autonomia Universitária, Responsabilidade Fiscal, Transparência e *Accountability*:
uma relação necessária**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 02/07/2024.

Profª. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente
Orientador

Prof. Ma. Patrícia Fernanda Guimarães Venâncio
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Não vou estabelecer uma ordem de agradecimentos, me recuso, pois cada um dos aqui foram mencionados (e até os que não foram) detém uma parcela do resultado que constitui este artigo. Assim, à minha esposa Aline e à minha fofura filha Luiza, informo que só é possível progredir nos estudos pois vocês (na maioria das vezes (risos)) puderam abdicar do tempo que eu deveria estar com vocês - Amo muito vocês duas! À UnB e à minha orientadora Ana Cláudia Valente por me proporcionar engrandecimento intelectual, pela oportunidade do curso à distância e pela disponibilidade em fazer com que este trabalho seja tão bom quanto possível. À Deus, porque só ele sabe de todas as coisas e capacita os escolhidos. À minha mãe Cleusa, meu Pai Antonio e meu irmão Robson (*in memorian*), pois sou resultado do suporte que já tive e ainda tenho em vocês. A Renan Ramos Chaves, por me ajudar a ver além nas questões universitárias. Aos colegas do GTGRCI da Unesp, Regiane, Paulo, Dirceu, Laurie, Verônica, Silvia, Daniel e Solange pela oportunidade de trabalharmos juntos e pelo desafio do controle interno, razão pela qual escolhi este curso. À Unesp, afinal foi um dos objetos de meu estudo, é meu sustento e uma instituição pelo qual vale à pena se dedicar.

O problema fundamental da ausência de uma participação externa relevante está em que ela promove uma visão da universidade voltada exclusivamente para os interesses daqueles que estão dentro dela. Sua relação com as necessidades e as demandas da sociedade, que não tem representação organizada no encaminhamento das questões universitárias, torna-se abstrata, figurando apenas como elemento do discurso de legitimação das reivindicações.

Na inexistência destes mecanismos, a autonomia se transforma em soberania.

Eunice Durham

RESUMO

A autonomia universitária detém base constitucional, é delineada em normas específicas e possui respaldo na jurisprudência. É comumente entendida como uma prerrogativa de autogoverno em quatro dimensões principais: didático-científica, administrativa-organizacional, de pessoal e de gestão financeira e patrimonial. No Brasil, existem três modelos de autonomia universitária: das universidades privadas, das universidades federais e das universidades estaduais paulistas. Apesar da sua importância, a literatura sobre autonomia e gestão universitária é escassa. Há poucos estudos que contrapõem autonomia e responsabilidade fiscal, muitas vezes devido à falta de relatórios de estado da universidade, em especial no seu aspecto fiscal. Por tal motivo, este estudo concentra-se na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF à gestão fiscal das universidades estaduais paulistas (USP, UNESP e UNICAMP), únicas que detêm autonomia financeira. O propósito é verificar como essas universidades promovem transparência fiscal das suas práticas, visando correlacionar o *accountability* com a garantia da autonomia universitária de fato. Esta pesquisa, que utiliza o conhecimento teórico-empírico e a natureza descritiva e exploratória, foi realizada mediante revisão bibliográfica das categorias autonomia universitária, responsabilidade fiscal, transparência e *accountability*, adotando a abordagem qualitativa. Os dados foram obtidos a partir dos relatórios disponíveis nos portais de transparência das universidades selecionadas no período de 2022 a 2024. Constatou-se que a transparência da gestão fiscal nessas universidades não está alinhada aos ditames da LRF, demandando aprimoramento de seus controles, planejamento e transparência, visando o atendimento das expectativas sociais e garantia de sua autonomia em sua totalidade.

Palavras-chave: Autonomia Universitária; Responsabilidade Fiscal; Transparência; *Accountability*; Gestão Universitária.

ABSTRACT

University autonomy has a constitutional basis, which is outlined in specific rules and is supported by case law. It is commonly understood as a prerogative of self-government in four main dimensions: didactic-scientific, administrative-organizational, personnel and financial and asset management. In Brazil, there are three models of university autonomy: private universities, federal universities and São Paulo state universities. Despite its importance, the literature on university autonomy and management is scarce, with few studies that contrast autonomy and fiscal responsibility, often due to the lack of university status reports, especially in their fiscal aspect. For this reason, this study focuses on the application of the Fiscal Responsibility Law (LRF) to the fiscal management of São Paulo state universities (USP, UNESP and UNICAMP), the only ones that have financial autonomy, to verify how they promote fiscal transparency in their practices, aiming to correlate accountability with the guarantee of university autonomy itself. This theoretical-empirical research of a descriptive and exploratory nature was carried out through a bibliographic review of the categories university autonomy, fiscal responsibility, transparency, and accountability, adopting a qualitative approach. The data were obtained from reports contained in the transparency portals of the selected universities in the period from 2022 to 2024. It was found that the transparency of fiscal management in these universities is not aligned with the dictates of the LRF, demanding improvement of their controls, planning and transparency, aiming to meet social expectations and guarantee their autonomy in its full meaning.

Palavras-chave: University Autonomy; Fiscal Responsibility; Transparency; Accountability; University Management.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1 - Elementos da transparência das contas públicas.....	17
Tabela 1 - Correlação entre as premissas da LRF e recomendações de autores.....	21
Tabela 2 - Comparação entre as ações empreendidas pelas universidades relacionadas às premissas e instrumentos da transparência previstos na LRF.....	26

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Autonomia universitária e responsabilidade fiscal	13
2.2 Transparência e Accountability nas Universidades Estaduais	16
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
4. RESULTADOS E ANÁLISES	23
4.1 A autonomia financeira e a responsabilidade fiscal na USP, UNESP e UNICAMP	23
4.2 Os portais da transparência da USP, UNESP e UNICAMP e as premissas da LRF	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	31

1. INTRODUÇÃO

Uma das primeiras inquietações daqueles que se iniciam na função de controladores internos em uma universidade pública é como a Lei de Responsabilidade Fiscal se aplica a esta instituição. Isso porque, em sua maioria, as universidades públicas são autarquias em regime especial, cuja característica está diretamente associada à autonomia universitária (Ramos, 2012).

O conceito de autonomia universitária não é juridicamente claro e o seu sentido é complexo (Durham, 2005; Fernandes, 2023). Seu significado varia conforme os diferentes sistemas de ensino superior e os contextos nacionais específicos, que definem o nível de controle exercido pelas autoridades sobre o ensino superior (Silva & Crubellate, 2022).

No entanto, pode-se dizer que a autonomia universitária compreende prerrogativas de autogoverno atribuídas às universidades em quatro dimensões principais interdependentes: didático-científica, administrativa-organizacional, de pessoal e de gestão financeira e patrimonial (Aragão, 2020; Ranieri, 2018; Silva & Crubellate, 2022). Estas prerrogativas detêm fundamento constitucional (art. 207 da Constituição Federal de 1988) e tem seus contornos definidos nos arts. 53 e 54 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996). Ainda, encontram fundamento jurídico em diversos precedentes jurisprudenciais¹ e, conforme Ranieri (2018), são divididas no país em 3 modelos: o das universidades privadas, o das universidades federais e o das universidades estaduais paulistas.

Nesta pesquisa, o foco será a aplicação da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), à gestão fiscal das universidades estaduais

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

paulistas e sua vinculação à transparência, como fundamento essencial do *accountability* e da autonomia universitária.

Diversos autores afirmam que são poucos os trabalhos que tratam sobre autonomia e gestão universitária (Fernandes, 2023; Sasaki, 2016; Simão, 2004). No mapeamento realizado por Conceição et al. (2020), as pesquisadoras encontraram 11 trabalhos que têm como objeto a pesquisa do financiamento universitário (e, por conseguinte, a gestão financeira), o que denota um tema pouco explorado. Uma possibilidade para esse fato é a ausência de relatórios do estado da instituição, em especial no seu aspecto fiscal, desenvolvidos pelas universidades públicas. Diversos autores sugerem que as universidades elaborem esses instrumentos para alcançar maior transparência (Cabral et al., 2020; Hong, 2023; Ranieri, 2018; Sasaki, 2016).

Na pesquisa de Cabral et al. (2020), foi ressaltado o paradoxo de que a autonomia financeira associada à insuficiência da gestão pode comprometer a autonomia de fato. A partir deste paradoxo e na perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), problematiza-se como as universidades estaduais paulistas promovem transparência na gestão fiscal no contexto da autonomia universitária em nível de *accountability*.

Logo, a presente pesquisa possui como objetivo geral verificar se as universidades estaduais paulistas USP, UNESP e UNICAMP, únicas universidades que detêm autonomia financeira real (Fernandes, 2023; Ranieri, 2015; Sasaki, 2016; Silva & Crubellate, 2022) promovem transparência fiscal das suas práticas, à luz da LRF, no período de 2022 a 2024, principalmente no que diz respeito à transparência, para correlacionar o *accountability* com a garantia da autonomia universitária de fato.

Esta pesquisa, de tipo descritiva e exploratória, terá abordagem qualitativa e recorte transversal, compreendendo as análises dos relatórios fiscais ou de gestão disponibilizados nos portais da transparência das universidades estaduais paulistas USP, Unesp e Unicamp, no período mencionado. Justifica-se sob aspecto prático e social, pois a autonomia é lastreada em

uma relação de confiança estabelecida entre as universidades e a sociedade, que reconhece e valoriza a autoridade intelectual dos professores e contribui com seu dinheiro (Schwartzman, 2019). Ainda, permite reflexões quanto à transparência da gestão fiscal das universidades, o que pode levar ao aprimoramento das suas práticas fiscais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Autonomia universitária e responsabilidade fiscal

Embora garantida constitucionalmente no art. 207 da Constituição Federal de 1988, conceitualmente a autonomia universitária não é juridicamente clara (Durham, 2005) e o seu sentido ainda é complexo e não é homogêneo, pois que atrelado às contradições sociais e na transformação da universidade e da sociedade (Fernandes, 2023; Ranieri & Lutaif, 2020).

Porém, de modo simplificado, a autonomia de uma instituição pode ser entendida como reconhecimento de sua capacidade de se autogerenciar com base em suas próprias normas, quando autorizado pelo ordenamento jurídico que lhe atribui o poder de se autorregular, para cumprir as finalidades sociais a que se destina (Durham, 2005; Ranieri, 2015). Ou seja, a autonomia garantida às universidades deve ser entendida como um instrumento que visa alcançar suas finalidades e, por essa razão, deve ser utilizada nos limites necessários para a obtenção desses fins (Ramos, 2012).

Deter autonomia, portanto, é diferente de deter soberania e não significa total independência, pois a autonomia não altera o dever de submissão às leis e demais atos normativos, não exclui formas de controle pelo Estado e não afasta o dever de prestação de contas à sociedade (Durham, 2005; Fernandes, 2023; Lutaif, 2020; Ramos, 2012; Ranieri, 2015, 2018; Ranieri & Lutaif, 2019; Silva & Crubellate, 2022).

O art. 207 da Constituição Federal de 1988 divide a autonomia universitária em autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 51 do STF, de 17/09/1993, sob a relatoria do Ministro Paulo Brossard, conceituou autonomia financeira, autonomia didático-científica e autonomia administrativa.

Outras dimensões são empregadas na doutrina, a exemplo das dimensões interdependentes: autonomia organizacional, financeira, de pessoal e acadêmica (Aragão, 2020; Estermann, 2017; Motta, 2020; Silva & Crubellate, 2022). Outros autores defendem que só é possível exercer a autonomia de fato quando a entidade também detém autonomia organizacional, financeira e de pessoal (Durham, 2005; Estermann, 2017; Silva & Crubellate, 2022).

Neste trabalho, abordar-se-á a dimensão da gestão financeira. A autonomia financeira, conforme ADI nº 51 do STF, de 17/09/1993, refere-se à “outorga à universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados”.

Segundo Motta (2020, p. 143) a autonomia de gestão financeira e patrimonial não afasta as universidades públicas do alcance das normas de direito financeiro. As universidades estão sujeitas a funções sociais que as legitimam e estão subordinadas às diversas normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), bem como as que tratam do controle e da fiscalização (Durham, 2005; Lutaif, 2020; Ramos, 2012; Silva & Crubellate, 2022) e às leis e demais atos normativos (RE nº 561.398²). Por tal motivo, a autonomia universitária não exclui a responsabilidade fiscal.

² Recurso Extraordinário no. 561.398, Agravo Regimental. Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 23-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente (art. 1º) e dedica um capítulo exclusivo à transparência, controle e fiscalização (arts. 48 ao 59). Conforme o art. 1º, §3º, alínea “b”, aplica-se às administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Inclui, portanto, as universidades, conforme demonstrado anteriormente e amplamente sustentado por diversos autores³. Conforme julgado na ADI nº. 1.599-1⁴, o Supremo Tribunal Federal entendeu que as universidades estão vinculadas à Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos princípios.

Moreira Neto (2000) enumerou uma série de princípios aplicáveis à Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes princípios podem ser aglutinados para fins do presente estudo em premissas básicas: o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. Estas premissas ensejam que as universidades estejam sujeitas ao dever de pautar-se por ação planejada e transparente, mediante o equilíbrio entre receitas e despesas, à submissão a limites de despesas, à emissão de relatórios e o compromisso firme em gerir seus recursos com responsabilidade e rigor fiscal (Lodi Ribeiro & Couto da Nóbrega, 2021; Marques Neto, 2020; Ranieri, 2015; Silva & Crubellate, 2022).

Ranieri (2018) divide a autonomia universitária em três modelos: o das universidades privadas, o das universidades federais e o das universidades estaduais paulistas. A autora categoriza as universidades estaduais paulistas de forma distinta em razão deste modelo ser o único no universo dos sistemas de ensino superior mundiais (Ranieri & Lutaif, 2020). Exclusivamente essas universidades detêm autonomia financeira garantida por uma estrutura legal que assegura o repasse de verbas públicas (9,57% do Imposto sobre Circulação de

³ (Fernandes, 2023; Lodi Ribeiro & Couto da Nóbrega, 2021; Lutaif, 2020; Motta, 2020; Ranieri, 2015; Ranieri, 2018)

⁴ Adin n. 1.599-1, medida liminar, rel. Min. Maurício Corrêa, 1- 26.2.98, DOU 18.5.2001.

Mercadorias, Serviços e Transportes – ICMS, em duodécimos mensais) além da autonomia de gestão administrativa e autonomia didático-científica (Fernandes, 2023; Ranieri, 2015).

Portanto, analisar a autonomia das universidades sob a óptica da sua dimensão financeira e patrimonial, de modo a entender a aplicação da LRF à gestão dessas instituições e sua vinculação à transparência como fundamento essencial do *accountability*, enseja analisar as três universidades paulistas, pois são instituições que possuem recursos garantidos mediante repasses financeiros contínuos.

Nesse sentido, partindo da concepção de que “a autonomia financeira associada à insuficiência da gestão pode comprometer a autonomia de fato” (Cabral et al., 2020), buscou-se a inserção das categorias de análise da transparência e do *accountability*.

2.2 Transparência e *Accountability* nas Universidades Estaduais

A Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelece que todos os órgãos e entidades devem publicar um conjunto mínimo de informações em seus sites oficiais. Neste conjunto estão incluídas as informações financeiras, como orçamento, despesas, licitações e contratos, e as institucionais, como a estrutura organizacional, ações e programas. A lei define ainda o dever de transparência, estabelecendo a publicidade dos atos como preceito geral e o sigilo como exceção, além do dever de divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações, e fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência como medida de controle social da Administração Pública.

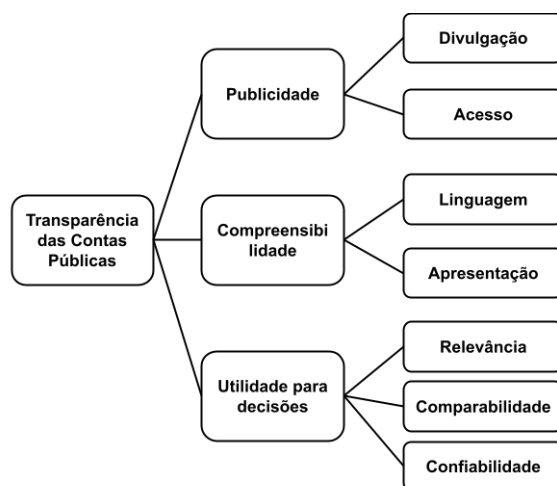
Em relação à transparência, outras classificações são empregadas. Por exemplo: a) transparência plena, quando não há restrições aos dados completos e de maneira facilitada; b) transparência nominal, quando há restrições ao acesso em razão de má-fé dos entes públicos ou outras questões institucionais, como ausência de recursos, inflexibilidade de sistemas ou banco

de dados, ou falta de compreensão dos limites da responsabilidade de produzir informações; c) transparência condicionada, cujas restrições de visibilidade exigem um processo de pedido de informação, com ou sem justificação; d) transparência na atribuição e gestão do sigilo, cuja classificação não é clara, mas se configuram em mecanismos que se mostram vitais para garantir a fidedignidade democrática dos segredos gerados pelo Estado e seus mecanismos de contestação (Rodrigues, 2020).

Em complemento, os relatórios e as informações disponibilizadas pelo poder público devem ser relevantes, confiáveis, tempestivas e compreensíveis (Platt Neto et al., 2007). Os autores propõem que a transparência das contas públicas deve conter os elementos da Figura 1:

Figura 1

Elementos da transparência das contas públicas



Nota. Platt Neto et al (2007, p. 77).

Nota-se, a partir da análise da figura 1, que a transparência das contas públicas se operacionaliza pela publicidade, o que enseja divulgação voluntária pelo próprio órgão ou entidade e acessibilidade a qualquer interessado. A informação disponibilizada deve ser compreensível, tanto na apresentação quanto na linguagem, traduzindo termos e estilos técnicos para uma linguagem acessível, compreensível e que tenha utilidade para o cidadão comum.

Além disso, as informações devem ser confiáveis, possibilitar comparações e ser relevantes para o uso que se pretende.

Nesse diapasão, a disponibilização de informações, em especial aquelas que demonstram a responsabilidade na gestão fiscal, devem ser plena, conforme classificação para a transparência proposta por Rodrigues (2020) e conter os elementos enumerados por Platt Neto et al., p. (2007), para possibilitar o efetivo controle social.

Assim, apesar de todas as diferentes classificações, pode-se afirmar resumidamente que a transparência “está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos” (Figueiredo & Santos, 2013).

Nesse sentido, o Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal enuncia que são instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Estes relatórios têm seu conteúdo disciplinado nos artigos 52 e 55 da LRF, respectivamente.

Embora não seja exigida formalmente das universidades a emissão desses relatórios, “a crescente preocupação com o aprimoramento da gestão pública e a promoção de *accountability* e publicidade – ou transparência – no setor público exigem a harmonização entre os preceitos da autonomia universitária e a LRF, considerada a sua finalidade” (Ranieri, 2015). Logo, as premissas elencadas no subcapítulo anterior demandam que alguma ação seja realizada pelas universidades paulistas, que possa minimamente demonstrar que a autonomia universitária “não autoriza o gestor da universidade a esquivar-se de todo e qualquer dever de prestar contas à sociedade, devendo atuar como gestor eficiente da coisa pública” (Ramos, 2012).

Nessa perspectiva, a transparência não deve ser confundida com *accountability*, pois há diferenças sutis entre os dois conceitos e a realização de um depende da realização do outro

(Rodrigues, 2020). Assim, a transparência se alinha ao agir de modo que as decisões, as regras e outras informações sobre a ação estejam disponíveis para a visualização de outras pessoas e instituições, enquanto a *accountability* tem como parte de seu conceito o dever de um indivíduo ou organização responder de algum modo pelas decisões e forma com que conduziu suas ações (Hood, 2010; Rodrigues, 2020), logo, “para haver *accountability* deve haver transparência em alguma direção – não necessariamente em todas elas” (Rodrigues, 2020).

Ainda sobre *accountability*, Campos (1990) e Pinho & Sacramento (2009) apontaram a ausência de uma tradução do termo para a língua portuguesa e que não é possível estabelecer um conceito que explicita toda a dimensão exarada pelo seu conceito originário no exterior. Campos (1990, p. 48) concluiu, ainda em 1990, que *accountability* pode ser erigida a uma espécie de valor ligado à democracia, pois, “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*” (Campos, 1990).

Conforme a autora, o conceito não deve ser restrito apenas aos controles, sustentando que os controles formais internos à burocracia não são suficientes para assegurar a *accountability* da Administração Pública e que *accountability* depende também de fatores externos à burocracia (Campos, 1990). Esta é a razão pela qual a transparência e, por consequência, o controle social se torna tão necessário para a eficiência da gestão.

Transparência e *accountability*, portanto, apesar de distintas, convergem com uma das sugestões propostas por Robert Paul Wolff em “O ideal da universidade”, em que ressalta a necessidade de tornar o processo decisório público, permitindo críticas, revisões e o controle pela comunidade universitária, especialmente em relação às decisões orçamentárias que afetam as dotações e os gastos operacionais (Wolff, 1993).

Aparentemente não é o que tem necessariamente acontecido, pelo menos em uma escala ampla, uma vez que, além da autonomia conferida às universidades, há uma tradição e reverência popular pelas universidades como centros de conhecimento e sabedoria. Não há um

modelo que possa substituir ou fazer concorrência real ao modelo da academia. Como resultado, o governo evita interferir nos assuntos das universidades e as instituições permanecem distantes do escrutínio público da mídia, do parlamento, dos órgãos de controle estatais e governamentais e da própria sociedade, transformando as universidades em um universo isolado, com menos responsabilidades que outras instituições públicas e percebida como servindo a uma elite (T. Almog & O. Almog, 2020).

A soma de outras constatações inclui a tendência de a universidade fechar-se sobre si mesma (Durham, 2005), a necessidade de aperfeiçoamento das políticas de *accountability* (Sasaki, 2016), de melhoria do controle de sua qualidade (Durham, 2005; Schwartzman, 2019) e que ela “acumule informações as quais possam alimentar seu monitoramento contínuo e de sua performance como instituição, permitindo que ela própria e a sociedade, a avalie e busque constantemente a melhoria na qualidade de seus serviços” (Fernandes, 2023). A falta dessas medidas pode resultar em uma crise de confiança, principalmente em razão da falta de transparência e comunicação com a população (Lutaif, 2020; Schwartzman, 2019).

Apesar das crises de confiança e dos desafios em sua governança (Fernandes, 2023; Sasaki, 2016; Schwartzman, 2019), especialmente as recentes ligadas à gestão financeira e que culminaram na realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI em 2019 (CPI - Gestão Das Universidades Públicas, 2019), as universidades públicas parecem não ter incorporado ainda os novos modelos e paradigmas relacionados à *accountability* e transparência (Fernandes, 2023; Gesser et al., 2021). Conforme observado por Ranieri (2015), isso resulta na crescente preocupação com o aprimoramento da gestão pública, que exige harmonização entre os preceitos da autonomia universitária e a LRF.

Esta condição poderia colocar as universidades em confronto com as premissas básicas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF: planejamento, controle, transparência e responsabilização, de observância obrigatória pelas universidades (Fernandes, 2023; Motta,

2020; Ranieri, 2015, 2018). Em último caso, esta situação poderia ensejar questionamentos (como os que já houveram na CPI) sobre o alcance da autonomia que deve ser concedida às universidades paulistas e, portanto, sua autonomia de fato, conforme discutido anteriormente, colocando-as no mesmo modelo de autonomia dispensado às universidades federais.

A relação entre autonomia universitária, responsabilidade fiscal, transparência e *accountability*, sugere a possibilidade de criação de sistemas de controle e tutela específicos para as entidades autárquicas universitárias, orientados por regras diretivas e básicas para o desenvolvimento sistema de ensino superior respectivo (Durham, 2005; Ferraz, 1999; Lodi Ribeiro & Couto da Nóbrega, 2021; Lutaif, 2020; Ramos, 2012; Ranieri & Lutaif, 2019). Esses sistemas devem demonstrar um planejamento efetivo (Geschwind et al., 2019; Silva & Crubellate, 2022), transparência nas ações (Lutaif, 2020; Ranieri, 2015; Sasaki, 2016) e estabelecer uma gestão *accountable* (Ramos, 2012; Ranieri, 2015, 2018; Ranieri & Lutaif, 2019; Sasaki, 2016; Silva & Crubellate, 2022). Este parece ser o instrumental necessário para garantir a autonomia universitária em sua acepção total (Lutaif, 2020; Simão, 2004).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se alinha ao processo descrito por Minayo (2004), que caracteriza como "uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente". Esta pesquisa pode ser categorizada como teórica-empírica, descritiva e exploratória na análise da autonomia universitária das universidades paulistas. Este estudo descreve o conceito, o alcance, as dimensões e os modelos de autonomia aplicáveis à realidade brasileira, com uso das categorias teóricas da autonomia universitária, responsabilidade fiscal, transparência e *accountability*.

Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica de textos, artigos e livros selecionados em alguns dos principais portais de bases acadêmicas, tais quais: Capes Periódicos - Acesso CAFe; Scielo; Lume - UFRGS; Portal de Teses da USP; Repositório Institucional Unesp e Google Scholar. Inicialmente, foram utilizadas e correlacionadas as seguintes palavras-chaves: autonomia universitária; lei de responsabilidade fiscal; LRF; gestão fiscal; governança orçamentária; transparência; *university autonomy* e *accountability*. A pesquisa nas bases de dados resultou em 1093 trabalhos acadêmicos. Diante desse resultado, foram adotados critérios de exclusão e inclusão dos textos a serem utilizados como apoio teórico. Foram verificados 5 trabalhos que tratam da autonomia e Lei de Responsabilidade Fiscal e 25 que tratam de autonomia e gestão fiscal, todos revisados por pares. Por fim, verificou-se a partir dos resumos àqueles que continham as palavras-chaves do título e alguma correlação com o objeto de pesquisa deste trabalho e ao final foram selecionados 19 trabalhos acadêmicos.

Diante deste contexto, a pesquisa em bases bibliográficas foi sendo ampliada a partir dos textos contidos no referencial teórico dos artigos que foram inicialmente selecionados, totalizando ao final 36 textos acadêmicos, distribuídos em livros, teses, dissertações, artigos e documentos de trabalho. A pesquisa bibliográfica possibilitou um amplo alcance de informações, reunidas em diversas publicações, auxiliando na construção ou na definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (Gil, 2008).

Para realizar as análises, foram categorizadas premissas de gestão com base nos princípios contidos na LRF e comparado ao referencial teórico sobre autonomia universitária e a responsabilidade fiscal, com levantamento de recomendações por diversos autores. A intenção foi comparar os dados e relatórios de gestão, disponibilizados nos portais da transparência das universidades, com as recomendações propostas por diversos autores para verificar se há falhas no cumprimento dos deveres de responsabilidade fiscal por parte das universidades. Destaca-se, assim, a vinculação entre a necessidade de aperfeiçoamento da

gestão universitária, da promoção da transparência fiscal e do estabelecimento de práticas que reforcem a *accountability*, conforme Tabela 1:

Tabela 1

Correlação entre as premissas da LRF e recomendações de autores

Premissas	Recomendações	Autores
Planejamento	Instituir reserva financeira	(Cabral et al., 2020, p. 260; Ranieri, 2015, p. 42; Sasaki, 2016, pp. 119–125)
	Realizar projeções orçamentárias	(Sasaki, 2016, pp. 119–125)
	Desenvolvimento de plano plurianual	(Sasaki, 2016, pp. 119–125)
	Integrar o planejamento das 3 universidades, por intermédio do CRUESP	(Cabral et al., 2020, p. 260)
Controle	Estabelecer limite para despesas	(Cabral et al., 2020, p. 260; Ranieri, 2015, p. 42)
	Ampliação das esferas de controle	(Cabral et al., 2020, p. 260; Sasaki, 2016, pp. 119–125)
Transparência	Integrar e consolidar mecanismos de despesas	(Sasaki, 2016, pp. 119–125)
	Elaborar relatórios de execução orçamentária com periodicidade definida	(Sasaki, 2016, pp. 119–125)
	Difundir em cada universidade, a ideia de <i>accountability</i> , mediante a realização de evento de prestação de contas aberto à comunidade	(Fernandes, 2023, p. 106)
Responsabilização	Elaborar relatório do “estado da universidade”	(Cabral et al., 2020, p. 260; Ranieri, 2015, p. 42; Sasaki, 2016, pp. 119–125)
	Submissão de contas a parecer de auditoria externa	(Cabral et al., 2020, p. 260)
	Estabelecer proibições e limitações em anos de eleição reitoral	(Ranieri, 2015, p. 42)

Nota. Elaborado pelo autor (2024)

Como observado, as recomendações estão alinhadas às premissas elencadas. Além disso, somam-se às atribuições e competências previstas nos artigos 53 e 54 da Lei de Diretrizes

e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/1996), as exigências da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) e ao fato de que as três universidades têm em seus regimentos e estatutos a obrigatoriedade de apresentar relatórios de atividades da universidade (Art. 13, VI do Regimento da USP; Art. 122, XVIII do Regimento e Art. 62, XVIII do Estatuto da Unicamp e Art. 24, I do Regimento da Unesp). Esse panorama reforça a vinculação entre a responsabilidade fiscal e a necessidade de ações de transparência e *accountability* por parte das universidades (Ranieri, 2015).

A partir destas reflexões, estabelecemos análises das ações empreendidas pelas universidades que, sem comprometer sua autonomia, possam cumprir os ditames de transparência estabelecidos pela LRF e serem correlacionadas às premissas anteriormente destacadas. As análises procuraram identificar e descrever normas, instrumentos e práticas. Assim, passou-se a avaliar se, de fato, as informações públicas estão acessíveis aos cidadãos e órgãos de controle via relatórios fiscais ou de gestão anuais disponibilizados nos portais eletrônicos de transparência (Fernandes, 2023; Lutaif, 2020; Ranieri & Lutaif, 2020).

A investigação está centrada, portanto, na correlação entre a autonomia universitária e a lei de responsabilidade fiscal, explorando a sua aplicação nas universidades estaduais paulistas (USP, Unesp e Unicamp). O estudo teve abrangência limitada a estas instituições em um recorte transversal, no período de 2022 a 2024. Justificam-se ambos os recortes em razão de que a autonomia universitária, embora sustentada em norma constitucional, não afasta à submissão às leis, às formas de controle pelo Estado e não afasta o dever de prestação de contas à sociedade e a autonomia financeira de fato está restrita a estas três instituições. Conforme pesquisas, o modelo paulista de destinar um percentual da arrecadação do Estado às universidades é único no Brasil (Fernandes, 2023; Ranieri, 2015; Sasaki, 2016) e não há similaridade internacional (Cabral et al., 2020; Ranieri, 2015; Ranieri & Lutaif, 2020). O

recorte temporal justifica-se em razão de que a análise pretende realizar uma espécie de constatação do estado atual das coisas.

A pesquisa buscou identificar nos portais de transparência das universidades paulistas a existência de relatórios fiscais ou de gestão, nos moldes ou similares aos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, conforme previstos nos artigos 52, 53 e 55 da LRF. Esses relatórios são parte integrante do capítulo desta lei que versa sobre transparência, controle e fiscalização, instituem espécie de padronização das medidas de transparência e responsabilização da gestão fiscal.

Nestes relatórios e nos demais dados disponibilizados, buscou-se verificar a existência de instrumentos que denotem: a) o planejamento, mediante a existência de planos, diretrizes; b) o controle e a transparência, mediante o estabelecimento de limites e a emissão periódica de relatórios fiscais ou de gestão; c) a responsabilização / *accountability*, a partir da análise do cumprimento de obrigações fiscais ou de gestão contidas na LRF, mediante comparação com os relatórios disponibilizados e a verificação acerca da padronização da prestação de contas e a adesão às sugestões realizadas por diversos autores.

A abordagem utilizada é qualitativa, uma vez que “seus instrumentos costumam ser facilmente corrigidos e readaptados durante o processo de trabalho de campo, visando às finalidades da investigação” (Minayo, 2004) e o fato de que as práticas fiscais e de gestão realizadas pelas universidades serem distintas entre si, exigindo adaptação na metodologia de coleta, análise e apresentação de dados.

Por fim, a partir dos conceitos e das finalidades das terminologias utilizadas, correlacionou-as às práticas existentes para determinar, em conclusão, a aderência da autonomia universitária à transparência e responsabilidade fiscal e à *accountability*.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 A autonomia financeira e a responsabilidade fiscal na USP, UNESP e UNICAMP

As universidades estaduais paulistas, USP, Unicamp e Unesp, destacam-se das demais universidades brasileiras em razão de sua autonomia financeira, garantida pelo Decreto Paulista nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, mediante a vinculação de suas receitas a um percentual de arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação serviços - ICMS. Fundadas em momentos distintos, a USP em 1934, a Unicamp em 1966 e a Unesp em 1976, todas se tornaram universidades multicampi. Essas instituições desempenham um papel fundamental na formação de recursos humanos qualificados, na produção de conhecimento científico e tecnológico, e no desenvolvimento socioeconômico do Estado de São Paulo e do Brasil. Sempre figuram entre as 10 melhores universidades do Brasil e entre as melhores do mundo.

Assim como as demais universidades brasileiras, essas instituições possuem poder de autodeterminação e de autonormação (Ferraz, 1999) e podem ir além da mera submissão aos princípios da LRF. Portanto, onde esta lei não estabelece deveres objetivos, por denominação expressa, a própria universidade pode estabelecer as regras que determinam sua responsabilidade na gestão da coisa pública (Cardozo & Queiroz, 2020). No entanto, essa condição não afasta os deveres de transparência e de uma gestão que promova *accountability*. Por isso, esta análise se baseou nas informações contidas nos respectivos portais de transparência das três universidades, investigando sua correlação com as premissas básicas da LRF: o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

Assim, foi possível observar que a Universidade de São Paulo - USP, após enfrentar um desequilíbrio orçamentário no período entre 2011 e 2013, resultante de um conjunto de fatores e decisões tomadas simultaneamente sem a devida análise dos impactos sobre os recursos financeiros (Sasaki, 2016), editou a Resolução nº 7.344, de 30 de maio de 2017 definindo

Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-financeira da USP. Nos dizeres de Lutaif (2020), esta resolução representa:

verdadeira lei de responsabilidade fiscal universitária, pensada e criada com fundamento na autonomia universitária. A norma seguiu as previsões da lei federal, determinando maior planejamento das finanças, prevendo limites e teto de gastos, criando travas institucionais para contenção de gastos, prestigiando a institucionalidade e a continuidade da gestão e fixando regramentos para a constituição de reservas de contingência (p. 117).

Em síntese, a norma definiu o processo de planejamento econômico-financeiro da USP, contemplando orçamento anual, a norma de diretrizes orçamentárias e de planejamento plurianual. Definiu como meta para despesas com pessoal o limite de 85% da cota-parte da USP sobre a arrecadação de ICMS e uma regra que determina que, ao atingir o limite prudencial de 80%, conforme apurado no exercício anterior, haverá a implementação de uma série de limitações de gastos.

No que tange ao controle, a USP instituiu a necessidade da realização de estudos de impacto econômico-financeiro das despesas; a definição de limitações aplicáveis ao último ano da gestão reitoral e o acompanhamento, pela Controladoria Geral, das regras contidas na referida norma. Em relação à responsabilidade, a USP instituiu o dever de prestação de contas à Controladoria Geral, sob pena de responsabilidade dos gestores universitários e a aprovação de diversos atos de gestão pelo Conselho Universitário.

A crise financeira acima citada também afetou a Unesp e Unicamp, e a partir de 2014 passou a consumir as reservas financeiras destas duas universidades.

Para reverter a crise, a Unesp apresentou em 2018 uma proposta de sustentabilidade dividida em três eixos: financeira, administrativa e acadêmica, sustentada no tripé universitário, ensino, pesquisa e extensão. O eixo financeiro continha a definição de um limite de despesa

com pessoal em até 85% da cota-parte base do ICMS destinada à Unesp e a recuperação histórica de reserva financeira mínima equivalente a quatro folhas de pagamento (Saldaña, 2018).

A partir de 2017 foram adotadas várias medidas na Unicamp para enfrentar a crise financeira: revisão do orçamento institucional; levantamento dos saldos de todas as aplicações financeiras; cancelamento de investimentos na carreira de servidores e na infraestrutura da universidade; cancelamento de funções duplamente gratificadas; extinção da autonomia do reitor para tomar decisões monocráticas que acarretam despesas permanentes para a Universidade; reavaliação de obras; criação de indicador e de órgãos específicos para planejamento de longo prazo e renegociação de contratos com fornecedores (Reequilíbrio Das Finanças, 2021).

Em ambas as universidades, as ações empreendidas não se reverteram em uma norma tal qual a resolução editada pela USP, definindo ações de planejamento, limites, transparência e as demais obrigações vinculadas à responsabilidade fiscal.

4.2 Os portais da transparência da USP, UNESP e UNICAMP e as premissas da LRF

Além dos dados acima quanto à descrição da autonomia fiscal e a correlação com a responsabilidade fiscal exigida pela LRF, foram analisados os portais da transparência das universidades.

Quanto à USP⁵, constatou-se que há uma subdivisão inteiramente dedicada à execução orçamentária e financeira. Esta seção inclui links para: demonstrações contábeis; diárias; execução orçamentária e financeira; demonstrativos de receitas e despesas; orçamento USP; revisão orçamentária e planilha CRUESP.

⁵ Disponível em: <https://sites.usp.br/transparencia/>. Acesso em 09 jun. 2024.

No portal da Unicamp⁶, os assuntos estão organizados em seções distintas: “balanços contábeis”, “informações orçamentárias” e “execução orçamentária e financeira”. Na seção “informações orçamentárias” estão disponibilizados links para propostas orçamentárias, informes e revisões. Na seção “execução orçamentária e financeira” há links para consulta a relatórios de receitas orçamentária e repasses, despesas orçamentárias, consulta de passagens e consulta de diárias.

Na Unesp, o portal da transparência⁷ apresenta uma seção denominada “gestão” onde estão links para despesas pagas; balanços; gestão e avaliação (PDI) e relatório de gestão.

Não há nos respectivos sites de transparência, menção ou acesso para o Relatório Anual de Atividades, conforme previsto nos respectivos regimentos, ou “relatório do estado da universidade” de acordo com a recomendação de Cabral et al. (2020); Ranieri (2015) e Sasaki (2016).

Há na página da USP um conjunto de informações que, em tese, pode levar à compreensão do “estado da universidade”. A Unicamp apresenta um documento denominado “Impacto socioeconômico da Unicamp”, datado de fevereiro de 2021. A Unesp apresenta um Anuário Estatístico com dados da Universidade, um painel dinâmico do Plano de Desenvolvimento Institucional e relatório da última gestão Reitoral.

A verificação da existência dos demais instrumentos de transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e a sua correlação com as premissas anteriormente elencadas estão dispostas na tabela 2 abaixo:

Tabela 2

Comparação entre as ações empreendidas pelas universidades relacionadas às premissas e instrumentos da transparência previstos na LRF

⁶ Disponível em: <https://transparencia.unicamp.br/>. Acesso em 09 jun. 2024.

⁷ Disponível em: <https://www2.unesp.br/portal#!/transparencia>. Acesso em 09 jun. 2024.

Universidade	Premissas	Instrumentos Art. 48 da LRF	Ações divulgadas no portal da transparência
USP	Planejamento	Planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias	<p>Planejamento plurianual: o plano é realizado em conjunto com as diretrizes orçamentárias do 1º ano da gestão Reitoral;</p> <p>Diretrizes Orçamentárias: avalia o cenário econômico, faz a compatibilização com o Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado de São Paulo e define as diretrizes para a construção da Proposta Orçamentária;</p> <p>Propostas Orçamentárias: contém, em linhas gerais, a previsão de receitas e a fixação das despesas orçamentárias da USP.</p>
UNESP	Planejamento	Planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias	<p>Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI: O plano em arquivo completo, não está disponibilizado na página. É disponibilizado o acesso ao site de execução do PDI, sendo neste possível consultar ações e projetos, os responsáveis, o orçamento inicial e a execução orçamentária do programa. A navegação mostra-se um pouco confusa.</p> <p>Orçamento Unesp: Não está disponibilizado diretamente na página da transparência e sim em uma guia que está praticamente escondida no mesmo site que apresenta a consulta das “despesas pagas”. Ao localizar e clicar em “Orçamento da Unesp” o internauta é levado para uma página da Pró-Reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão.</p>
UNICAMP	Planejamento	Planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias	<p>Planejamento estratégico: Leva a um site em que estão reunidos diversos dados como o planejamento estratégico da Unicamp (espécie de plano plurianual), os projetos vinculados a este, os relatórios e os indicadores.</p> <p>Propostas orçamentárias: o link para consulta não estava funcionando.</p>
USP	Controle, Transparência e Responsabilização	As prestações de contas e o respectivo parecer prévio; O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal	<p>Execução orçamentária e financeira: É possível consultar a execução orçamentária, mediante a seleção de campos em que se pode definir parâmetros como ano, fase, unidade de despesa, grupo orçamentário, fontes de recursos, categoria de despesas etc. A pesquisa retorna os dados em uma tabela, conforme os parâmetros selecionados. Os dados são exportáveis em arquivo .csv;</p> <p>Demonstrativo de Receitas e Despesas: É disponibilizado em um relatório consolidado denominado “Sistema de informações financeiras para o Conselho Universitário”. Também é possível acessar os dados contidos neste relatório em arquivos separados, incluindo as despesas por unidade administrativa. Consiste na apresentação de tabelas demonstrando as</p>

UNESP	Controle, Transparência e Responsabilização	As prestações de contas e o respectivo parecer prévio; O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal	<p>receitas e as despesas, a arrecadação de ICMS e a quantidade de servidores na folha de pagamento. Estão disponibilizados em arquivo .pdf.</p> <p>Relação de Diárias Pagas: É possível consultar, mediante campos em que se pode definir parâmetros, a relação das diárias pagas de modo consolidado ou por unidade da USP. A pesquisa está limitada ao espaço temporal dos últimos 12 meses e retorna os dados em uma tabela, conforme parâmetros selecionados. Os dados são exportáveis em arquivo .xls;</p> <p>Despesa média por aluno: Apresenta tabela com a despesa média mensal, referente ao ano anterior, por área do conhecimento. Disponibilizados no formato .pdf.</p>
UNICAMP	Controle, Transparência e Responsabilização	As prestações de contas e o respectivo parecer prévio; O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal	<p>Despesas pagas: É possível consultar a execução orçamentária, mediante campos em que se pode definir parâmetros como ano, mês, acumulado e Unidade. O site contém uma guia denominada “Dados Orçamentários” (que em um primeiro momento passa despercebida) em que há diversos demonstrativos disponíveis. A pesquisa apresenta painel com gráficos e também tabelas. Estas últimas são exportáveis em .pdf e .xls;</p> <p>Anuário Estatístico: Apresenta os principais números da universidade. Sempre referente ao ano anterior. Disponibilizado em arquivo .pdf.</p> <p>Relatório de Gestão: Este relatório é disponibilizado ao fim de cada gestão Reitoral e contém uma espécie de prestação de contas acerca da gestão cessante. É disponibilizado em arquivo .pdf.</p> <p>Receitas Orçamentárias e Repasses: Apresenta tabela onde é possível verificar o ingresso de receitas. A navegação se mostra um pouco confusa;</p> <p>Despesas Orçamentárias: A consulta é realizada nos mesmos moldes de “receitas orçamentárias e repasses”. É possível consultar despesas por elemento e fonte de recurso;</p> <p>Consultas passagens: É possível consultar as passagens ressarcidas ou adquiridas e os respectivos beneficiários;</p> <p>Consultas diárias: é possível consultar as diárias concedidas e os respectivos beneficiários. Todas as consultas são passíveis de exportação de dados em .pdf, .xlsx e .csv.</p>

Nota. Elaborado pelo autor (2024).

A partir da tabela 2, constata-se que as universidades paulistas não apresentam dados fiscais de modo padronizado entre si e não emitem relatórios que possam se assemelhar, em

periodicidade e padronização, ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO (arts. 52 e 53 da LRF) e ao Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55 da LRF). O RREO, por exemplo, deve ser publicado em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre e deve conter balanço orçamentário, demonstrativos da execução das receitas e despesas e acompanhados de demonstrativos de apuração da receita corrente líquida, receitas e despesas previdenciárias, resultado nominal e primário, despesas com juros e restos a pagar.

Dentre os dados disponibilizados, de modo separado ou em buscas personalizadas, conforme descrito na tabela 2, pôde-se verificar que a USP apresenta a maior parte das informações exigidas no RREO. Porém, além de os dados não estarem consolidados em relatório único e periódico, alguns deles não foram localizados, como por exemplo, demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias (art. 53, IV da LRF).

No caso da Unesp e da Unicamp, é possível verificar a existência de informações esparsas em campos de buscas que se mostram confusas e que apresentam dados brutos, em que a sua junção e o tratamento e construção de relatório deve ser realizado pelo usuário, a partir da exportação de diversas planilhas. No caso destas universidades, não foi possível verificar, por exemplo, receitas por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar (art. 52, II, “a” da LRF).

No caso do relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55 da LRF), de periodicidade quadrimestral, devem ser demonstrados os comparativos com os limites definidos na LRF; a indicação das medidas a serem adotadas no caso de quaisquer dos limites sejam ultrapassados; a apresentação de demonstrativos, no último quadrimestre, das disponibilidades em caixa em trinta e um de dezembro e da inscrição em restos a pagar. É importante destacar que as universidades não estão relacionadas dentre os poderes e órgãos que detém obrigação de sua emissão (art. 20 da LRF). Por esta razão, não foram localizados relatórios que se assemelham

ao conteúdo exigido para este relatório. No entanto, não impede que as universidades possam construir e apresentar algo assemelhado.

Desta maneira, entende-se que as práticas de transparência da gestão fiscal das universidades não podem ser classificadas, conforme Rodrigues (2020), como transparência plena, mas inseridas entre a transparência nominal e a transparência condicionada. Além disso, não é possível afirmar que contenham em sua plenitude os elementos propostos por Platt Neto et al. (2007) na Figura 1, pois os dados não são apresentados de modo a facilitar a sua compreensão e a sua comparação.

Os dados apresentados nos portais de transparência das universidades, quando comparados aos ditames da transparência previstos na LRF e às recomendações de diversos autores (tabela 1), demonstram que as ações empreendidas pelas universidades estão direcionadas ao *accountability*. Porém, essas ações empreendidas não são suficientes para cumprir os objetivos do art. 67 da LRF. Isso inclui a adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal (inciso III) e divulgação de análises, estudos e diagnósticos (inciso IV) e para afastar eventuais desconfiças que recaiam sobre a responsabilidade de sua gestão.

A USP parece estar à frente neste caminho, mas ainda é preciso que as demais universidades, ou o CRUESP, definam limites prudenciais e de alerta para suas despesas e que todas avancem em transparência, controle e responsabilização. Isso requer que relatórios sejam emitidos e divulgados com mínima padronização; com elementos aptos a garantir a publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões e com periodicidade definida.

Estas ações denotam o aprimoramento da gestão fiscal, além de evitar que o desequilíbrio financeiro não transforme com rapidez os pequenos superávits das universidades em crônicos déficits estruturais, de difícil reversão (Sasaki, 2016), possibilita o controle e a prestação de contas aos seus conselhos, aos órgãos financiadores e à sociedade, condição

essencial para a manutenção da própria autonomia. Autonomia Universitária que, afinal, como conceito é uma conquista histórica, mas como direito é algo que se constrói dia a dia e resulta em uma enorme responsabilidade social (Plata, 2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo discutir se as universidades estaduais paulistas USP, UNESP e UNICAMP, promovem a transparência fiscal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, buscou-se identificar se essas instituições estão cumprindo os deveres de responsabilidade em sua gestão financeira, para correlacionar suas práticas a uma gestão *accountable*, como medida da garantia de uma autonomia universitária de fato.

A pesquisa focou exclusivamente nas universidades paulistas em razão de sua condição *sui generis* perante todas as instituições de educação superior brasileiras. Foi possível constatar que não são muitos os autores que estudam o tema autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal. À guisa das crises vivenciadas pelas universidades paulistas, alguns autores produziram recomendações que foram destacadas na tabela 1 deste trabalho e que, a partir das análises realizadas, foi possível depreender que estas instituições não implementaram todas as ações sugeridas. Do mesmo modo, a transparência da gestão fiscal não está definitivamente alinhada aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, seja em seus elementos, seja em suas premissas, e não cumpre os objetivos previstos no art. 67 da LRF, conforme demonstrado.

Apesar disso, não é possível afirmar categoricamente que as universidades paulistas não estão buscando uma gestão *accountable*. Pelo contrário, algumas das exigências contidas em termos de transparência e de responsabilidade na LRF podem ser encontradas nos documentos disponibilizados em seus portais de transparência.

Os estudos apresentaram limitações de âmbito temporal e operacional, o que impediu que o mesmo fosse realizado em um interstício maior e de modo mais abrangente nos relatórios e dados apresentados pelas universidades em seus portais de transparência. Diante destas limitações de pesquisa, é possível recomendar novos estudos sob o tema aqui versado, de modo a incluir as demais universidades brasileiras, ou então produzir análises mais completas dos relatórios e dados fiscais das universidades paulistas, seja incluindo um período maior, seja fazendo comparações de situações e decisões antes e após as crises que resultaram em seu desequilíbrio orçamentário e financeiro.

A autonomia, além de um benefício, representa também um poder (o poder de autogoverno) e poderes ensejam responsabilidades. Nesse caso, autonomia universitária, responsabilidade fiscal, transparência e *accountability*, estão intimamente ligados e traduzem a responsabilidade com que autonomia deve ser exercida. Logo, é necessário que as universidades avancem na definição de controles orientados para a consecução dos objetivos e resultados almejados pela sociedade, capaz de demonstrar o efetivo planejamento, a transparência das ações e possibilitar a participação social. Somente assim é que poderemos dizer que a autonomia universitária, em sua acepção total, estará garantida.

REFERÊNCIAS

- Almog, T., & Almog, O. (2020). *Academia: all the lies - what went wrong in the university model and what will come in its place*.
- Aragão, A. S. de. (2020). A autonomia universitária e suas dimensões no Direito brasileiro. In E. C. dos S. Cabral & J. E. L. Queiroz (Eds.), *Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo* (pp. 11–57). Editora Unesp.
- Cabral, E. H. de S., Terra, R. R., & Muzy, P. de T. A. (2020). Autonomia para quê? Reflexões sobre a experiência paulista de financiamento e gestão das universidades públicas. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 7(1), 231–267.
<https://doi.org/10.21583/2447-4851.rbeo.2020.v7n1.280>
- Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 30–50.
- Cardozo, J. E., & Queiroz, J. E. L. (2020). Autonomia universitária constitucional: Extensão do art. 207 da Constituição Federal. In E. C. dos S. Cabral & J. E. L. Queiroz (Eds.), *Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo* (1st ed., pp. 95–121). Editora Unesp.
- Conceição, F. C. M., Novais, V. S. de M., & Castro, A. da S. (2020). O financiamento das universidades estaduais brasileiras: uma revisão da produção acadêmica no período de 2000 a 2028. *Brazilian Journal of Development*, 6(11), 87490–87508.
<https://doi.org/10.34117/bjdv6n11-245>
- CPI - Gestão das Universidades Públicas*. (2019). Assembleia Legislativa Do Estado de São Paulo.
- Durham, E. R. (2005). A autonomia universitária - extensão e limites. In *Documentos de Trabalho*. NUPPs.
- Estermann, T. (2017). Why university autonomy matters more than ever. *University World News*.
- Fernandes, J. M. (2023). *Autonomia de gestão financeira: uma análise do modelo das Universidades Estaduais Paulistas*. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.
- Ferraz, A. C. da C. (1999). A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988. *Revista de Direito Administrativo*, 117–142.
- Figueiredo, V. da S., & Santos, W. J. L. dos. (2013). Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*.
<https://www.fclar.unesp.br/#!/departamentos/administracao-publica/revista-temas-de-administracao-publica/v-8-n-1-2013/>
- Geschwind, L., Aarrevaara, T., Nordstrand Berg, L., & Krog Lind, J. (2019). The changing roles of academic leaders: Decision-making, power, and performance. In *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education: A Comparative Account from the Nordic Countries* (pp. 181–210). Palgrave Macmillan.

https://doi.org/10.1007/978-3-030-11738-2_6

- Gesser, G. A., Oliveira, C. M. de, Machado, M. R., & Melo, P. A. de. (2021). Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 26(1), 5–23. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772021000100002>
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6th ed.). Atlas.
- Hong, L. T. T. (2023). Autonomy and responsibility: Proposed solutions to enhance financial management in Vietnamese Public Universities. *International Research Journal of Management, IT and Social Sciences*, 10(3), 176–188. <https://doi.org/10.21744/irjmis.v10n3.2320>
- Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, 33(5), 989–1009. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- Lodi Ribeiro, R., & Couto da Nóbrega, H. (2021). Aplicação do regime de recuperação fiscal em face da autonomia constitucional das universidades públicas: uma leitura constitucional. *Revista Da Faculdade de Direito Da UERJ*. <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC4200002142>
- Lutaif, M. K. (2020). *Autonomia, integridade e gestão universitária na Universidade de São Paulo* [Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/D.2.2020.tde-04052021-213637>
- Marques Neto, F. de A. (2020). A defesa da autonomia e a responsabilidade financeira. In E. C. dos S. Cabral & J. E. L. Queiroz (Eds.), *Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo* (1st ed., pp. 165–168). Editora Unesp.
- Minayo, M. C. de S. (2004). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (8th ed.). Hucitec.
- Moreira Neto, D. de F. (2000). A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo*. <https://doi.org/10.12660/rda.v221.2000.47557>
- Motta, F. (2020). Dimensões da autonomia universitária na Constituição da República. In E. C. dos S. Cabral & J. E. L. Queiroz (Eds.), *Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo* (1st ed., pp. 123–145). Editora Unesp.
- Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368.
- Plata, J. G. P. (2016). *Autonomía universitaria e inspección u vigilancia: Una coexistencia necesaria para el sistema de educación superior*. Universidade de Los Andes.
- Platt Neto, O. A., Cruz, F. da, Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2007). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 75–94.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197014728005>

Ramos, D. M. de O. (2012, June). O princípio da autonomia universitária na prática da administração pública: os limites do controle interno. *Revista Da Procuradoria Geral Do Estado de São Paulo*, 167–182.

<https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/648>

Ranieri, N. (2015, June 15). Autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações. *Revista USP*, 105, 33–42. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i105p33-42>

Ranieri, N. (2018). Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. *Educacao e Sociedade*, 39(145), 946–961. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018205173>

Ranieri, N. B. S., & Lutaif, M. K. (2019, July 9). A autonomia universitária e seus percalços. *ComCiência*. <https://www.comciencia.br/autonomia-universitaria-e-seus-percalcos/>

Ranieri, N., & Lutaif, M. K. (2020). Trinta anos de autonomia das universidades estaduais paulistas: inovação e aprendizado. In E. C. dos S. Cabral & J. E. L. Queiroz (Eds.), *Autonomia universitária: 30 anos no Estado de São Paulo* (1st ed., pp. 59–77). Editora Unesp.

Reequilíbrio das Finanças. (2021, January 4). *Jornal Da Unicamp*.

<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/especial/relatorio-de-gestao-2017-2021/reequilibrio-das-financas>

Rodrigues, K. F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 237–253.

<https://doi.org/10.1590/1679-395173192>

Saldaña, P. (2018). Em crise, Unesp propõe reduzir departamentos e rever oferta de cursos. *Folha de São Paulo, Educação*. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/10/em-crise-unesp-propoe-reduzir-departamentos-e-rever-oferta-de-cursos.shtml>

Sasaki, A. H. (2016). *Governança e conformidade na gestão universitária* [Universidade de São Paulo]. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-21102016-134240/pt-br.php>

Schwartzman, S. (2019). Confiança e autonomia das universidades. *O Estado de São Paulo*. https://www.researchgate.net/publication/333024249_Confianca_e_autonomia_das_universidades

Silva, T. A. da, & Crubellate, J. M. (2022). Efeitos do modelo de financiamento na autonomia das universidades públicas: análise sob o enfoque institucional. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 28(1), 33–63. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.339.116549>

Simão, V. A. (2004). Gestão universitária da universidade pública frente a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo exploratório. *IV Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária Na América Do Sul*.

Wolff, R. P. (1993). *O ideal da universidade* (S. V. Rodrigues & M. C. P. B. Lima, Eds.).
Editora Unesp.