



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU - PPG ENAP
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO - MPGD

OS LIMITES DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA EM FACE AO PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE: UMA ANÁLISE DO CASO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE
TRABALHO NAS IFES SOB A ÓTICA DO TCU E DA CGU

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LUCIANO FERREIRA DOS SANTOS

BRASÍLIA

2024

**OS LIMITES DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA EM FACE AO PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE: UMA ANÁLISE DO CASO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE
TRABALHO NAS IFES SOB A ÓTICA DO TCU E DA CGU**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento
da Escola Nacional de Administração Pública
- ENAP como requisito para obtenção do título
de Mestre em Governança e
Desenvolvimento.

Aluno: LUCIANO FERREIRA DOS SANTOS
Orientador: PROF. DR. MAURÍCIO EBLING

BRASÍLIA

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S2373l Santos, Luciano Ferreira dos
Os limites da autonomia universitária em face ao princípio da legalidade: uma análise do caso da flexibilização da jornada de trabalho nas IFES sob a ótica do TCU e da CGU / Luciano Ferreira dos Santos. -- Brasília: Enap, 2024.
95 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Maurício Ebling
1. Universidade pública. 2. Princípio da legalidade. 3. Autonomia administrativa. 4. Governança. I. Título. II. Ebling, Maurício orient.

CDD 378.05

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluno (a): Luciano Ferreira dos Santos

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: Os limites da autonomia universitária em face ao princípio da legalidade: Uma análise do caso da flexibilização da jornada de trabalho nas IFES sob a ótica do TCU e da CGU.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ebling

Avaliador: Prof. Dr. Francisco Gaetani

Profª. Dra. Valéria Vieira de Moraes

Avaliação:

- [☒] Aprovado
[] Aprovado com ressalvas
[] Reprovado

Brasília, 19 de dezembro de 2024

Assinado por:

Francisco Gaetani

32F527A8C5BC40B...

Avaliador

Assinado por:

Valéria Vieira de Moraes

558C0FA9B2CA472

Avaliadora

DocuSigned by:

Maurício Ebling

FC433A5BF7E45B...

Orientador

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Dedico este trabalho à minha mãe, que com todo o seu amor, apoio e fé incondicionais, fez-me chegar até aqui. E ao meu pai, por me mostrar que a educação é o caminho inevitável para o sucesso, e que do céu assiste ao seu filho, o primeiro da família, obter um título de mestre.

AGRADECIMENTOS

À Deus, primeiramente, por ter me concedido a oportunidade de estudar, mesmo diante de tantas adversidades, e por sempre ter me dado vitalidade para concluir o curso.

À Amanda, por ser minha parceira durante esses quase três anos de curso, e apoiadora incondicional nas horas boas e ruins, e à minha família, que esteve ao meu lado durante essa trajetória.

Aos professores, Maurício, meu orientador, que exerceu com excelência o papel de me guiar ao objetivo final, Francisco Gaetani e Valéria Moraes, que compuseram minha banca.

Aos Ministros do TCU, Augusto Nardes, Antônio Anastasia e Jorge Oliveira, por terem me recebido de forma altamente cordial e tão bem receptiva em seus gabinetes, e ao Servidor da CGU Cristiano Coimbra, pelo aprendizado sobre o tema.

À minha mentora acadêmica, Marina Rocha, por seu inestimável apoio e grande boa-vontade em ensinar e me auxiliar neste trabalho.

Às minhas chefes Lauren e Cleide, pelo suporte dado em ocasião das minhas ausências no trabalho em decorrência do curso.

E à ENAP, por me permitir fazer parte do rol de alunos da instituição.

"A universidade é o coração pulsante do conhecimento, onde se entrelaçam os fios da pesquisa, do ensino e da extensão, alimentando o desenvolvimento intelectual e social do país."

Anísio Teixeira - Educação é um direito.

"Como uma árvore frondosa, a universidade lança suas raízes na terra do saber, sustentando os frutos do aprendizado e da cultura, que nutrem o presente e preparam o futuro."

Darcy Ribeiro - Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

APH - Adicional de Plantão Hospitalar

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CGU - Controladoria-Geral da União

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FUB - Fundação Universidade de Brasília

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

IFET - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFMT - Instituto Federal de Mato Grosso

IFRN - Instituto Federal do Rio Grande do Norte

IN - Instrução Normativa

MAD - Método de Análise de Decisões

MGI - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos

MP - Ministério Público

SIORG - Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal

SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática

SIPEC - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

SIGA - Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo

SISG - Sistema Integrado de Serviços Gerais

STF - Supremo Tribunal Federal

TAE - Técnicos-Administrativos em Educação

TCU - Tribunal de Contas da União

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCM - Tribunal de Contas dos Municípios

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPeI - Universidade Federal de Pelotas

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UFT - Universidade Federal do Tocantins

UNB - Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Regra da jornada de trabalho dos servidores do Poder Executivo Federal ..	39
Figura 2 — Fluxograma de estrutura do MAD	47
Figura 3 — Elementos essenciais para referência de jurisprudência	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Órgãos e entidades autônomas	25
Quadro 2 – Aplicação da <i>string</i> de busca e resultados.....	49
Quadro 3 – Filtro por tipo de acórdão e ano	50
Quadro 4- Análise dos critérios de exclusão.	51
Quadro 5 – <i>Case brief</i>	53
Quadro 6 – Análise de conteúdo dos acórdãos	54
Quadro 7 – Roteiro de perguntas para a CGU	57
Quadro 8 – Roteiro de perguntas para o TCU	58
Quadro 9 – Acórdãos considerados para análise	59
Quadro 10 – Acórdãos 603/2016.....	61
Quadro 11 – Acórdão 2279/2017.....	63
Quadro 12 – Acórdão 291/2018.....	65
Quadro 13 – Acórdão 3510/2018.....	66
Quadro 14 – Acórdão 9005/2018.....	67
Quadro 15 – Acórdão 5005/2019.....	68
Quadro 16 – Acórdão 9905/2019.....	69
Quadro 17 – Acórdão 469/2020.....	71
Quadro 18 – Acórdão 4273/2020.....	72
Quadro 19 – Acórdão 4273/2020.....	73
Quadro 20 – Resultado da análise de conteúdo dos acórdãos	75

RESUMO

Este trabalho analisa os limites da autonomia universitária frente ao princípio da legalidade, com foco na flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). A pesquisa aborda o embate entre esses dois princípios constitucionais, considerando o impacto das decisões dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), sobre a gestão universitária. Para tanto, foi utilizada uma abordagem metodológica que combina análise de jurisprudência, revisão bibliográfica e entrevistas qualitativas com ministros do TCU e representantes da CGU. Os resultados indicam que a autonomia administrativa das universidades enfrenta restrições significativas, especialmente devido a interpretações rigorosas do princípio da legalidade. O estudo conclui que há necessidade de revisão das normativas infralegais e de uma supervisão estatal mais colaborativa, para que a autonomia universitária seja exercida de maneira efetiva, respeitando os preceitos constitucionais. A pesquisa contribui para o debate sobre governança e controle nas universidades públicas, propondo caminhos para um equilíbrio mais adequado entre autonomia e legalidade.

Palavras-chave: Autonomia Universitária; Legalidade; Órgãos de Controle; Flexibilização da Jornada; Governança Pública.

ABSTRACT

This study analyzes the limits of university autonomy in relation to the principle of legality, focusing on the flexibilization of working hours for administrative staff in Federal Institutions of Higher Education (IFES). The research examines the clash between these two constitutional principles, considering the impact of decisions by oversight bodies such as the Federal Court of Accounts (TCU) and the Office of the Comptroller General (CGU) on university management. The methodological approach combines jurisprudence analysis, bibliographic review, and qualitative interviews with TCU ministers and CGU members. The results indicate that the administrative autonomy of universities faces significant restrictions, particularly due to strict interpretations of the principle of legality. The study concludes that there is a need to review infra-legal norms and implement more collaborative state supervision, ensuring that university autonomy is effectively exercised while respecting constitutional provisions. This research contributes to the debate on governance and oversight in public universities, proposing pathways for a more balanced relationship between autonomy and legality.

Keywords: University Autonomy; Legality; Oversight Bodies; Working Hours Flexibilization; Public Governance.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE OS PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA, LEGALIDADE E JORNADA FLEXIBILIZADA	21
2.1	Autonomia universitária	24
2.1.1	Origens da autonomia universitária	25
2.1.1	Dimensões da autonomia universitária	26
2.1.2	Supressão do princípio da autonomia como um problema de governança para a educação superior pública	30
2.2	Princípio da legalidade	32
2.2.1	Origem do princípio da legalidade	32
2.2.2	Controle da legalidade no Brasil	34
2.3	Jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino	37
2.3.1	Jornada de trabalho dos Servidores Públicos Federais	37
2.3.2	Flexibilização da jornada de trabalho e o conflito entre os órgãos de controle e a IFES	39
3	METODOLOGIA	46
3.1	Justificativa quanto à escolha do método	46
3.2	Definição da pergunta	47
3.3	Recorte conceitual	47
3.3.1	Recorte temporal	48
3.4	Pesquisa exploratória	48
3.4.1	Recorte institucional	48
3.4.1.1	Definição dos órgãos decisórios	49
3.4.1.2	Escolha da base de dados	49
3.4.1.3	Busca nas bases de dados	49
3.4.2	Seleção das decisões	50
3.4.3	Leitura do contexto factual extrajudicial	52
3.4.4	Organização das decisões de forma a “tratar” os dados	52

3.4.5	Gerenciador de bibliografia	52
3.4.6	Instrumento: Case brief.....	53
3.4.7	Extração da orientação	53
3.5	Categorização	54
3.6	Reflexão crítica	55
3.6.1	Interpretação dos dados	55
3.6.1.1	Estabelecimento da parametrização do sentido linguístico	55
3.7	Entrevista.....	56
3.8	Comparação das orientações	58
4	RESULTADOS.....	59
4.1	Resultados da análise de jurisprudência pelo MAD	59
4.1.1	Análise dos Acórdãos	60
4.1.1.1	Acórdão 603/2016	61
4.1.1.2	Acórdão 2279/2017	63
4.1.1.3	Acórdão 291/2018	65
4.1.1.4	Acórdão 3510/2018	66
4.1.1.5	Acórdão 9005/2018	67
4.1.1.6	Acórdão 5005/2019	68
4.1.1.7	Acórdão 9905/2019	69
4.1.1.8	Acórdão 469/2020	71
4.1.1.9	Acórdão 4273/2020	72
4.1.1.10	Acórdão 4243/2022	73
4.2	Considerações acerca da jurisprudência	75
4.3	Entrevistas.....	76
4.3.1	Entrevista com representante da CGU	76
4.3.2	Entrevista com representantes do TCU	78
4.3.2.1	Entrevista com o Ministro Augusto Nardes.....	78
4.3.2.2	Entrevista com o Ministro Antônio Anastasia.....	78
4.3.2.3	Entrevista com o Ministro Jorge Oliveira	80
4.4	Considerações acerca das entrevistas	81
4.5	Discussões	83

5	CONCLUSÃO	86
---	-----------------	----

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário recente, em que o Brasil enfrentou uma das piores crises de saúde pública da história, marcada por amplas falhas de gestão, omissões e irregularidades por parte do Estado, viu-se, ao mesmo tempo, que foi notória a participação de um ente público no enfrentamento, redução de danos e no desenvolvimento de soluções, até o fim da pandemia: as universidades públicas.

Pode-se inferir que o papel das universidades foi fundamental na resposta à crise, seja na condução de pesquisas para o desenvolvimento de vacinas, na análise dos dados epidemiológicos para o levantamento dimensional das infecções, na elaboração de práticas para prevenção da disseminação do vírus, no combate às informações falsas por meio de estudos baseados em evidências, dentre várias outras ações que contribuíram para a diminuição de mortes e contenção da pandemia.

A partir daí, houve entre o senso popular a percepção de que a função institucional das universidades públicas não se resumia apenas à educação superior, como comumente era imaginado, mas de um aparelho de suporte geral a outras políticas públicas igualmente importantes e de desenvolvimento do Estado (Francisco, 2023).

Entretanto, a atuação de forma eficiente, efetiva e independente das universidades públicas em casos como esse, depende essencialmente de autonomia administrativa, financeira, orçamentária, intelectual e até mesmo política, pois há conjunturas em que nem sempre o governo irá concordar com as ações da universidade, mesmo sendo elas baseadas em evidências.

Embora o princípio da autonomia universitária tenha suas raízes em legislação do período do regime militar, seu real propósito foi inscrito na Constituição de 1988, ganhando novos contornos, a partir da experiência vivida no passado pré-constitucional.

Todavia, mesmo decorridos mais de 35 anos após a promulgação da constituição atual, há controvérsias acerca da extensão e aplicação prática desse princípio, sobretudo quando há colisão com outras leis, ou intervenções oriundas do Ministério da Educação e órgãos de controle, por exemplo.

Dessa forma, o presente estudo tem por escopo analisar o alcance dos limites do princípio constitucional da autonomia universitária, em confronto a outro importante princípio basilar da constituição: o da legalidade.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos, além dos elementos pré-textuais e pós-textuais. Cada capítulo aborda aspectos específicos da pesquisa, de forma a guiar o leitor pela análise do tema proposto, desde a fundamentação teórica até os resultados e conclusões.

No primeiro capítulo, apresenta-se a introdução ao tema, com a contextualização da autonomia universitária e sua relação com o princípio da legalidade. Discorre-se sobre o problema de pesquisa, a relevância do tema, os objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa da escolha do estudo.

O segundo capítulo traz a revisão teórica, abordando os conceitos fundamentais para a compreensão do tema. Explora-se o princípio da autonomia universitária, sua origem histórica, dimensões e limitações, bem como o princípio da legalidade, analisando sua importância no contexto da administração pública. Além disso, o capítulo apresenta os fundamentos jurídicos e doutrinários que embasam o debate.

No terceiro capítulo, detalha-se a metodologia adotada para a pesquisa. Explica-se a escolha do método de análise de decisões (MAD), utilizado para examinar os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e os relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU). Também são descritas as etapas de coleta e análise de dados, incluindo as entrevistas realizadas com ministros do TCU e representantes das IFES.

O quarto capítulo é dedicado à apresentação e análise dos resultados. São discutidos os principais achados da pesquisa, a partir da análise da jurisprudência e das entrevistas realizadas. O capítulo destaca os tensionamentos identificados entre os princípios da autonomia e da legalidade, bem como as implicações práticas para a gestão das universidades.

Finalmente, o quinto capítulo apresenta as discussões e conclusões do trabalho. Retoma-se a pergunta de pesquisa para refletir sobre o significado dos resultados obtidos, considerando as contribuições teóricas e práticas do estudo. Além disso, são sugeridos caminhos para futuras pesquisas e possíveis revisões normativas, com vistas a equilibrar a autonomia universitária e o controle estatal.

Apesar do centro maior das discussões acerca do tema orbitar na autonomia didático-científica das universidades, as maiores controvérsias e pontos poucos debatidos residem na dicotomia entre a autonomia administrativa *versus* a submissão estrita às leis.

Um caso bastante discutido nessa temática, e que será objeto desse estudo, é sobre a esfera de autonomia das universidades federais para se auto-organizarem administrativamente, visto que estando compreendidas dentro Poder Executivo, submetem-se às normas regulamentares emanadas pelo Presidente da República e pelos órgãos centrais com funções supervisoras. Extrai-se do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que se revestem da personalidade de fundações públicas de direito público.

Ainda nessa esteira, um conflito histórico nessa discussão é sobre a possibilidade das universidades federais estabelecerem normas próprias de regulamentação da jornada de trabalho dos servidores-técnicos administrativos. Tal questão é alvo de diversos processos e auditorias tramitados na Controladoria-Geral da União e no Tribunal de Contas da União, tendo envolvimento de praticamente todas as universidades federais do país.

De um lado, as universidades federais tentam há 20 anos implementar a jornada de trabalho de 30 horas semanais em regime de revezamento ininterrupto de forma mais abrangente, nos termos do art. 3º do decreto 1.590 de 10 de agosto de 1995, sob a justificativa, de que a universidade funciona nos turnos matutino, vespertino e noturno. Do outro lado, os órgãos de controle contestaram em todas as ocasiões, sob a tese de que o dispositivo deve ser adotado de forma estritamente excepcional e com a imposição de uma série de regras para implementação, inclusive com imposições de multas, anulação de atos administrativos que concederam a flexibilização, e sanções aos gestores.

Dáí, surge uma incógnita: diante da constatação de que as IFES não possuem sequer a prerrogativa de estender a jornada de trabalho de 30 horas para toda a universidade, é pertinente investigar qual seria, então, o alcance da autonomia universitária outorgada pela própria Constituição Federal. E indo além, questiona-se a razão de existência desse dispositivo constitucional que confere essa autonomia e

destaca as universidades públicas, diferenciando-as das demais instituições públicas, principalmente no que diz respeito à autonomia administrativa.

Ressalta-se, nesse ponto, que o TCU também possui autonomia administrativa, por força de construção jurisprudencial, e por entendimento de diversos juristas, porém não expressamente na Carta Magna, e ainda estabeleceu a jornada de trabalho de seus servidores em 35 (trinta e cinco) horas semanais, salvo para os cargos comissionados.

Por outro lado, a corte de contas, em dezenas de acórdãos, entendeu que as universidades, ao reduzirem a jornada de trabalho de 40 para 30 horas semanais, estariam causando prejuízo ao erário, porquanto seria aumento indireto de salário, e assim, constituir-se-ia em ato ilegal.

A temática ainda abre margem a outras indagações interessantes, sobre o possível excesso de controle interno e externo, a pouca margem de discricionariedade das universidades federais para a autogestão, bem como na descaracterização do princípio da autonomia universitária por parte dos órgãos centrais de sistemas estruturantes, e de controle externo e interno.

Nesse contexto, o presente trabalho buscou a resposta para a seguinte questão: Como vem sendo balanceado o aparente conflito entre o princípio da autonomia universitária e o princípio da legalidade, no que concerne à flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais nas universidades federais?

Dessarte, faz-se mister ter a noção da dimensão do alcance desse importante princípio, especialmente no que tange à autonomia administrativa, considerando que essa característica foi concedida pelo constituinte originário para que as universidades desempenhem da forma mais eficiente umas das funções mais cruciais do Estado, que é a educação.

No objetivo geral, o estudo buscou compreender os limites da autonomia universitária em relação ao princípio da legalidade entendendo se o estabelecimento da jornada de trabalho de 30 horas para toda a universidade estaria dentro da margem de discricionariedade da autonomia administrativa, a partir da visão dos órgãos de controle federais.

Como primeiro objetivo específico, visou-se descrever os conceitos e aplicações dos princípios da autonomia universitária, da legalidade, e o da jornada de trabalho dos servidores públicos federais das universidades.

Já o segundo objetivo específico foi demonstrar, a partir da análise dos normativos, os posicionamentos do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e da literatura que permeia a flexibilização da jornada de trabalho nas universidades federais, a possibilidade jurídica de ampla implementação da jornada de 30 horas semanais nas universidades, dentro do arcabouço da autonomia universitária ou sua impossibilidade, frente aos entendimentos dos órgãos de controle.

As premissas esperadas são as seguintes:

- a) Com base no princípio da autonomia universitária, é possível estabelecer discricionariamente a jornada flexibilizada de 30 horas semanais para a toda a universidade, não sendo possível a interferência externa de órgãos de controle, salvo no caso de violação de dispositivo legal; ou
- b) Com base no princípio da legalidade, as universidades não têm discricionariedade para estabelecer a jornada de trabalho de 30 horas semanais para toda a universidade, devendo seguir todas as normas infralegais, orientações, entendimentos e regras impostas pelos órgãos de controle e supervisão federais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE OS PRINCÍPIOS DA AUTONOMIA, LEGALIDADE E JORNADA FLEXIBILIZADA

O tema possui acentuada relevância, na medida em que o constituinte atribuiu importância especial às universidades, justamente pelas suas funções de ensino, pesquisa e extensão, considerados princípios indissociáveis. Durham (2003), explica que a autonomia das universidades foi concebida em razão do cumprimento de sua função para a sociedade, sendo esse o balizador da autonomia, e não vista como um benefício em si. Em outros termos, define que a autonomia é restrita à sua finalidade de prestação de serviço público.

Vê-se então, que é um princípio que serve como garantia de que a universidade não seja submetida a interferências estatais indevidas, ou entraves burocráticos e políticos que prejudiquem a efetiva prestação dos serviços de educação superior, e do livre desenvolvimento de pesquisas, que tem como objetivo a evolução da sociedade e do bem comum.

Reforçando essa ilação, Durham sugere que haveria um limite no controle estatal, a fim de não comprometer a função institucional das universidades:

Esta reflexão nos leva, de imediato a colocar, na discussão da autonomia, um problema paralelo: o de quais formas de controle do Poder Público são simultaneamente, necessárias para assegurar que as universidades cumpram suas funções e sejam compatíveis com a autonomia que lhes foi assegurada (Durham, 2003, p. 3).

Logo, percebe-se que a autonomia universitária deveria ser entendida como uma barreira contra ingerências indevidas, desnecessárias e excessivamente burocráticas, e pelo inverso, como uma dotação de mais liberdade de atuação. Caso contrário, o legislador constitucional originário teria conferido às universidades o mesmo status que as instituições de outras naturezas e finalidades.

Porém, vê-se que há lacunas sobre qual seria esse ponto de equilíbrio considerado ideal entre a autonomia e os controles do estado, seja pelo vácuo normativo, seja pela falta de jurisprudência, ou mesmo na ausência de literatura e doutrina constitucionalista e administrativista.

Assim, como contribuição teórica, o estudo permite clarificar os pontos de tensões entre a preservação do princípio da autonomia, sem que necessariamente haja o afastamento do princípio da legalidade.

No campo da contribuição prática, serve como a abertura de um debate acerca da necessidade de revisão dos entendimentos exarados pelos órgãos de controle, proporcionando uma nova visão, além do legalismo clássico, e permitindo maior flexibilidade no manejo administrativo das universidades.

Também traz à luz discussões e ideias para um possível refinamento normativo ou edição de normas regulamentadoras para tornar mais explícito em como deverá ser operacionalizado a autonomia universitária, quais serão as garantias, proibições, dentre outros aspectos relevantes para o equilíbrio entre os princípios.

Nesse diapasão, a linha temporal histórica mostra que a plena efetividade desse princípio ainda está longe de ser alcançada. Nota-se que há tendência de órgãos de controle a limitar essa autonomia, a pretexto da manutenção do princípio da legalidade.

Sendo um dos principais agentes de controle de legalidade dos atos do Estado, o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional na competência de exercer o controle externo, a cargo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal.

Trazendo um caso emblemático que traduz esse conflito entre princípios, temos a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnicos-administrativos nas universidades federais.

Há 20 anos, dezenas de universidades federais espalhadas pelo país em algum momento tentaram implantar a jornada de trabalho de 30 horas semanais e 6 horas por dia, em turno ininterrupto de revezamento. A medida possui respaldo legal no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, constituindo uma exceção à regra geral dos servidores da Administração Pública Federal, de 40 horas semanais e 8 horas por dia.

Ocorre que em todos os casos, houve intervenção do Tribunal de Contas da União, anulando atos expedidos pelas universidades autorizando a flexibilização da jornada, sob diversas motivações, muitas delas utilizando interpretações extensivas, como explica Rodrigues (2021):

Desta forma, percebe-se certa linearidade nas determinações do Tribunal. Em alguns casos torna-se possível se questionar se as interpretações do Tribunal não seriam extensivas no tocante ao estabelecido pela Instituição.

Apesar de não ter sido possível identificar uma direta contrariedade à legislação nas deliberações do TCU, ou ainda intenção de ingerência no mérito do ato administrativo, foi possível verificar que as interpretações próprias que vêm sendo efetuadas pelo TCU, a partir de sua perspectiva, acerca da flexibilização da jornada dos servidores técnico administrativos, quanto às suas deliberações, expede determinações e recomendações com base em interpretações mais restritivas do que aquelas realizadas pelo gestor público no momento da decisão, que tende a interpretar certa extensividade em relação ao Decreto 1.590/1995, por entender que o funcionamento da Universidade, como um todo, justificaria a flexibilização irrestrita, uma vez que a mesma atenderia todos os requisitos legais em razão das suas particularidades (Rodrigues, 2021, p. 69)

O fato é que, guardada a devida importância do TCU para manutenção da lei no país, o princípio da autonomia não pode ser arduamente afastado a qualquer pretexto, sob pena de invalidação de um dispositivo constitucional em detrimento de preservação de lei ou decreto.

Ranieri (2018), ao discorrer sobre essa necessidade de sinergia entre a autonomia e a submissão às leis, reforça essa ideia:

Também as leis próprias dos entes federativos (ou suas Constituições) poderão, por óbvio, conter regras diretivas e básicas para o desenvolvimento do respectivo sistema de ensino superior: a criação da universidade pública, a forma de administração descentralizada que assume, os sistemas de controle e tutela específicos dos entes autárquicos universitários, a fixação do respectivo orçamento da universidade pública. os sistemas de controle ou tutela próprios dos entes autárquicos, dependem de lei: de outro lado, é competência comum dos entes federativos" proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (art. 23, incisos V e XI), sendo, ainda, competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre "educação, cultura, ensino e desporto" (art. 24, IX), atribuições estas que demandam atividade legislativa respectiva.

Contudo, o que deve ser registrado e enfatizado é que tais leis não poderão, em nenhum passo, restringir, reduzir, diminuir ou afetar, ainda que de modo indireto, a autonomia universitária, cujos limites, repita-se, estão na Constituição e só dela podem ser extraídos. (Ranieri, 2018, p. 126)

Em suma, percebe-se que o assunto é bastante controverso na literatura, pouco claro quanto aos limites dessa autonomia, mas já contendo traços de que não houve maturidade em sua efetividade desde a inauguração do Art. 207, com o nascimento da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CFRFB), com exceção dos modelos estaduais, sobretudo o paulista, e as instituições privadas.

A seguir serão explanados os principais conceitos que envolvem a questão de pesquisa.

2.1 Autonomia universitária

A Constituição Federal de 1988, também chamada de “constituição cidadã”, é fruto de um longo trajeto histórico de aprendizados importantes, passando por graves violações e supressões de direitos fundamentais, burocracias excessivas que dificultavam o acesso aos serviços públicos, coronelismos, e corporativos, a exemplo das prebendas e sinecuras.

Todo esse caminho fez com que a assembleia constituinte pensasse na constituição como um processo de reparação histórica e ao mesmo tempo de prevenção, para que não acontecessem os mesmos erros no futuro. Partindo desse raciocínio, foram previstos diversos mecanismos de proteção de direitos e garantias, a reformulação dos papéis dos órgãos e entidades públicas, e a delimitação pontual da atuação do Estado e seus agentes públicos.

Um desses instrumentos idealizados pela constituinte foi a autonomia concedida dada a determinados entes, órgãos, ou entidades, para que possam cumprir seus papéis institucionais sem que ocorra eventuais interferências políticas. Diversos são os conceitos de autonomia, sendo interpretados conforme a vertente e o autor.

Para Eunice Durham (2003, p. 276-277) pode ser entendido como uma capacidade de auto regência por leis próprias. Já Nina Ranieri, tomando as ideias de Guido Zanobini (1950, p.183-189), aduz que a autonomia é objeto de uma “limitação que a lei impõe a si mesma”, concedendo o poder de regular com normas próprias determinadas situações não alcançadas pela lei, com a finalidade de garantia de proteção de certos interesses (Ranieri, 1994, p.23). Um bom conceito, que engloba as ideias anteriores é o de Ferraz (1999, p.118), na qual “consiste a autonomia na capacidade de autodeterminação e de auto normação dentro dos limites fixados pelo poder que a institui”. Desses autores, pode se extrair que é um mecanismo de autocontenção que o legislador impõe na própria lei, conferindo a prerrogativa de autorregulação a um ente, como uma espécie de freio à atuação do Estado.

Quanto à abrangência, a CRFB outorgou a autonomia a diferentes entes, como os municípios (Art. 34, VII, "c"), o Ministério Público (Art. 127, §2º), a Defensoria Pública (art. 134, §2º), o Poder Judiciário (Art. 99), e às universidades (Art. 207), todos em diferentes limites e nuances. O quadro abaixo mostra o comparativo dos tipos de autonomia de cada ente na Constituição e suas características:

Quadro 1 – Órgãos e entidades autônomas

Ente	Dispositivo	Tipo de autonomia
Município	Arts. 18, 29, 30 e 34, VII, "c"	política, legislativa, administrativa, financeira e orçamentária
Poder Judiciário	Art. 99	administrativa e financeira
Ministério Público	Art. 127, §2º	funcional e administrativa
Defensoria Pública	Art. 134, §2º	funcional e administrativa
Universidade	Art. 207	didática-científica, administrativa, financeira e patrimonial

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os tipos de entes e autonomias elencados acima, abordar-se-á nesta pesquisa a autonomia universitária.

2.1.1 Origens da autonomia universitária

No tocante à autonomia universitária no âmbito brasileiro, Boaventura (1990) explica que houve uma primeira tentativa de constitucionalização do princípio em 1823, chegando o projeto a ser apreciado pela Assembleia Geral Constituinte da época, porém, não se prosperando. As origens da autonomia no direito brasileiro nasceram no Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, estabelecendo que as universidades gozariam de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar.

O termo voltou ao mundo jurídico no início da década de 60, agora com status legal, sendo inserido na Lei de diretrizes e bases da educação nacional no artigo 80, com as mesmas características do decreto, e com o aditivo da autonomia financeira (Brasil, 1961). Em 1968, a autonomia foi reformulada e reescrita em uma lei específica que organizava o funcionamento do ensino superior, sendo esta autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, ocasião em que foi revogado o art. 80 da Lei 4.024,

por intermédio do Decreto-Lei nº 464, de 1969, período considerado o auge do regime militar (Brasil, 1968). Entretanto, a referida lei possuía dispositivos que poderiam limitar ou suspender esta autonomia.

A partir daí, a autonomia universitária, que até então não possuía qualquer eficácia jurídica, somente retornaria em 1988, agora no art. 207 da atual Constituição Federal, sendo revogada a lei anterior que a previa no ano de 1996, pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Nesse sentido, Ferraz (1999, p. 117) relata que o constituinte originário elevou o status da autonomia das universidades na CFRB, percebendo que nos períodos anteriores, apenas o reconhecimento em forma de lei não foi suficiente para assegurar o cumprimento de forma independente do seu tão relevante papel finalístico.

Boaventura (1990, p. 301) reforça que a elevação do princípio ao grau máximo normativo do direito brasileiro também se dá como uma espécie de proteção contra possível revogação ou derrogação, posto que alterar a Constituição demanda um processo mais rígido que uma lei ordinária.

Como poderá ser visto ao decorrer de todo o trabalho, a literatura é unânime que após decorridos 30 anos da promulgação da carta magna vigente, ainda não se alcançou um patamar considerado satisfatório de autonomia para as universidades federais, em todas as dimensões. No entanto, a presente investigação visa justamente descrever e compreender a efetividade deste conceito. No próximo tópico, será narrada as características de cada tipo de autonomia do Art. 207, podendo também ser denominada dimensão.

2.1.1 Dimensões da autonomia universitária

A autonomia universitária, atualmente, traz basicamente três dimensões, sendo elas a didático-científica, administrativa, e financeira e patrimonial, além da obrigatoriedade da indissociabilidade entre os pilares do ensino, conforme visto no Art. 207:

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.

É interessante trazer à baila a reflexão de Ferraz (1999, p. 121), em que faz uma classificação do art. 207 em duas partes dependentes, sendo a primeira concernente à autonomia para o exercício da “atividade-fim”, em que engloba a autonomia didático-científica, e a segunda, para “atividades-meio”, estando abrangidas as autonomias administrativa, financeira e patrimonial. No mesmo sentido, Aragão (2020, p. 20) expõe:

Uma distinção, no entanto, deve ser feita: apenas a autonomia didático-científica é um fim constitucional em si mesmo. As autonomias administrativa, financeira e patrimonial, apesar de serem condição sine qua non da existência daquela, são a ela instrumentais (Aragão, 2020, p. 20).

Sustenta Boaventura (1990, p. 301) que a autonomia didático-científica é a principal dimensão do princípio, de modo que as outras serviriam basicamente como instrumento de manutenção e exercício da primeira. Em outros termos, a autonomia para administrar, gerir as finanças e o patrimônio seriam derivados lógicos da liberdade acadêmica.

A autonomia didático-científica diz respeito à liberdade da universidade para traçar os seus próprios rumos no que tange aos programas de ensino, as conduções das pesquisas e extensões, e demais políticas educacionais. O conceito alhures ainda pode ser fragmentado em duas vertentes, a didática e a científica. A primeira, conferida à universidade, concede a prerrogativa, por meio de suas normativas internas, e excluindo qualquer intervenção externa, de conceber, alterar e suprimir cursos e os órgãos incumbidos de sua ministração; delinear currículos; determinar as quantidades de vagas, os critérios de admissão e avaliação dos discentes, dentre outras prerrogativas. Para o mesmo autor, a autonomia científica compreende a liberdade catedrática de pesquisa, assim como a obrigação de que o Estado promova os meios necessários para o ambiente, e em uma postura mais ativa, o de fomento à pesquisa (Aragão, 2020, p. 21-22).

A segunda é autonomia administrativa, que consiste na capacidade de autogestão da universidade, de instituir as próprias normas internas, sejam administrativas ou educacionais; de gerir seus recursos humanos e materiais; regular as condutas

acadêmicas e o funcionamento do campus, sendo um meio de viabilizar a autonomia didático-científica. Ditando exemplos de atos típicos da autonomia administrativa, Durham (1989) elenca:

- a) estabelecimento da política geral da universidade;
- b) elaboração e modificações dos seus estatutos;
- c) elaboração e modificações dos seus regimentos internos;
- d) escolha do seu corpo diretivo, segundo as regras definidas nos seus regimentos e estatutos;
- e) atos de provimento e movimentação, em consonância com as leis;
- f) plano de carreira e desdobramentos;
- g) celebrar contratos e convênios;
- h) criação de cargos e funções (Durham, 1989, p. 10-11).

Importante delinear que a literatura é unânime na compreensão de que este tipo de autonomia não significa uma soberania frente ao Estado. Desta forma, deve-se encontrar harmonia com os demais arcabouços legais, e inclusive infralegais, não podendo, assim, o exercício da autonomia administrativa contrariar as leis vigentes.

Nesse sentido, Aragão explana:

A autonomia administrativa não é, logicamente, ilimitada. As universidades públicas deverão se pautar pelos princípios e normas impostos pela Constituição Federal a toda a Administração Pública. Desta forma, só podem, por exemplo, prover cargos e contratar empregados mediante o prévio concurso público (art. 37, II) e devem se submeter ao teto constitucional (art. 37, XI). Se aplicam ainda às universidades públicas o princípio licitatório (art. 37, XXI), o controle pelo Tribunal de Contas (art. 70), etc (Aragão, p. 2020, p. 2023).

Indo além da ideia da existência de limites à autonomia, Durham (1989), destaca ainda a correlação intrínseca entre a autonomia administrativa e a responsabilidade pela eficiência na gestão dos recursos humanos e materiais. O autor ressalta a importância de garantir a qualificação dos funcionários e docentes, a eliminação de redundâncias burocráticas, o cumprimento diligente das obrigações e a utilização parcimoniosa dos recursos materiais, em prol da promoção do ensino, pesquisa e extensão na Universidade.

A terceira autonomia, referente à gestão financeira e patrimonial, constitui a capacidade da universidade em determinar a alocação estratégica de seus recursos financeiros e patrimoniais, visando garantir o eficiente funcionamento das atividades

acadêmicas em conformidade com sua missão institucional e objetivos educacionais. Ferraz (1999) ressalta que autonomia financeira, conforme estabelecida constitucionalmente, se manifesta em dois aspectos: por um lado, garante à universidade o direito de receber do ente político responsável os recursos financeiros necessários para suas operações; por outro lado, concede à universidade a capacidade de administrar esses recursos, bem como eventuais fontes adicionais de financiamento, de forma autônoma e dentro dos limites legais.

Durham (1989) exemplifica o exercício da autonomia financeira e patrimonial:

A autonomia de gestão financeira compreende:

- 1) a iniciativa de elaboração e execução orçamentária, incluindo a competência de remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital, sem prejuízo da fiscalização por órgão externo competente;
- 2) a constituição de patrimônio próprio;
- 3) a liberdade de captar recursos de diferentes fontes e de utilizar esses recursos no atendimento de seus fins (Durham, 1989, p. 12).

Ranieri (2018) pondera que a autonomia financeira, no campo prático, foi uma das mais comprometidas e restritas no que tange às universidades federais. Para isto, utilizou-se como parâmetro o modelo de algumas universidades públicas paulistas, que graças à maior amplitude de autonomia, alcançou resultados de excelência:

No período de trinta anos, desde a promulgação da Constituição, produziram-se, no país, três principais modelos de autonomia universitária: o das universidades privadas, o das universidades federais e o das universidades estaduais paulistas. Esse último, de longe, é o mais efetivo, dada a estrutura orçamentária e financeira que o assegura e os resultados acadêmicos e científicos apresentados.

(...)

Os demais modelos constituíram-se palmilhando caminhos diferentes.

Para as 63 universidades federais (BRASIL, 2017), financiadas com recursos do Tesouro Nacional e algumas fontes alternativas (convênios, contratos, financiamento de pesquisas), o art. 207 não se mostrou efetivo. Problemas diversos de natureza administrativa e financeira (regime de caixa único, contingenciamento de despesas), o peso da burocracia estatal, além das restrições do regime de direito público são fatores limitantes de sua autonomia. Comparativamente, as universidades privadas desfrutam de maior autonomia administrativa e financeira em virtude do regime jurídico privado, com vantagens para as instituições que optaram pelo regime mercantil (Ranieri, 2018, p. 948).

A exemplo da Universidade de São Paulo - USP, da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, e da Universidade Estadual Paulista - UNESP, parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços

de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS, é destinado diretamente às universidades, havendo liberdade para decisão sobre a alocação dos recursos internamente (São Paulo, 1989). As evidências do impacto dessa autonomia financeira são positivas, segundo a autora.

Nesse ponto, salienta-se que a USP, UNICAMP, e UNESP estão tradicionalmente entre as 5 melhores universidades do país, estando atualmente, em 1º, 2º e 6º lugar no ranking, respectivamente (Folha de São Paulo, 2023). Isso pode indicar que a autonomia financeira, aliada a um patamar adequado de investimentos, pode gerar resultados de excelência.

2.1.2 Supressão do princípio da autonomia como um problema de governança para a educação superior pública

A questão do papel dos órgãos de controle na governança pública é complexa e possui uma trajetória bastante dinâmica e evolutiva ao longo de 30 anos. Do que era no início, em que a preocupação era burocrática e com foco na conformidade, passou-se a um segundo papel voltado à melhoria das capacidades e dos resultados (Nogueira e Gaetani, 2018). Mas nesse meio do caminho, a transição não foi tranquila.

Nos meados dos governos Lula e Dilma, a atuação dos órgãos de controle se revestiu de um viés combativo de anticorrupção, o que acabou tirando do espectro do debate a governança pública como protagonista, o que perdura até os dias de hoje.

Como explicam Nogueira e Gaetani:

A insistência no aprofundamento de uma visão endógena, desprovida de aderência social, contribui para o agravamento dos problemas de aversão a risco e paralisação da administração pública que vêm sendo levantados aqui e ali. Observa-se, portanto, uma ambiguidade nas iniciativas do TCU destinadas a contribuir para o melhor desempenho da administração pública federal. Uma foca o debate sobre governança – ainda que com problemas metodológicos – e orienta-se por induzir o Executivo a atentar para suas responsabilidades na provisão de serviços públicos. Outra reitera o papel do TCU no combate à corrupção com base na visão interna de sua missão. Gestores e controllers falam de dentro do seu quadrado sobre um universo maior, e não se dão conta disso. Não são visões conflitantes, em tese. **Na prática, porém, o enrijecimento e a obsessão do combate à corrupção, vinculando-o a uma visão unilateral sobre atribuições e prerrogativas, empurra o TCU para uma cultura de beligerância com a administração, cujos efeitos colaterais podem vir a sobrepujar em muito os ganhos que esse posicionamento pode trazer** (grifo

nosso). Não há como resolver problemas de construção institucional, de entrega de resultados, de melhoria da qualidade do gasto público e outros do gênero apenas por meio da melhoria do controle (Nogueira e Gaetani, 2018, p. 97).

Como sugerem os autores, o desafio atual para a governança seria voltar as energias para o fortalecimento e desenvolvimento das capacidades estatais para maior produção de resultados à sociedade, sem que necessariamente empurre à margem a questão do controle.

No âmbito da educação pública brasileira, o dilema pontuado acima tem forte influência e impacto, sobretudo no denso nível de regulação. Gaetani em artigo sobre a governança da educação traz essa problemática:

A área de educação no Brasil não é desprovida de instâncias de governança. Educação é um dos setores mais regulamentados do Estado brasileiro. Isso não significa que esses arranjos sejam os mais adequados ou que sejam os mais efetivos. O paradoxo dos resultados da educação brasileira nos últimos anos sugere que algo tem escapado à policy community do setor e à sociedade brasileira no seu conjunto (Gaetani, 2022, p. 29).

No mesmo periódico, o autor sugere que fatores como hipercentralização de governo, falta de colaboração interfederativa e interinstitucional, e de fortalecimento das capacidades, têm relevante impacto negativo na efetividade das políticas educacionais (Gaetani, 2022).

Trazendo todos esses raciocínios ao tema deste trabalho, denota-se que a governança da educação pública superior exige arranjos modernos, em que dê mais ênfase ao aperfeiçoamento das capacidades das universidades, investimentos inteligentes, e apoio governamental de todos os poderes e níveis da federação, ao invés da tradicional alta regulação como solução para tentar buscar a eficiência.

Isso compreende inevitavelmente no respeito à autonomia universitária, na aplicação ponderada e razoável do controle interno e externo pelos órgãos competentes, sempre com o intuito de colaborar, e não restringir o papel institucional das universidades.

No próximo tópico serão narrados os conceitos, as dimensões e formas de exercício da autonomia universitária.

2.2 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, fundamento essencial do Estado Democrático de Direito, delimita os parâmetros pelos quais o exercício do poder público e dos indivíduos que o representam estejam estritamente subordinados à lei. A legalidade não apenas estabelece a supremacia da lei como fonte primordial de autoridade, mas também consolida a premissa de que nenhum ato estatal pode ser realizado sem uma base legal expressa.

Assim, o seguinte tópico se propõe a analisar a natureza e a abrangência desse princípio, explorando suas implicações para a proteção dos direitos fundamentais do povo, para a limitação do poder do estado e para a preservação da ordem jurídica e democrática.

2.2.1 Origem do princípio da legalidade

No período do Estado Moderno, surgiram os princípios do liberalismo, que visavam garantir as liberdades individuais dos cidadãos, influenciados pelos ideais da Revolução Francesa. Essa ênfase na liberdade humana resultou na concepção de que o papel do Estado se limitava à proteção da propriedade e da liberdade dos indivíduos, como evidenciado pelos artigos 2º e 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. À época, o Estado assumiu uma postura essencialmente negativa, abstendo-se de desrespeitar os direitos e liberdades inalienáveis do indivíduo. Era caracterizada pelo Estado abstencionista, expresso na máxima "*laissez faire, laissez passer*", que impunha ao Estado uma posição mais passiva em relação à ordem social e econômica, concentrando-se na prestação de serviços essenciais (Di Pietro, 2017, p. 5).

A autora ainda relata que a transição para o Estado de Direito marcou a substituição da concepção da vontade do monarca como a fonte exclusiva do Direito, pela ideia da lei como manifestação da vontade geral do povo, representada pelo Parlamento. A adoção do princípio da separação de poderes resultou na limitação do Poder Executivo em relação à criação de leis gerais, reservando-lhe apenas a competência para promulgar atos individuais previamente estabelecidos pela legislação.

Nesse contexto, o exercício legítimo do poder está intrinsecamente vinculado à observância da lei, como expresso no artigo 5º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que estipula que a lei só proíbe as ações prejudiciais à sociedade e que ninguém pode ser compelido a fazer o que a lei não ordena (Di Pietro, 2017).

Além disso, o artigo 7º da mesma declaração estabelece as condições para acusação, prisão ou detenção, enfatizando a necessidade de observância dos procedimentos legais. A Constituição Francesa de 1791, por sua vez, reforça a supremacia da lei sobre qualquer autoridade na França, limitando o poder do rei à sua submissão à lei. Essas disposições consagraram o princípio da legalidade, que se originou junto com os princípios da separação de poderes e da igualdade perante a lei, que exigem que as leis sejam aplicadas de forma igualitária a todos os cidadãos, sem qualquer forma de discriminação (Di Pietro, 2017, p. 6).

No Brasil, o princípio foi inaugurado na Constituição do Império de 1824, no art. 179, inciso I, quando diz que “Nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei” (Brasil, 1824). Conforme lição de Canotilho et. al (2013, p. 243), a Constituição Imperial de 1824 adotou uma visão liberal de que a lei é a manifestação expressiva do direito, sendo derivada dos princípios burgueses da Revolução Francesa. O mesmo texto constitucional foi sendo replicado nas outras constituições, com exceção da Constituição do Estado Novo, de 1937.

Na Constituição de 1988, o princípio foi irradiado em vários momentos, iniciando-se no Art. 5º, caput, e no inciso II:

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei** (grifo nosso), sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**; (grifo nosso) (Brasil, 1988).

A atual carta maior ainda contou com uma inovação do constituinte, inserindo uma nova ótica do princípio da legalidade no Art. 37, delimitando expressa e estritamente a atuação da Administração Pública sob o trilha da legalidade, além de trazer outros princípios igualmente relevantes:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, (grifo nosso) impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Brasil, 1988).

A partir da nova visão colacionada acima, autores consagrados, a exemplo de José Afonso da Silva (1989), interpretam o princípio da legalidade da CF88, separando-a em duas vertentes, sendo a legalidade ampla (*latu sensu*), e a legalidade estrita (*strictu sensu*). A primeira e a mais antiga, preconiza que o Estado deve se abster de intervir e permitir que os cidadãos possam fazer qualquer coisa, desde que o ato não seja proibido por lei. Já a segunda, considerada uma evolução do Estado de Direito, retrata que o Estado só poderá fazer o que a lei determina. Assim também é o raciocínio de Bandeira de Mello (2015):

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições (Bandeira de Mello, 2015, p. 108).

Hely Lopes Meirelles (2003) explica que a legalidade estrita acaba por criar uma série de obrigações de agir para o administrador público, que em caso de desvio de conduta dos ditames legais, torna-se nulo o ato. Isso, para o autor, é transcrito pelo termo “dever-fazer”, que o difere da legalidade ampla pelo “poder-fazer”. Esse exercício de forma mais rigorosa dos agentes públicos nas linhas legais é importante na medida em que o Estado serve para o bem comum e interesses da sociedade. Outrossim, não pode haver margem para desperdício e desvios de recursos públicos, assim como atos administrativos de interesse particular.

2.2.2 Controle da legalidade no Brasil

Dado que o Brasil possui aproximadamente 11 milhões de servidores públicos, de acordo com levantamento feito pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (Globo, 2024), espalhados por milhares de órgãos públicos, é

necessário um rígido controle para que seja assegurada a efetividade do princípio da legalidade, sendo um trabalho complexo de realização da conformidade de todos os atos administrativos praticados pelos agentes públicos.

O controle da legalidade é uma manifestação característica do Estado de Democrático de Direito, expressa na transparência e na responsabilidade do Estado com a população. Esse controle se manifesta por meio de uma estrutura robusta e de múltiplas frentes, que abrange controles interno e externo, e envolve diversos órgãos e instituições. Tal sistema é essencial para a proteção dos direitos dos cidadãos, a prevenção de abusos de poder e o desenvolvimento de uma administração pública eficiente e equilibrada.

Longe de ser um termo princípio lógico, é a garantia de que o princípio da legalidade não será apenas uma diretriz abstrata, mas um conjunto de instrumentos que permeia todas as esferas da administração pública. Por meio deste controle, assegura-se que as normas jurídicas não se tornem letra morta, e sim, ações efetivas de justiça e ordem social. É, portanto, uma pedra angular para a manutenção do Estado Democrático de Direito no Brasil.

São diversas as formas de controle da legalidade. Elas podem ser classificadas em medidas de controle interno, que abrangem as controladorias, auditorias internas e conselhos de ética, e no controle externo, por intermédio dos ministérios públicos, tribunais de contas e poder judiciário.

O Poder Judiciário, por exemplo, exerce um papel crucial no controle da legalidade ao assegurar que as ações dos demais poderes estejam em conformidade com a Constituição e as leis, por meio de decisões judiciais, e quando provocado. No sistema jurídico brasileiro, em contraste com a situação prevalecente na maioria das nações da Europa continental, a jurisdição é unificada. Isso significa que todo litígio relacionado a direitos está sujeito à apreciação do Poder Judiciário. Logo, não poderá existir órgãos externos ao Judiciário competentes para julgar, com a mesma autoridade constitucionalmente delegada, sobre os litígios da Administração (Bandeira de Mello, 2015).

O segundo órgão de controle, o Ministério Público, não compõe nenhum dos três poderes especificamente, e possui a função institucional de proteção do patrimônio

público e social, e aos interesses difusos e coletivos, previsto no Art. 129, inciso III. O controle da legalidade pelo Ministério Público é realizado por meio de instrumentos judiciais, como a ação civil pública, inquérito civil, ações de improbidade, dentre outras. Sobre o papel do MP, Paulo Gonet Branco aduz:

O Ministério Público na Constituição de 1988 recebeu uma conformação inédita e poderes alargados. Ganhou o desenho de instituição voltada à defesa dos interesses mais elevados da convivência social e política, não apenas perante o Judiciário, mas também na ordem administrativa. Está definido como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127). A instituição foi arquitetada para atuar desinteressadamente no arrimo dos valores mais encarecidos da ordem constitucional (Mendes e Branco, 2012, p. 1402).

Outro importante órgão de controle, as controladorias da União, Estados e Municípios são responsáveis por efetuar internamente a conformidade dos atos administrativos com as leis e regulamentos, dentro do Poder Executivo, e nos respectivos entes.

A Controladoria-Geral da União - CGU, por exemplo, realiza auditorias internas em órgãos e entidades públicas do Poder Executivo Federal, avaliando a eficiência dos programas e políticas públicas, e verificando a correta aplicação dos recursos públicos. Como autoridade de controle interno, a CGU tem um papel crucial na prevenção e combate à corrupção, implementando políticas de integridade e ética na administração pública, investigando denúncias de irregularidades e tomando medidas corretivas quando necessário. Nessa esteira, também coordena iniciativas de transparência e acesso à informação, incentivando a participação social e assegurando que os cidadãos possam obter informações sobre a gestão pública. Além disso, oferece orientação e capacitação aos servidores públicos, criando normativas e manuais que ajudam na atuação dos gestores (Brasil, 1988).

Já à frente do controle externo, estão o Tribunal de Contas da União - TCU, os tribunais de contas dos Estados (TCE) e dos municípios (TCM). Na esfera federal, o TCU, por competência do Art. 71, da CRFB, auxilia o Congresso Nacional na fiscalização da administração pública federal em aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. O TCU assegura que os atos de gestão estejam de acordo

com as normas legais e os princípios de legitimidade e economicidade (Brasil, 1988). Entre o rol de suas atividades, estão as inspeções, tomada de contas, e auditorias operacionais de desempenho e de tecnologia da informação, que buscam identificar e corrigir irregularidades, fraudes e corrupção. Ao detectar irregularidades, o TCU pode aplicar sanções administrativas, corrigir atos ilegais e recomendar melhorias nos processos das instituições auditadas (Brasil, 1988).

2.3 Jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino

Embora houvesse normas disponentes sobre as bases do serviço público desde a constituição do primeiro reinado (1824), foi na de 1988 em que deu ênfase, pela primeira vez, no desempenho dos servidores como contribuição no aumento da qualidade dos serviços públicos prestados. Ela também ampliou a proteção contra investidas políticas e garantiu direitos à classe. A CFRB foi, inclusive, bastante inovadora em vários quesitos, muitos deles com a finalidade de eliminar burocracias e criando mecanismos e princípios para tal. Assim instituiu-se um marco jurídico para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira, assentado em princípios fundamentais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesses termos, a CRFB dedicou seis artigos, do 37 ao 42, para tratar especificamente dos agentes que movem a máquina pública. Ela tratou desde regras para o ingresso, passando por vedações, direitos e deveres, até a temática de aposentadoria, aplicando-se aos três poderes e entes federativos (Brasil, 1988). Uma das regras que vai nessa direção, com intuito de assegurar a eficiência dos serviços públicos prestados, e ao mesmo tempo o direito dos servidores é a regulamentação da jornada de trabalho. Nesse quesito, há menção apenas para os trabalhadores em geral no Art. 7º, inciso VIII, não englobando os servidores públicos (Brasil, 1988).

2.3.1 Jornada de trabalho dos Servidores Públicos Federais

No campo legal, as normas sobre servidores variam conforme o ente federativo e o respectivo poder, existindo leis de forma consolidada, como os estatutos, e esparsas, tratando de assuntos específicos sobre servidores, a exemplo das leis que versam sobre carreiras específicas (juízes, professores, médicos). Referente a esfera federal, a norma vigente é a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que criou o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. No referido estatuto, o Art. 19, caput, da lei, estabelece o limite não superior a quarenta horas semanais, não podendo ser inferior a seis ou superior a oito horas diárias, ressalvadas as jornadas especiais constantes de leis específicas (Brasil, 1990).

Adicionalmente, o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, regulamenta a jornada de trabalho dos servidores da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, esta última, abarcando as Instituições Federais de Ensino. O decreto detalha a organização da jornada de trabalho, prevendo como padrão, a jornada de quarenta horas semanais e oito horas diárias, e trazendo ainda outras formas, como a jornada de 6 horas diárias e 30 horas semanais para atividades que exigem atendimento ao público, regime de revezamento ou em condições específicas (Brasil, 1995).

Há também normatização inferior ao decreto supra, expedido pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC. O SIPEC, atualmente à cargo da Secretaria de Gestão de Pessoas, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - SGP/MGI, é órgão responsável pela fixação de diretrizes sobre gestão de pessoal civil para toda a Administração Pública, por competência dada pelo Decreto nº 67.326, de 1967. O órgão elaborou a Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018, orientações e critérios para a jornada de trabalho das instituições vinculadas ao sistema (Brasil, 2018).

A IN nº 2/2018 tem a incumbência de detalhar a operacionalização das normas acima, trazendo uniformização, padronização e transparência no controle de jornada, visto que havia diversos padrões de cumprimento de jornada entre os órgãos da Administração Pública. Em relação à jornada de trabalho dos servidores, a IN replicou a regra do estatuto dos servidores da União, estabelecendo a carga entre 6 e 8 horas diárias, além de detalhar a forma na qual se enquadra os regimes excepcionais. A figura

acima ilustra como funciona a regra da jornada de trabalho padrão para o poder executivo federal:

Figura 1 — Regra da jornada de trabalho dos servidores do Poder Executivo Federal



Fonte: Elaboração própria.

As exceções a essa regra são as jornadas de cargos específicos como a dos médicos, médicos veterinários, enfermeiros e jornalistas, que estão dispostas em leis próprias das carreiras. Outra excepcionalidade, tal como será abordado no próximo tópico, é a jornada flexibilizada para turnos de trabalho em razão de atendimento ao público ou horário noturno, visto como um ponto bastante polêmico e que tem gerado controvérsia entre os órgãos que buscaram implementar esse mecanismo, e os principais órgãos de controle federais.

2.3.2 Flexibilização da jornada de trabalho e o conflito entre os órgãos de controle e a IFES

Previsto no Art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, a jornada flexibilizada de seis horas é aplicada no regime de turnos em razão de atendimento ao público ou em período noturno:

Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições (Brasil, 1995).

A IN nº 2/2018, no Art. 18, trouxe o conceito de atendimento ao público, ao mesmo tempo excluindo outras hipóteses que tratam de sistemas estruturantes da Administração Pública:

Art. 18. Considera-se atendimento ao público o serviço prestado direta e presencialmente ao cidadão, que exija atividades contínuas em regime de escalas ou turnos, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas. (Redação dada pela Instrução Normativa SRT/MGI nº 38, de 20 de novembro de 2023)

Parágrafo único. Não se considera atendimento ao público as atividades regulares dos órgãos e entidades que tratam:

- I - de Planejamento e de Orçamento Federal;
- II - de Administração Financeira Federal;
- III - de Contabilidade Federal;
- IV - de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- V - de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG;
- VI - de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA;
- VII - de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC;
- VIII - de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP; e
- IX - de Serviços Gerais - SISG (Brasil, 2018).

Sobre esse aspecto da adição à IN 2/2018, da vedação dos sistemas estruturantes no rol acima, para fins de enquadramento ao conceito de “atendimento ao público”, a Nota Técnica nº 19.663/2018-MP, de lavra do Órgão Central do SIPEC, que trata da exposição de motivos para a aprovação da IN nº 2/2018, buscou restringir a margem de discricionariedade dos dirigentes para avaliação do que se considera atividade de atendimento ao público, reduzindo apenas aos setores que prestam atendimento diretamente ao cidadão, conforme se pode ver:

47. Especificamente, quanto à possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho, a exceção prevista no art. 3º do Decreto 1.590, de 1995, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. **É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento de jornada prevista no referido artigo como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão ou entidade sem atenção aos requisitos exigidos cumulativamente, quais sejam: I - serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou**

escalas; II - em período igual ou superior a doze horas ininterruptas; e III - em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno. (grifo nosso)

48. Nesse sentido, entende-se como atendimento ao público os serviços prestados diretamente ao cidadão. A título de exemplificação pode-se citar as atividades realizadas por servidor no balcão de uma biblioteca que exigem atendimento direto e ininterrupto ao público, **no entanto, um servidor que trabalha na catalogação do acervo da biblioteca, no mesmo ambiente, não atende aos requisitos e necessidade de uma jornada flexibilizada**, nos termos do § 3º do Decreto 1.590, de 1995 (grifo nosso).

49. Portanto, não se considera atendimento ao público atividades regulares que tratem de: I - Planejamento e de Orçamento Federal; II - Administração Financeira Federal; Contabilidade Federal; III - Controle Interno do Poder Executivo Federal; IV - Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG; V - Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA; VI - Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC; VII - Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP; e VIII - Serviços Gerais - SISG (Brasil, 2018).

Esse entendimento foi construído a partir de várias auditorias realizadas pela CGU especificamente sobre a flexibilização, a exemplo do Relatório de avaliação sobre concessão de jornada de trabalho flexibilizada a técnicos administrativos em Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em 2020, publicado em janeiro de 2021. Deste, vale trazer a transcrição:

Nos relatórios de auditoria analisados, referentes aos anos de 2017 e 2018, constatou-se que gestores de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) estão concedendo aos Técnicos Administrativos em Educação (TAE) a redução da jornada de trabalho, com base no Decreto nº 1.590/1995, em desacordo com o caráter de excepcionalidade do instituto.

Para a elaboração do presente trabalho, foram analisados 96 relatórios de auditoria, que envolveram 79 unidades auditadas, das quais apenas oito promoveram a redução da jornada de forma regular (grifo nosso). Em 22 unidades, não há flexibilização da jornada com base no Decreto nº 1.590/1995 e, nas 49 unidades restantes, foram constatadas diversas irregularidades, dentre as quais se pode destacar a generalização da concessão da jornada flexibilizada (Brasil, 2021).

No relatório em voga o órgão de controle relata que as instituições fundamentam a flexibilização para fins diversos do Decreto nº 1.590/1995, que valem elencar:

- i) Ampliação do horário de atendimento;
- ii) Melhoria na qualidade de vida dos servidores;
- iii) Melhoria do atendimento do público em geral, interno e externo;
- iv) Fiscalização das empresas que executam atividades em horário estendido;
- v) Atendimento de ligações fora do horário normal de expediente;

- vi) Necessidade de flexibilizar o horário pela existência de atividades relacionadas a outra unidade que flexibilizou;
- vii) Necessidade de início do expediente a partir das 5hs;
- viii) A jornada flexibilizada é um benefício e um elemento de motivação para os TAE;
- ix) Permitir a formação de escala de trabalho aos sábados;
- x) Estabelecimento de três turnos, com atendimento das 7hs às 23 hs (Brasil, 2021, p.19).

Outro problema apontado pela CGU foi a falta de estudos que indicariam aumento de eficiência no atendimento ao público com a implantação da jornada flexibilizada pelas universidades. Nesse quesito, a CGU realizou auditoria, a qual concluiu que não houve diferença no nível de qualidade das instituições que funcionam em regime flexibilizado e não-flexibilizado:

Comparando-se os resultados das unidades que adotaram a flexibilização com as que não adotaram, verifica-se que a razão entre os coeficientes angulares das retas estimadas para o elogio foi de 1,66 e para a reclamação foi de 3,25. Ou seja, houve aumento nos elogios, de 66%, mas houve um aumento muito maior nas reclamações, de 225%.

Destaque-se que, em todas as situações, utilizou-se o nível de significância de 5,2%.

Ademais, tanto para as unidades que adotaram a flexibilização quanto para as que não adotaram, as manifestações de reclamação são quantitativamente maiores do que os elogios durante todo o período analisado.

Dessa forma, verifica-se que a implantação da flexibilização da jornada de trabalho pelos TAE nos IFES e nos IFET não está acompanhada de uma diminuição no número de reclamações sobre o atendimento prestado por esses servidores (grifo nosso) (Brasil, 2021, p. 19-23).

A partir dessas ponderações, a CGU concluiu que a flexibilização era um instituto excepcionalíssimo, devendo ser seguida a carga horária padrão de oito horas diárias nas IFES. Ainda nesse quesito foi apontado pelo órgão que a concessão indiscriminada de redução de carga horária para todos os servidores se constituiria em medida administrativa de aumento indireto de salário. Ela então, recomendou ao Órgão Central do SIPEC a reformulação das normas reguladoras do tema, visando maior restrição para implementação do mecanismo.

Salienta-se que no que toca ao argumento de reajuste indireto de salário, embora haja diversas citações dessa natureza nas auditorias e acórdãos do TCU, não se identificou estudos que evidencie essa alegação, e que tampouco demonstram a majoração de despesas, como por exemplo a necessidade de contratação de pessoal

para adequação à nova carga horária e outros aspectos financeiros, de forma que se entende que a formulação pode sugerir uma interpretação própria da equipe técnica.

Em contraponto, em um estudo efetuado na Universidade de Brasília, em artigo publicado por Almeida, Nunes e Souza Júnior (2021), indica que houve melhorias no atendimento ao público, incidência de maior foco, redução de interrupções no trabalho e aumento no tempo de cobertura dos atendimentos. Os autores ainda explicam que a jornada flexibilizada, aliada a um planejamento adequado, pode gerar significativo aumento do nível de atendimento, e ao mesmo tempo, na qualidade de vida dos servidores técnico administrativos.

Cabe destacar que tanto a posição da CGU quanto do Órgão Central do SIPEC não fez nenhuma menção à autonomia das IFES ou a discricionariedade dos Reitores para autorizar a jornada flexibilizada. Nesse diapasão, Boaventura (1990, p. 302) argumenta que a autonomia universitária não significa uma liberdade total, pois a universidade, sendo instituição pertencente à sociedade e pela função que cumpre, enfrenta limitações em sua liberdade de ação. Assim, embora a autonomia seja crucial para a liberdade acadêmica, deve coexistir com a supervisão estatal, como a dos Tribunais de Contas no Brasil, especialmente no controle de gastos.

No entanto, o autor sustenta que a supervisão não deve se tornar dirigismo, de forma a comprometer a autonomia. Desta maneira ele chegou à conclusão de que a liberdade universitária deve ser combinada com a prestação de contas dos recursos recebidos. Giuseppe da Costa tem entendimento semelhante, ao colocar a autonomia como ponto-chave para livrar as universidades dos excessos burocráticos do poder executivo:

A autonomia universitária constitucional representa, de certa forma, a quebra dos grilhões que prendiam e que hoje ainda prendem tais instituições aos órgãos centrais da Administração Pública. Representa uma perda do poder controlador dos governos em relação a essa significativa fatia. E perda de poder ninguém quer, pois pode significar, por via reflexa, um enfraquecimento do poder político (Costa, 1990, p. 2).

Inclusive, seu pensamento coaduna-se com o conflito apresentado alhures, quando os órgãos de controle buscam analisar os dispositivos da forma mais restrita, desconsiderando a margem de discricionariedade dos dirigentes das IFES:

Sentimos a presença nítida de uma competição. De um lado, os administradores das universidades, pugnando por uma interpretação fortemente ampla do teor do art. 207 da Constituição; no outro flanco, os órgãos centrais dos governos buscando interpretar o dispositivo da forma mais restritiva possível. Pessoalmente, entendemos que o assunto deve ser apreciado unicamente à luz do Direito Constitucional e que os debates devem se restringir ao exame jurídico da matéria (Costa, 1990, p. 3).

Anna Ferraz, ao se debruçar sobre as consequências da autonomia constitucional das universidades, relata:

A amplitude desta autonomia se define, primeiramente, com fundamento na disciplina constitucional apontada: será ela exercida, nos termos da Constituição e independentemente de previsão ou disciplina de qualquer legislação hierárquica inferior. Impõe-se, portanto, registrar: onde não houver proibição, vedação ou limitação constitucional, há de imperar o princípio autonômico. Assim, diferentemente do que ocorre com a Administração Pública direta, que somente pode atuar a partir da lei, o ente autônomo, cuja autonomia é definida na Constituição e não subordinada à lei de modo expreso, atua de modo "autonômico", sendo a "liberdade" ou autonomia, respeitados os limites constitucionais, o princípio norteador é fundamental para o seu funcionamento. (Ferraz, 1999, p.127)

Como se pode concluir da literatura, não se pode olvidar da relevância da função de controle de legalidade na Administração Pública, exercida pelos órgãos de supervisão e controle. Todavia, esse controle estatal não pode suprimir, ou mesmo dificultar o exercício da autonomia das universidades, tendo em consideração uma prerrogativa conferida pela própria Constituição Federal, e que serve para o cumprimento das funções que lhes foram constitucionalmente delegadas.

Portanto, do que foi exposto até o momento, a literatura não nega a importância da inafastabilidade das funções de supervisão do Estado sobre as universidades, bem como a obrigatoriedade da submissão delas às demais leis e normativos vigentes, assim concluindo-se que a autonomia não é absoluta e não pode ser usada como subsídio para uma gestão soberana.

Em contraponto, os autores ponderam que a supervisão deve ser usada com moderação para que a autonomia universitária seja exercida ao encontro da vontade do

constituente. O desafio então residiria em buscar o ponto de equilíbrio entre o exercício prudente da autonomia e o controle responsável da legalidade.

Para tanto, é primordial se identificar a visão da autonomia universitária sob o prisma do órgão jurisdicional maior do controle de legalidade, o TCU, e compará-la ao órgão de controle interno da Administração Pública, a CGU.

Analisar o posicionamento desses órgãos contribuirá para a identificação de possíveis contradições, que servirão como subsídios para futuras discussões sobre a necessidade de alteração de normativos, ou mesmo a mudança de diretrizes nas auditorias pelos órgãos de controle, por exemplo.

No próximo capítulo, será descrita a forma como será extraída e analisada a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, e os entendimentos da Controladoria-Geral da União sobre os limites da autonomia, e no que tange à legalidade e as decisões que envolvem a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das IFES.

3 METODOLOGIA

De um modo geral a pesquisa se centra em três etapas baseadas respectivamente na pesquisa bibliográfica, para compreensão e consolidação dos conceitos tratados, conforme capítulo anterior, na pesquisa documental utilizando as técnicas de análise de jurisprudência por meio do protocolo denominado Método de Análise de Decisão (MAD), de Freitas Filho e Lima (2010), e na pesquisa de campo, para preencher as lacunas de informações relevantes não obtidas nos posicionamentos contidos nas decisões e estabelecer comparações entre a posição institucional e pessoal dos ministros do TCU.

A pesquisa bibliográfica servirá para o levantamento de informações sobre o tema, para narrar os conceitos, processo histórico, nuances, e trazer todo o conhecimento necessário para contextualizar o estudo e subsidiar a segunda parte, que é a análise de jurisprudência das cortes.

A pesquisa documental, utilizando-se do MAD, por sua vez, se resume ao levantamento das decisões, para compor a análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

Por fim, a entrevista servirá para aprofundar a análise das decisões do TCU, assim como explorar as lacunas ou pontos não compreendidos nos acórdãos. Num segundo ponto, a entrevista também tem como finalidade checar se as opiniões dos Ministros se coadunam com a posição institucional do TCU.

3.1 Justificativa quanto à escolha do método

A escolha da Metodologia de Análise de Decisões (2010) como método para este trabalho baseia-se em várias razões que destacam sua adequação e relevância para a análise de decisões judiciais no campo do Direito e das Políticas Públicas. O MAD oferece um conjunto estruturado e sistemático de procedimentos que permitem uma análise comparativa, lógica e reproduzível das decisões, proporcionando uma compreensão aprofundada das práticas decisórias.

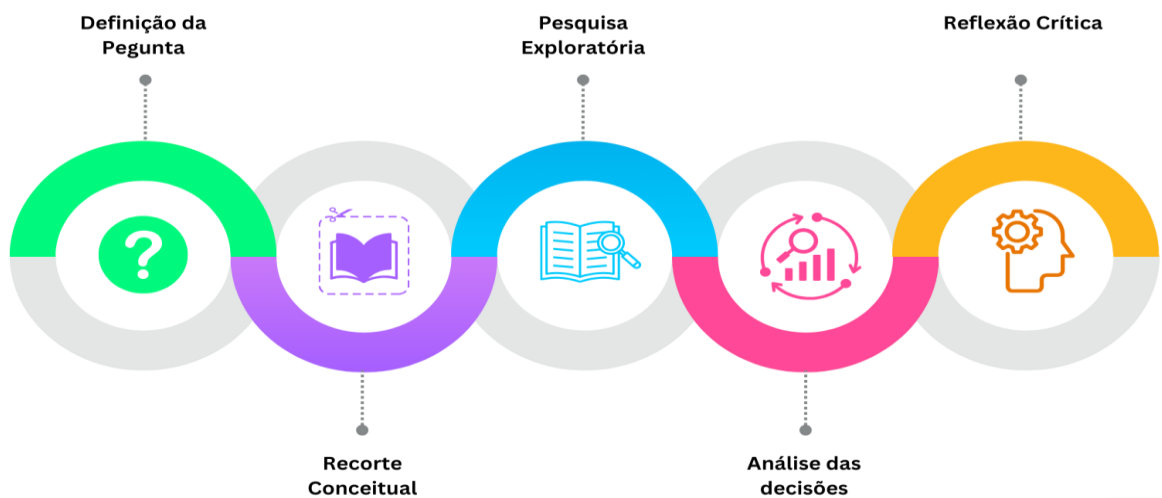
Basicamente, o MAD servirá para construir uma visão baseada em evidências da jurisprudência do TCU acerca da autonomia universitária em confronto ao princípio da

legalidade, e quanto à jornada flexibilizada de trabalho dos servidores técnicos administrativos.

O método será adaptado para adequações a este trabalho, contando também com elementos da metodologia de análise de jurisprudência, de Camila Duran (2016), como a delimitação específica do *case brief* das decisões selecionadas.

A ilustração abaixo mostra a estrutura do MAD (2010):

Figura 2 — Fluxograma de estrutura do MAD



Fonte: Elaboração própria

3.2 Definição da pergunta

Esta pesquisa documental configurar-se-á como uma análise de jurisprudência com base no método MAD. O primeiro passo para a execução desta técnica de pesquisa é a definição da pergunta que se delineia: Como vem sendo balanceado o conflito entre o princípio da autonomia universitária e o princípio da legalidade no contexto da flexibilização da jornada de trabalho nas universidades federais na visão do TCU e da CGU?

3.3 Recorte conceitual

Neste tópico, aborda-se a definição e a delimitação dos conceitos fundamentais para a compreensão do tema da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino. O recorte conceitual é essencial para a construção de um quadro teórico coerente e consistente, que permita analisar de forma aprofundada e precisa as questões relacionadas à autonomia universitária e ao princípio da legalidade.

Posto que este trabalho será dividido em duas partes: uma teórica e a outra analítica, com os posicionamentos do TCU e da CGU, os conceitos serão abordados apenas na primeira parte, e comparados aos resultados no final.

3.3.1 Recorte temporal

Esta fase se dá pela familiarização com o campo onde o problema se insere. Para isto, delimitar-se-á um recorte temporal para a busca destas decisões. Este recorte na qual serão coletadas as decisões será investigado em termos de acontecimentos políticos e educacionais que podem interferir nas decisões proferidas. Portanto, haverá um tópico nesta seção para a contextualização dos acontecimentos do período de publicação das decisões analisadas.

Nesse contexto, escolheu-se um recorte dos últimos oito anos para o TCU, considerando o período em que as 79 IFES foram auditadas especificamente no quesito “flexibilização da jornada de trabalho dos técnicos das IFES”.

3.4 Pesquisa exploratória

Nesta etapa são levantados os órgãos cujas decisões serão analisadas, assim como os tipos de decisões, seu contexto histórico e, por fim, será feita a catalogação destas decisões em uma base de documentos criada pelo pesquisador.

3.4.1 Recorte institucional

O Recorte institucional se refere à escolha dos órgãos decisores, alvos da pesquisa, que variam conforme a pertinência do tema a ser pesquisado às funções finalísticas do órgão.

3.4.1.1 Definição dos órgãos decisórios

Como já citado na delimitação da pergunta, foi escolhido o TCU pois é o órgão responsável pelo Controle Externo da legalidade em nível federal, de modo que as suas decisões têm alcance em toda a União, onde estão situadas as IFES, e em certos casos, para os Estados e Municípios.

3.4.1.2 Escolha da base de dados

As decisões serão coletadas e pesquisadas na base oficial do órgão supramencionado. Foi consultado o módulo de pesquisa integrada no portal do TCU, no endereço eletrônico “<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>”, e em seguida selecionando a aba “Acórdãos”, cujo acesso foi feito pelo sítio eletrônico “<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>”.

3.4.1.3 Busca nas bases de dados

Strings de busca: No campo de busca, foi inserida a string “flexibilização da jornada de trabalho” E (“Universidade Federal” OU “Instituto Federal” OU “CEFET”). O quadro 2 a seguir mostra o quantitativo de acórdãos a partir da *string* inserida:

Quadro 2 – Aplicação da *string* de busca e resultados

String de busca	Quantidade de Acórdãos
“flexibilização da jornada de trabalho” E (“Universidade Federal” OU “Instituto Federal” OU “CEFET”)	43

Fonte: Elaboração própria

Filtros: Serão utilizados inicialmente os filtros no campo de *string* de busca, excluindo os acórdãos de relação, e selecionando os acórdãos compreendidos entre o

ano de 2016 e 2024 (8 anos de recorte). Salienta-se que essa medida se justifica pelo fato dos acórdãos de relação serem complementos de acórdãos anteriores, sendo redundante considerar a análise desse tipo de decisão.

3.4.2 Seleção das decisões

A seleção das decisões tem o condão de trazer clareza ao tema. Estes documentos serão buscados nas bases de dados supracitadas. E a extração das informações será feita conforme o procedimento abaixo:

- a) **Tipos de decisões:** Serão selecionados apenas acórdãos, ou seja, decisões proferidas por órgãos colegiados, ou pelo tribunal pleno, pois as decisões monocráticas ainda são passíveis de revisão posterior ou reforma pelas turmas ou pleno;
- b) **Critérios de Inclusão:** Inicialmente não serão estabelecidos critérios de inclusão;
- c) **Critérios de exclusão:** Serão excluídos os acórdãos que tratam de autonomia universitária de universidades privadas, estaduais e municipais, e que não tratam de jornada flexibilizada de TAE.

Seguindo o protocolo, foram filtrados apenas os acórdãos comuns, excluindo os acórdãos de relação, que totalizavam 20, e julgados entre 2016 e 2024, tendo o seguinte resultado:

Quadro 3 – Filtro por tipo de acórdão e ano

Ano de julgamento	Quantidade de Acórdãos
2016	1
2017	2
2018	4
2019	3
2020	2
2022	1
2024	1
Total	14

Fonte: Elaboração própria

Após a filtragem, foram aplicados os critérios de exclusão, retirando as decisões que não envolvem jornada flexibilizada de técnicos administrativos em educação, e que

não tem como polo passivo universidades e institutos federais, o que resultou na exclusão dos seguintes acórdãos:

Quadro 4- Análise dos critérios de exclusão.

Número do Acórdão	Assunto	Entidade	Critério de exclusão
ACÓRDÃO 1833/2024 ATA 36/2024 - PLENÁRIO	DENÚNCIA. Representação referente ao ato de gestão com código Uasg 153031 (Objeto: Denúncia de irregularidade no pagamento do Adicional de Plantão Hospitalar (APH) a servidores públicos federais lotados no hospital universitário da Universidade Federal de São Paulo. Pagamentos realizados a servidores em jornada flexibilizada de 30 horas semanais antes do cumprimento da jornada legal do cargo, em desacordo com as determinações dos Acórdãos Nº 2729/2017 TCU Plenário e Nº 2.602/2013-TCU-Plenário. Dano ao erário público. Necessidade de suspensão dos pagamentos irregulares.)	Universidade Federal de São Paulo.	Não trata sobre flexibilização da jornada de trabalho
ACÓRDÃO 2552/2019 ATA 41/2019 - PLENÁRIO	Auditoria realizada com o objetivo de avaliar os controles e o efetivo cumprimento da jornada de trabalho de professores e de profissionais de saúde.	Universidade de Brasília; Hospital Clementino Fraga Filho; Hospital Universitário de Brasília; Universidade Federal do Rio de Janeiro.	Não trata de cumprimento de jornada flexibilizada, mas de pagamento de adicional de plantão hospitalar após a 41ª hora da jornada semanal
ACÓRDÃO 6326/2018 ATA 26/2018 - SEGUNDA CÂMARA	Prestação de contas anual relativa ao exercício de 2016.	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Unilab.	A universidade auditada não adotou jornada flexibilizada de trabalho em nenhum setor
ACÓRDÃO 9687/2017 ATA 42/2017 - SEGUNDA CÂMARA	Representação formulada por Edcon Comércio e Construções Ltda., acerca de possíveis atos antijurídicos praticados pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), em concorrência cujo objeto foi a construção da 2ª etapa da Escola Lygia Maria Rocha Leão Laporta.	Universidade Federal do Rio Grande do Norte.	Trata de jornada de funcionários de empresa privada contratada por universidade

Fonte: Elaboração própria

Ao final do procedimento, restaram 10 (dez) acórdãos que foram codificados e analisados.

3.4.3 Leitura do contexto factual extrajudicial

O contexto factual para além das decisões será traçado com base no recorte temporal estabelecido para o conjunto de acórdãos que é de 8 anos. Neste período foram levantados aspectos que podem interferir nas decisões analisadas, como: Promulgação de leis, decretos e outros instrumentos legais e normativos; Manifestações e greves universitárias; Mandatos e medidas políticas; Auditorias sobre os temas.

A compilação destas informações se deu na forma de uma linha do tempo com a marcação dos eventos ao longo desta, de maneira a entender se acontecimentos extrajudiciais interferem e em que medidas o fazem nas decisões.

3.4.4 Organização das decisões de forma a “tratar” os dados

A etapa se refere à organização, catalogação e classificação das decisões extraídas das bases, com intuito de realizar a análise de modo racional e sistemático do conjunto de decisões.

3.4.5 Gerenciador de bibliografia

No intuito de organizar os documentos para análise, estes foram catalogados no gerenciador Mendeley, versão online (Elsevier, c2023). A catalogação será feita de forma distinta da que a ABNT recomenda. Conforme ABNT NBR 6023, de 2018 (ABNT, 2018), os elementos essenciais para referência de jurisprudência são:

Figura 3 — Elementos essenciais para referência de jurisprudência

JURISDIÇÃO. Nome da corte ou tribunal (X. turma). Tipo de documento nº /SIGLA DO ESTADO. Ementa [...]. Vara ou Ofício ou Cartório ou Câmara ou Outra unidade do tribunal. Recorrido: _____. Recorrente: _____. Relator: _____, data. Unidade ou Disponível em: www.site.com . Acesso em: DIA mês abreviado. ANO.
--

Fonte: Elaboração Própria, baseado em ABNT (2018).

No entanto, a identificação dos documentos no Mendeley será feita preenchendo-se, no lugar do Autor Jurisdição, o nome do relator, o título permanecerá o tipo de documento e sua numeração e a data será a de publicação do acórdão.

3.4.6 Instrumento: *Case brief*

Para coleta das informações das decisões foi elaborado um *case brief* conforme recomendação de Duran (2016), com adaptações para adequação à rotina processual do TCU, visto não ser exatamente uma corte judicial, contendo informações como: Número de identificação do Acórdão; pleno ou câmara; Relator; Ano de julgamento; Partes; Ementa; Questão-problema; Fundamento principal; Decisão e Precedentes.

O preenchimento do *case brief* será feito conforme o modelo abaixo, salientando-se que foram feitas adaptações, retirando campos de informações que não eram compatíveis e aplicáveis ao funcionamento do TCU:

Quadro 5 – *Case brief*

Decisão 1	
Câmara	
Relator	
Partes	
Ano	
Ementa	
Questão-Problema	
Fundamento principal	

Fonte: Elaboração própria

3.4.7 Extração da orientação

A extração da orientação se dará através do preenchimento do *case brief* manualmente através da leitura sequencial do texto. Em seguida, será feita a interpretação destes dados visando a verificação de como os decisores estão a utilizar os conceitos, valores, institutos e princípios presentes nas decisões dentro do recorte metodológico previamente escolhido pelo pesquisador. Esta será feita por meio de verificação da ocorrência de elementos narrativos com os quais são construídos os argumentos. Será construído um quadro com algumas perguntas sobre: as diferenças de decisão entre câmaras e pleno; o perfil de decisão atribuído a diferentes relatores; perfil das partes envolvidas e citadas no documento; caracterização e recorrência do

contextual da decisão; clareza e coerência da ementa; influência dos dispositivos citados na decisão final; questões-problema citadas; tendência do fundamento; resultado final da votação; uso de fundamentos de voto vencido em caso vencedor; sustentação do raciocínio desenvolvido; presença de citação de casos análogos; e ratificação da decisão pelos casos análogos.

3.5 Categorização

A categorização dos conteúdos dos acórdãos foi baseada em duas grandes categorias: princípios da legalidade e da autonomia universitária. Esta última, por sua vez, foi subdividida na dimensão administrativa da autonomia, pois é a única que nos importa. O foco da análise será na primeira dimensão e no princípio da legalidade. Serão mapeados trechos dos acórdãos que remetam a qual destes princípios fundamentaram as decisões.

Quadro 6 — Análise de conteúdo dos acórdãos

CATEGORIA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL	SUBCATEGORIA	CÓDIGO	ÍNDICE	INDICADORES
Autonomia universitária	Dimensão de interesse	Autonomia Administrativa	AUT	“autonomia”	
Legalidade	Lei 8112 - estatuto do servidor federal	Enquadramento da jornada à Lei 8.112/1990	JLEI	“Lei 8.112”,	
		Submissão ao princípio da legalidade	JLEG	“legalidade”	
	Decreto -1590/1995 - jornada de trabalho do servidor	Enquadramento da jornada ao Decreto 1.590/1995	JDE	“Decreto 1.590”	

Fonte: Elaboração própria

O primeiro termo elencado, “autonomia”, foi escolhido de forma genérica, não acompanhado de dimensões administrativa, financeira, didática-científica ou patrimonial, pois na análise preliminar dos acórdãos foi notada a baixíssima incidência, de modo que fazer a distinção específica do termo implicaria em praticamente nenhuma incidência de

termos relacionados à autonomia. Dessa forma, optou pelo termo genérico para obter uma percepção mesmo que ampla sobre menções à autonomia universitária.

Os termos relativos ao princípio da legalidade escolhidos, “Lei 8.112”, “legalidade” e Decreto 1.590, justificam-se pela identificação em análise preliminar de se configurarem os termos mais citados em todos os acórdãos.

Longe de se esgotarem todos os termos relacionados a autonomia ou legalidade, o intuito é apenas trazer uma breve noção do tamanho da ênfase dada pelo tribunal em sua jurisprudência sobre o tema.

3.6 Reflexão crítica

Esta etapa consiste na análise dos conceitos, valores, institutos e princípios no nível desconstrutivo e lógico-formal, identificando através da narrativa, o sentido da prática decisória dos órgãos julgadores.

3.6.1 Interpretação dos dados

Nesta fase é analisado o resultado da compilação da massa dos dados judiciais extraídos, definindo os critérios de interpretação e comparando os valores entre as decisões.

3.6.1.1 Estabelecimento da parametrização do sentido linguístico

No contexto do MAD, a parametrização de sentido linguístico das palavras, por via dos instrumentos da teoria da linguagem lógico-formal, é uma abordagem apropriada para trazer clareza e precisão ao processo decisório. O procedimento envolve definir critérios objetivos para interpretar palavras e frases utilizadas nas análises, diferenciando logicamente entre termos de valor e descritivos.

As palavras de valor expressam julgamentos subjetivos e avaliações, como “bom”, “justo” ou “inaceitável”, refletindo valores e crenças individuais ou coletivas. Já as

palavras descritivas fornecem informações objetivas e mensuráveis, descrevendo fatos ou características observáveis, como "grande", "rápido" ou "azul".

Ao aplicar princípios da lógica formal, o MAD possibilita uma distinção clara entre elementos subjetivos e objetivos, reduzindo ambiguidades e promovendo uma comunicação mais precisa. Essa diferenciação é essencial para a tomada de decisões informadas e fundamentadas, contribuindo para a eficácia e transparência das análises.

3.7 Entrevista

Como parte da metodologia qualitativa adotada neste estudo, serão realizadas entrevistas com membros do TCU e da CGU. O objetivo das entrevistas é obter uma visão mais aprofundada sobre as percepções e interpretações a respeito dos limites da autonomia universitária, especialmente no que se refere à flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos.

As entrevistas serão conduzidas com base em roteiro semiestruturado, o que permitirá aos entrevistados maior liberdade para explorar os temas propostos, ao passo em que garante que os tópicos centrais do estudo sejam abordados de forma consistente, assim suprimindo eventuais lacunas de entendimentos nas decisões. Entre os temas discutidos, destaca-se a visão dos entrevistados sobre o papel dos órgãos de controle na governança das universidades e a aplicação do princípio da legalidade em detrimento da autonomia universitária.

Do exame do relatório da CGU acerca da flexibilização de jornada abordado na revisão teórica, identificaram-se pontos interessantes, que careciam ser esclarecidos, também podendo ser percebidos em igual recorrência, quando das análises dos acórdãos do TCU.

A priori, nenhuma documentação trouxe citações ou dados sobre as razões pelas quais as universidades historicamente tanto pleiteiam implementar a flexibilização de forma ampla na instituição. Denotou-se, ainda, a falta de menções sob qualquer termo, ao princípio da autonomia universitária, de modo que somente puderam ser encontradas referências à legalidade. Restaram dúvidas também, sobre a sinergia entre os entendimentos adotados pela CGU e a jurisprudência praticada pelo TCU.

Ainda, tem-se por importante saber a percepção dos agentes sobre possíveis soluções para saneamento do conflito, além da convencional aplicação de sanções ou anulações e correções dos atos administrativos exarados pelos reitores.

Assim, foram elaboradas perguntas em que consolidam todas essas questões ventiladas, e que poderiam ser resolvidas pela resposta do entrevistado, sendo organizada da seguinte maneira:

Quadro 7 – Roteiro de perguntas para a CGU

Pergunta 1: Qual a sua percepção sobre a persistência e motivação das universidades na busca pela aplicação da jornada flexibilizada de forma ampla nas universidades? Quais as razões que o sr. vê para que tanto busquem esse mecanismo em relação a outras instituições?
Pergunta 2: Ao realizar as auditorias, a CGU considera a esfera de autonomia dos órgãos quando analisa a legalidade dos atos administrativos? Caso positivo, como isso é feito, de forma a garantir que essa autonomia seja respeitada?
Pergunta 3: Na sua atuação na CGU, você considera os entendimentos do TCU ao auditar os processos relativos às IFES? Há ocasiões em que discordam dos posicionamentos do TCU?
Pergunta 4: Na sua visão, como essa questão da generalização da flexibilização de jornada nas universidades poderia ser sanada?
Pergunta 5: O Sr. tem conhecimento de outros posicionamentos divergentes do sr. na CGU? Ex: a universidade tem autonomia para implementar a flex discricionariamente da forma que desejar.

Fonte: Elaboração própria

Em similar situação com a CGU, restaram nos acórdãos, as mesmas questões relacionadas à falta de menções ao princípio da autonomia e as demais já citadas no tópico 4.3.1.

Dessarte, de modo que possa ser estabelecida uma comparação entre os posicionamentos dos órgãos, foram elaboradas perguntas no mesmo sentido do Quadro 7, porém com os devidos ajustes para adequação ao TCU, ficando da seguinte forma:

Quadro 8 — Roteiro de perguntas para o TCU

Pergunta 1: Qual a sua percepção sobre a persistência e motivação das universidades na busca pela aplicação da jornada flexibilizada de forma ampla nas universidades? Quais as razões que o sr. vê para que tanto busquem esse mecanismo em relação a outras instituições?
Pergunta 2: Ao julgar os processos, o TCU considera a esfera de autonomia dos órgãos quando analisa a legalidade dos atos administrativos? Caso positivo, como isso é feito, de forma a garantir que essa autonomia seja respeitada?
Pergunta 3: Na sua atuação no TCU, você considera os entendimentos da CGU ao julgar os processos relativos às IFES? Há ocasiões em que discordam dos posicionamentos da CGU?
Pergunta 4: Na sua visão, como essa questão da generalização da flexibilização de jornada nas universidades poderia ser sanada?
Pergunta 5: O Sr. tem conhecimento de outros posicionamentos divergentes do sr. no TCU? Ex: a universidade tem autonomia para implementar a flex discricionariamente da forma que desejar.

Fonte: Elaboração própria

No caso, foram enviados convites aos nove ministros titulares, estendendo o convite também à equipe da unidade especializada em auditoria da área educacional.

Dos 9 (nove) convites enviados, 3 (três) ministros titulares aceitaram participar da entrevista, e os demais, recusaram por motivos de falta de agenda ou não responderam aos e-mails. No caso da equipe técnica especializada, não houve resposta ao convite.

Foram entrevistados, de forma presencial na sede do TCU, em Brasília, os ministros Augusto Nardes, Antônio Anastasia e Jorge Oliveira nos dias 7 e 22 do mês de outubro, e 12 de novembro do ano corrente, respectivamente.

3.8 Comparação das orientações

Esta última etapa consiste na análise explicativa da prática, na qual serão analisadas a coerência das decisões, as implicações políticas da prática do decisor tendo em vista este o marco teórico escolhido. Em seguida, produzir-se-á uma tipologia da retórica de justificação decisória, identificando os modos de fundamentação e os argumentos preponderantes destas, com o objetivo de entender os possíveis desdobramentos teóricos e práticos da linha argumentativa.

Além disso, é realizada uma comparação entre a linha de argumentação das decisões judiciais e das falas dos ministros entrevistados, para verificar a coerência, ou possíveis contradições entre a posição institucional do tribunal e subjetiva dos seus membros.

4 RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados os resultados obtidos a partir da análise da jurisprudência da corte de contas, por intermédio do MAD, com o objetivo de responder à questão de pesquisa e alcançar os objetivos propostos, bem como seguido dos dados das entrevistas dos ministros. Foram analisados ao total 10 (dez) acórdãos.

4.1 Resultados da análise de jurisprudência pelo MAD

A seguir, apresenta-se um quadro-síntese dos resultados dos acórdãos analisados:

Quadro 9 – Acórdãos considerados para análise

Número do Acórdão	Assunto	Entidade
Acórdão 4243/2022 ata 25/2022 - primeira câmara	Prestação de contas. 2017. Contas regulares com ressalvas de alguns responsáveis e regulares dos demais. Pagamento irregular de retribuição por titulação. Determinações.	Universidade Federal de Pelotas.
Acórdão 4273/2020 ata 9/2020 - primeira câmara	Prestação de contas. Regularidade com quitação plena de alguns responsáveis. Regularidade com ressalvas com quitação para os demais.	Fundação Universidade de Brasília.
Acórdão 469/2020 ata 1/2020 - primeira câmara	Monitoramento de determinações dirigidas ao instituto federal de educação, ciência e tecnologia de mato grosso por meio do acórdão 3.077/2015-TCU-primeira câmara. Gestão de pessoas e segurança do trabalho. Audiência. Cumprimento de duas determinações. Cumprimento parcial de uma determinação. Desnecessidade de aplicação de sanção. Arquivamento.	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.
Acórdão 9905/2019 ata 36/2019 - segunda câmara	Prestação de contas. Falhas no planejamento, na execução de contratos e em gestão de pessoas. Contas regulares com ressalva de oito responsáveis. Contas regulares dos demais. Ciência.	Universidade Federal da Bahia.
Acórdão 5005/2019 ata 23/2019 - segunda câmara	Prestação de contas do exercício de 2016 do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do acre. Revelia. Contas regulares com ressalva de catorze responsáveis. Contas regulares, com quitação plena, dos demais.	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre.
Acórdão 9005/2018 ata 28/2018 - primeira câmara	Prestação de contas anuais. Universidade federal de juiz de fora. Exercício de 2014. Irregularidades diversas. Audiências. Razões de justificativa do pró-reitor acolhidas. Contas regulares com quitação plena. Rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo	Universidade Federal de Juiz de Fora.

	ex-reitor. Contas irregulares e multa. Determinações. Recomendações. Ciência.	
Acórdão 3510/2018 ata 15/2018 - segunda câmara	Prestação de contas (exercício de 2015). Concessão de jornada reduzida a servidores em desacordo com o decreto 1.590/1995. Audiências. Regularidade com ressalva das contas de alguns responsáveis. Regularidade das contas de outros. Determinações. Ciência.	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN.
Acórdão 291/2018 ata 5/2018 - plenário	Representação. Redução de jornada de trabalho. Ausência de previsão legal. Medida cautelar. Oitiva.	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -Rio-Grandense.
Acórdão 2729/2017 ata 50/2017 - plenário	Relatório de auditoria. Avaliação do cumprimento da jornada de trabalho na fundação universidade de Brasília, na universidade federal do rio de janeiro e em hospitais a elas ligados. Ocorrências que podem ensejar prejuízos aos cofres públicos, comprometer os serviços prestados e inviabilizar os controles. Determinações e recomendações.	Fundação Universidade de Brasília; Hospital Clementino Fraga Filho; Hospital Universitário de Brasília - HUB; Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Acórdão 603/2016 ata 8/2016 - plenário	Monitoramento das determinações constantes do item 9.1 do acórdão 2.135/2012-TCU-plenário, que apreciou auditoria de acumulação de cargos na UFRN. Várias situações regularizadas. Outras ocorrências pendentes de decisão judicial. Diversas ocorrências não regularizadas pela universidade. Novas determinações. Recomendações com vistas a melhorar o procedimento de controle de acumulações de cargos.	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Fonte: Elaboração própria

Serão apresentados abaixo o quadro referente ao case brief de cada acórdãos, com as respectivas análises.

4.1.1 Análise dos Acórdãos

Os acórdãos serão analisados por ordem cronológica, do mais antigo seguindo até o mais recente.

4.1.1.1 Acórdão 603/2016

Quadro 10 – Acórdãos 603/2016

Decisão 1	ACÓRDÃO 603/2016
Câmara	PLENÁRIO
Relator	VITAL DO RÊGO
Partes	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Ano	2016
Ementa	Monitoramento das determinações constantes do item 9.1 do acórdão 2.135/2012-tcu-plenário, que apreciou auditoria de acumulação de cargos na ufrn. Várias situações regularizadas. Outras ocorrências pendentes de decisão judicial. Diversas ocorrências não regularizadas pela universidade. Novas determinações. Recomendações com vistas a melhorar o procedimento de controle de acumulações de cargos.
Questão-Problema	Possibilidade de acumulação de cargos na área de saúde, sendo um deles de 40 horas, porém exercendo a jornada flexibilizada de 30 horas semanais. A equipe técnica do TCU entendeu que o limite de jornada para fins de acumulação deve considerar a jornada do cargo e não a efetivamente realizada.
Fundamento principal	Para ser considerada lícita a acumulação de cargos com jornada flexibilizada de 30h deverão ser cumpridos os requisitos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	TCU divergiu da equipe técnica e deliberou que no caso que é lícita a acumulação devendo considerar a jornada realmente realizada, que era exercida em regime de flexibilização
Precedentes	Acórdão 1677/2005-TCU-Plenário, 3.646/2012-TCU-1ª Câmara e 1.683/2012-TCU-Plenário

Fonte: Elaboração própria

O referido acórdão trata de processo de monitoramento de itens do Acórdão 2.135/2012-TCU-Plenário, em que versa sobre a verificação do cumprimento das medidas determinadas pelo TCU, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como a regularização de acumulações ilícitas de cargos, incluindo casos de acúmulo de mais de dois cargos, infração ao regime de dedicação exclusiva e jornadas incompatíveis. O acórdão constatou que várias irregularidades foram sanadas, mas algumas ainda permaneciam pendentes, devido a decisões judiciais ou à falta de ação da UFRN. O TCU emitiu novas determinações e recomendações para melhorar o controle de acumulação de cargos na universidade

No acórdão supracitado, no que concerne a investigação sobre a legalidade da acumulação de cargos de servidores da UFRN, o resultado do julgamento foi favorável à universidade, entendendo que a jornada dos servidores da área da saúde da universidade deve considerar as horas efetivamente realizadas nos locais de trabalho. Assim, *in casu*, levando em conta que um dos cargos era de 30 horas semanais de origem e o outro realizava 30 horas em regime de flexibilização, o que estava dentro do teto de

60 horas semanais, foi julgado legalmente válido. Salienta-se que a análise do TCU se ateve tão somente à legalidade, não fazendo qualquer menção à autonomia da universidade.

Nesse sentido, vale trazer trecho do documento em que se enfatiza o enquadramento do caso ao princípio da legalidade:

Relativamente às ocorrências de jornadas incompatíveis de servidores da UFRN que trabalham em suas unidades de saúde, mencionada Universidade aprovou a Portaria 583/2012-R, de 26/4/2012, que autorizou a flexibilização da jornada de trabalho nos hospitais da Universidade, com a possibilidade de carga horária diária de seis horas e semanal de trinta horas, destacando que os servidores que atuassem em regime de plantão deveriam cumprir onze plantões mensais de doze horas ou um quantitativo de plantões que, de uma forma ou de outra, totalizasse o mínimo de 132 horas por mês.

A unidade técnica, ao avaliar as informações trazidas pela UFRN quanto à mencionada Portaria, entendeu que as situações de incompatibilidade de jornadas estariam resolvidas. Contudo, também concluiu que a redução da jornada para trinta horas semanais sem o respectivo ajuste da remuneração correspondente caracterizaria indício de que houve extrapolação de competência por parte da autoridade signatária da Portaria 583/2012-R, e que a União poderia estar incorrendo em renúncia reversa de recursos, na forma de abdicação de horas trabalhadas por parte dos servidores. Em face dessa conclusão, pugna para que seja dada ciência dessa situação à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), para que possa servir de subsídio informacional para o planejamento de suas futuras ações de controle externo.

Divirjo das conclusões e da proposta de encaminhamento da Secex-RN quanto a esse ponto. A flexibilização de jornada, com o estabelecimento de seis horas diárias e trinta horas semanais, é admitida pelo Decreto 1.590/1995, que assim dispõe em seu art. 3º, com redação dada pelo Decreto 4.836/2003:

Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições.

Em diversas ocasiões, esta Corte de Contas já se manifestou acerca da possibilidade de redução da jornada para seis horas diárias e trinta horas semanais para os casos de serviços que exijam atividades contínuas prestadas em regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, como é o caso do objeto da Portaria 583/2012-R. Nesse sentido, menciono os Acórdão 1677/2005-TCU-Plenário, 3.646/2012-TCU-1ª Câmara e 1.683/2012-TCU-Plenário.

No âmbito do Poder Executivo Federal, essa matéria encontra-se pacificada, nos termos do que restou assente na Nota AGU/AFC-07/2008 e na Nota Técnica 007/PGF/LLC/2008, aprovada pelo Consultor-Geral da União e pelo Advogado-Geral da União. Esta última, assim concluiu:

Ante o exposto, s.m.j., deve-se responder à proposição da PGF pela aplicação do regime legal da jornada de 40 horas semanais a todos servidores públicos da

administração pública federal direta e indireta, deferindo-se o regime de 30 horas semanais apenas aos que exercerem efetivamente atividades em serviços que exigirem prestação contínua em período diário igual ou superior a 12 horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, mediante ato especial do chefe da instituição que indique a atividade respectiva e os servidores alcançados, sendo a possibilidade contrária somente com a alteração do Decreto n. 1590/95.

Por essas razões, entendo desnecessária a adoção da medida sugerida pela Secex-RN. (Brasil, 2016)

4.1.1.2 Acórdão 2279/2017

Quadro 11 – Acórdão 2279/2017

Decisão 2	ACÓRDÃO 2729/2017
Câmara	PLENÁRIO
Relator	WALTON ALENCAR RODRIGUES
Partes	Fundação Universidade de Brasília; Hospital Clementino Fraga Filho; Hospital Universitário de Brasília - HUB; Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Ano	2017
Ementa	Relatório de auditoria. Avaliação do cumprimento da jornada de trabalho na fundação universidade de Brasília, na universidade federal do rio de janeiro e em hospitais a elas ligados. Ocorrências que podem ensejar prejuízos aos cofres públicos, comprometer os serviços prestados e inviabilizar os controles. Determinações e recomendações.
Questão-Problema	Pagamento do APH a partir da 6ª hora e flexibilização sem ato formal
Fundamento principal	A flexibilização só deve ser realizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	O TCU considerou ilegal o estabelecimento de flexibilização sem ato formal no hospital universitário
Precedentes	Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário

Fonte: Elaboração própria

O acórdão trata de processo de monitoramento de itens do Acórdão 1.140/2017-TCU-Plenário, em que versa sobre a auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília (FUB), no Hospital Universitário de Brasília (HUB), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e no Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF). O objetivo foi avaliar o cumprimento da jornada de trabalho pelos professores e profissionais de saúde dessas instituições.

A auditoria identificou deficiências nos controles de frequência e cumprimento da carga horária contratual, além de inconsistências no pagamento do Adicional de Plantão Hospitalar (APH) e a falta de transparência na divulgação de informações sobre as atividades dos docentes. O acórdão resultou em determinações e recomendações de

aprimorar os controles internos e garantir a eficiência dos serviços prestados, bem como a interrupção de pagamentos indevidos.

O Acórdão está diretamente relacionado com a questão da jornada flexibilizada na medida em que na auditoria realizada nas universidades e hospitais envolvidos, foram identificadas situações em que os servidores, especialmente os da área de saúde e professores, estavam cumprindo jornada de trabalho inferior à contratual sem a devida autorização formal. No caso específico do Hospital Universitário de Brasília (HUB), os servidores estatutários, com jornada de trabalho de 40 horas semanais, estavam cumprindo apenas 30 horas semanais, sem que houvesse um ato normativo formal que autorizasse essa flexibilização.

Além disso, no Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF), também houve flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, porém com a devida autorização formal por meio da Portaria 9.871/2011 da UFRJ, que se aplicava apenas aos profissionais de saúde da divisão de enfermagem. No entanto, mesmo em casos onde a flexibilização foi aprovada, o pagamento de adicionais, como o Adicional de Plantão Hospitalar (APH), estava sendo feito indevidamente, a partir da 31ª hora, em desacordo com a legislação que estabelece que o APH só deve ser pago após o cumprimento integral das 40 horas semanais.

Em suma, o TCU entendeu ser ilegal a instituição da jornada flexibilizada sem que esteja fundada em ato administrativo nos trilhos do Decreto nº 1.590/1995.

O posicionamento pela legalidade pode ser evidenciado pelo trecho:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

(...)

9.4. determinar, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Fundação Universidade de Brasília que:

9.5.3. exija dos profissionais de saúde estatutários, vinculados à Fundação Universidade de Brasília, o cumprimento da jornada de trabalho contratual de 40 horas semanais, salvo quando duração de trabalho diversa estiver estabelecida em lei especial, **em respeito ao art. 19 da Lei 8.112/1990** (grifo nosso) e aos princípios da eficiência e da isonomia (Brasil, 2017).

4.1.1.3 Acórdão 291/2018

Quadro 12 – Acórdão 291/2018

Decisão 3	ACÓRDÃO 291/2018
Câmara	PLENÁRIO
Relator	WALTON ALENCAR RODRIGUES
Partes	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -Rio-Grandense.
Ano	2018
Ementa	Representação. Redução de jornada de trabalho. Ausência de previsão legal. Medida cautelar. Oitiva.
Questão-Problema	Concessão de flexibilização de jornada generalizada sem amparo legal
Fundamento principal	A flexibilização só deve ser realizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	O TCU determinou o restabelecimento da jornada dos servidores para 40 horas semanais
Precedentes	Acórdão 1749/2017-TCU, Acórdão 1677/2005-TCU

Fonte: Elaboração própria

O presente acórdão trata de processo de representação sobre irregularidades na flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (IFSul). No caso, a instituição havia concedido a flexibilização da jornada a todos os servidores técnico-administrativos sem ato formal e de forma indiscriminada. O acórdão discute a adequação da medida, apontando a necessidade de cumprimento da legislação que regula a jornada de trabalho no serviço público.

Na decisão, não houve menção à autonomia universitária do IF, atendo-se somente à análise de legalidade dos atos que julgaram conceder irregularmente as jornadas flexibilizadas de 30 horas.

Vale citar fragmento do documento em que se evidencia à posição favorável pela legalidade:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação.

9.2. determinar, cautelarmente, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Rio-Grandense, com fulcro no artigo 276, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, regularize a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos para que passem a cumprir expediente de oito horas diárias, em vez das seis horas atualmente praticadas, adequando a jornada ao previsto nos dispositivos legais, principalmente à Lei 8.112/1990, ao Decreto 1.590/1995, ao do Decreto 4.836/2003 e à Recomendação Conjunta 66/2014 do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, identificando, de

modo expresse, os casos em que a exceção da jornada de trabalho de trinta horas se faz necessária (Brasil, 2018).

4.1.1.4 Acórdão 3510/2018

Quadro 13 – Acórdão 3510/2018

Decisão 4	ACÓRDÃO 3510/2018
Câmara	SEGUNDA CÂMARA
Relator	ANA ARRAES
Partes	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN.
Ano	2018
Ementa	Prestação de contas (exercício de 2015). Concessão de jornada reduzida a servidores em desacordo com o decreto 1.590/1995. Audiências. Regularidade com ressalva das contas de alguns responsáveis. Regularidade das contas de outros. Determinações. Ciência.
Questão-Problema	Concessão de flexibilização de jornada generalizada sem amparo legal
Fundamento principal	A flexibilização só deve ser realizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	O TCU determinou a regularização das jornadas conforme a legislação.
Precedentes	Acórdão 718/2012-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1.872/2015-TCU-Plenário

Fonte: Elaboração própria

O acórdão em questão versa sobre processo de prestação de contas do exercício de 2015 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Entre os itens analisados, o Tribunal examinou a concessão de jornada reduzida a servidores técnico-administrativos em desacordo com o Decreto nº 1.590/1995. A análise apontou que o IFRN implementou jornada de 30 horas semanais para servidores sem observar os critérios estabelecidos pela legislação.

Ao final, o TCU declarou irregular o estabelecimento da jornada flexibilizada no instituto federal e determinou a adequação do regime aos estritos termos e requisitos do decreto supracitado. Neste Acórdão, não houve menção ao princípio da autonomia universitária, somente ao princípio da legalidade, como no exemplo abaixo:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, incisos I e II, 17, 18, 23, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207, 208, § 2º, e 214, incisos I e II, do Regimento
 (...)
 9.3. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte que:
 (...)

9.3.2. **se almejar expedir autorização para servidores cumprirem jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, com dispensa do intervalo para refeições, conforme previsto no art. 3º do Decreto 1.590/1995, com a redação dada pelo Decreto 4.836/2003, o faça mediante regulamentação que observe rigorosamente os requisitos estabelecidos nesse dispositivo normativo**, (grifo nosso) para que somente seja admitida essa flexibilização de jornada de trabalho quando forem atendidas, de forma cumulativa, as seguintes condições: i) os serviços exijam atividades contínuas; ii) o regime de trabalho ocorra em turnos ou escalas, de período igual ou superior a doze horas ininterruptas; e iii) os serviços se deem em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, entendido, esse último, como aquele que ultrapasse às vinte e uma horas; (Brasil, 2018)

4.1.1.5 Acórdão 9005/2018

Quadro 14 – Acórdão 9005/2018

Decisão 5	ACÓRDÃO 9005/2018
Câmara	PRIMEIRA CÂMARA
Relator	BRUNO DANTAS
Partes	Universidade Federal de Juiz de Fora.
Ano	2018
Ementa	Prestação de contas anuais. Universidade federal de juiz de fora. Exercício de 2014. Irregularidades diversas. Audiências. Razões de justificativa do pró-reitor acolhidas. Contas regulares com quitação plena. Rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo ex-reitor. Contas irregulares e multa. Determinações. Recomendações. Ciência.
Questão-Problema	A adoção indevida e generalizada da jornada de 30 horas semanais para os servidores técnico-administrativos, sem justificativa legal, além de outras irregularidades administrativas e financeiras.
Fundamento principal	A flexibilização da jornada de trabalho nos termos do Decreto nº 1.590/1995 é uma exceção e não regra
Decisão	O TCU determinou que a UFJF regularizasse a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, adequando-se ao que prevê o Decreto. Além disso, foram impostas sanções aos gestores responsáveis pelas irregularidades, como multas e rejeição de contas.
Precedentes	Acórdão 3.635/2016-TCU-Primeira Câmara

Fonte: Elaboração própria

O referido acórdão trata da prestação de contas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), relativas ao exercício de 2014, abrangendo diversas irregularidades, como a aquisição de um terreno anexo ao Hospital Universitário com sobrepreço, a concessão irregular do adicional de insalubridade, a adoção generalizada da jornada de trabalho de 30 horas semanais para os servidores técnico-administrativos, entre outras. O processo envolveu a análise de justificativas dos gestores e determinações para regularizar as situações identificadas.

A decisão dos ministros no caso foi desfavorável à flexibilização da jornada de trabalho na UFJF. O TCU considerou a adoção das 30 horas semanais como irregular, exigindo a regularização da jornada conforme as normas aplicáveis e a adoção de medidas corretivas, como a imposição de multa aos gestores e a rejeição de suas contas. Segue exemplo de evidência na posição pela legalidade:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.6.4. promova a adequação da jornada dos servidores que cumprem jornada reduzida de trabalho aos termos do Decreto 1.590/1995, tendo em vista que foi verificada a inexistência de autorização formal do dirigente máximo da instituição, bem como a ausência de comprovação expressa do caráter de excepcionalidade, além da falta de quadro de horário, afixado em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, estabelecendo os dias e horários dos seus expedientes; (grifo nosso)

(Brasil, 2018)

4.1.1.6 Acórdão 5005/2019

Quadro 15 – Acórdão 5005/2019

Decisão 6	ACÓRDÃO 5005/2019
Câmara	SEGUNDA CÂMARA
Relator	ANA ARRAES
Partes	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre.
Ano	2019
Ementa	Prestação de contas do exercício de 2016 do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do acre. Revelia. Contas regulares com ressalva de catorze responsáveis. Contas regulares, com quitação plena, dos demais.
Questão-Problema	Concessão indevida de jornada reduzida de 40 para 30 horas semanais aos servidores técnico-administrativos, sem observância dos requisitos do Decreto 1.590/1995.
Fundamento principal	A flexibilização só deve ser realizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	O TCU determinou que o IFAC corrigisse as irregularidades, restabelecendo o cumprimento das jornadas de trabalho conforme os critérios legais e adotando medidas para evitar futuras concessões indevidas.
Precedentes	Acórdão 6476/2017-TCU-2ª Câmara

Fonte: Elaboração própria

Este acórdão trata da prestação de contas do exercício de 2016 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (Ifac). O TCU analisou, entre outros itens, a concessão de jornada reduzida para servidores técnico-administrativos, em desacordo com o Decreto 1.590/1995. O processo abordou as justificativas dos gestores responsáveis e determinou a necessidade de correção das irregularidades.

O tribunal entendeu que o IFAC concedeu a redução da jornada de trabalho para 30 horas semanais a servidores técnico-administrativos sem a devida observância das exigências legais, como o cumprimento de atividades contínuas e de atendimento ao público por mais de 12 horas, conforme previsto no Decreto nº 1.590/1995, o que motivou ressalva nas contas dos responsáveis:

Este processo trata da prestação de contas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre - Ifac relativa ao exercício de 2016.

As constatações registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, elaborado pela Controladoria Regional da União no Estado do Acre, foram:

a) concessão indevida de jornada reduzida aos servidores técnico-administrativos em educação;

(...)

No que tange à primeira constatação, os pareceres do órgão de controle interno, de modo uniforme, sugeriram que as contas dos responsáveis que exerceram os cargos de reitor e de pró-reitor de Gestão de Pessoas desse instituto em 2016 fossem julgadas regulares com ressalva.

A extinta Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre - Secex/AC, por sua vez, entendeu que a constatação relativa à redução da jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos teria o potencial de macular as contas em apreço e, em função disso, promoveu a audiência dos membros do Conselho Superior do Ifac e do pró-reitor de Gestão de Pessoas que atuaram no exercício em exame.

Todos os responsáveis - à exceção de Daniel de Lima Gonçalves - compareceram aos autos, assistidos pela Advocacia-Geral da União. Após analisar os argumentos apresentados, a unidade instrutiva propôs a rejeição das razões de justificativa, com o consequente julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa a esses responsáveis.

Em alinhamento aos precedentes desta Corte de Contas, nos quais a concessão irregular de jornada de trabalho reduzida motivou ressalva nas contas dos responsáveis - Acórdão 718/2012-TCU-Primeira Câmara, 6.476/2017-2ª Câmara e 3.252/2018-2ª Câmara, todos de minha relatoria -, o subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin divergiu da unidade instrutiva e propôs o acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência e o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva (grifo nosso) (Brasil, 2019).

4.1.1.7 Acórdão 9905/2019

Quadro 16 – Acórdão 9905/2019

Decisão 7	Acórdão 9905/2019
Câmara	Segunda câmara
Relator	Ana Arraes
Partes	Universidade Federal da Bahia.
Ano	2019
Ementa	Prestação de contas. Falhas no planejamento, na execução de contratos e em gestão de pessoas. Contas regulares com ressalva de oito responsáveis. Contas regulares dos demais. Ciência.

Questão-Problema	Concessão informal e irregular da jornada de 30 horas semanais para servidores técnico-administrativos da UFBA, sem o cumprimento dos requisitos do Decreto 1.590/1995
Fundamento principal	A flexibilização só deve ser realizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	O TCU determinou que a UFBA restabelecesse a jornada de 40 horas semanais para os servidores técnico-administrativos que estavam trabalhando de forma irregular com jornada reduzida, salvo nos casos previstos por decisão judicial ou legislação específica.
Precedentes	Acórdão 1.749/2017-tcu-plenário

Fonte: Elaboração própria

O acórdão trata da prestação de contas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) referente ao exercício de 2016. A análise da equipe técnica do TCU incluiu falhas na gestão de contratos, no planejamento institucional e na gestão de pessoas, especialmente em relação à flexibilização irregular da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, sem observar os requisitos legais estabelecidos pelo Decreto 1.590/1995. A auditoria ainda revelou que o regime de trabalho reduzido continuava a ser praticado de maneira irregular, sem autorização formal do dirigente máximo da instituição e sem atender aos critérios do decreto.

Ao final do julgamento, foi determinado que a universidade tomasse providências para restabelecer o cumprimento da jornada regular de 40 horas, conforme exigido pela legislação.

Vale citar aqui exemplo de trecho retirados do acórdão que se referem ao princípio da legalidade:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, incisos I e II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, em:

9.1. julgar regulares as contas de Cássia Virginia Bastos Maciel, Paulo César Miguez de Oliveira, Fabiana Dultra Britto, Olival Freire Júnior, Ronaldo Lopes Oliveira e Penildon Silva Filho e dar-lhes quitação plena;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de João Carlos Salles Pires da Silva, Eduardo Luiz Andrade Mota, José Murilo Philigret de Oliveira Baptista, Lorene Louise Silva Pinto, Luís Fernando Fernandes Adan, Raimundo Muniz Teixeira Filho, Ricardo Carneiro de Miranda Filho e Tatiana Bittencourt Dumet e dar-lhes quitação.

9.3. dar ciência à Universidade Federal da Bahia sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. deficiências no processo de planejamento estratégico institucional, em face da não apresentação de instrumentos complementares de planejamento (planos

táticos e operacionais) e de monitoramento da evolução de metas e indicadores (PDI 2012-2016), bem como de não aprovação do novo PDI 2017-2021;

9.3.2. ausência de plano de ações e metas que viabilizem a implementação das diretrizes relativas à gestão de pessoas;

9.3.3. fragilidades nos controles do Conselho Superior da UFBA quanto à verificação do cumprimento pelas fundações de apoio da divulgação das informações exigidas pela Lei 8.958/1994 para transparência dos projetos apoiados;

9.3.4. descumprimento de jornada de 40 horas pelos servidores técnico-administrativos em Educação, com anuência dos gestores (grifo nosso);

9.3.5. parte das unidades e instalações do Hupes permaneceram sem funcionamento durante o transcorrer de 2016 em razão de falta de conclusão de obras e de instalação de equipamentos;

9.3.6. desvio de finalidade na execução de contrato de prestação de serviços de apoio à gestão e fiscalização de contratos administrativos;

9.3.7. pendência de regularização dos parâmetros de cálculo das vantagens previstas nos artigos 184 da Lei 1.711/1952 e 192 da Lei 8.112/1990 identificadas no Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU.

9.4. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis e à Universidade Federal da Bahia (Brasil, 2019).

4.1.1.8 Acórdão 469/2020

Quadro 17 – Acórdão 469/2020

Decisão 8	ACÓRDÃO 469/2020
Câmara	PRIMEIRA CÂMARA
Relator	BRUNO DANTAS
Partes	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.
Ano	2020
Ementa	MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES DIRIGIDAS AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO POR MEIO DO ACÓRDÃO 3.077/2015-TCU-PRIMEIRA CÂMARA. GESTÃO DE PESSOAS E SEGURANÇA DO TRABALHO. AUDIÊNCIA. CUMPRIMENTO DE DUAS DETERMINAÇÕES. CUMPRIMENTO PARCIAL DE UMA DETERMINAÇÃO. DESNECESSIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Questão-Problema	Concessão indevida de jornada reduzida de 40 para 30 horas semanais aos servidores técnico-administrativos, sem observância dos requisitos do Decreto 1.590/1995.
Fundamento principal	A flexibilização só deve ser realizada nos termos do Decreto nº 1.590/1995
Decisão	O TCU considerou que a jornada deveria ser ajustada para 8 horas diárias e que o IFMT deveria continuar adotando medidas para atender às demais determinações, como a regularização de processos administrativos de dedicação exclusiva. O monitoramento posterior foi dispensado, sendo suficiente acompanhar o cumprimento nas próximas prestações de contas.
Precedentes	Acórdão 3.077/2015-TCU-Primeira Câmara

Fonte: Elaboração própria

Neste acórdão, tratou-se do monitoramento do cumprimento de determinações feitas ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT),

constantes do Acórdão 3.077/2015-TCU-Primeira Câmara, que envolvia, entre outros temas, a regularização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos e a correção de incompatibilidades com o regime de dedicação exclusiva dos docentes. O tribunal verificou que algumas determinações foram atendidas, enquanto outras ainda não haviam sido completamente cumpridas.

Embora cumprida parcialmente algumas recomendações, o TCU determinou que a flexibilização da jornada para 6 horas, que vinha sendo praticada de maneira irregular, fosse revertida, exigindo o cumprimento da jornada de 8 horas diárias, de acordo com a legislação vigente, como pode ser visto em trecho do Acórdão:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 1.7.1 e 1.7.3 (subitens 1.7.3.1 e 1.7.3.2) do Acórdão 3077/2015-TCU-Primeira Câmara; (grifo nosso)

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação constante do subitem 1.7.2 do Acórdão 3077/2015-TCU-Primeira Câmara, dispensando-se a realização de monitoramento posterior, sendo suficiente acompanhar o tema nas próximas prestações de contas ordinárias do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e aos responsáveis.

(...)

1.7.1. providencie, no prazo de 90 (noventa) dias, a regularização da jornada de trabalho dos servidores que trabalham em setores responsáveis pela execução de tarefas típicas da administração, de modo que passem a cumprir expediente de 8 horas diárias, em vez das 6 horas atualmente praticadas, nos termos do inciso XIII do art. 7º da Constituição Federal, do art. 19 da Lei 8.112/1990, do art. 1º e 3º do Decreto 1.590/1995 (com redação dada pelo Decreto 4.836/2003) (grifo nosso) (Brasil, 2020).

4.1.1.9 Acórdão 4273/2020

Quadro 18 – Acórdão 4273/2020

Decisão 9	ACÓRDÃO 4273/2020
Câmara	PRIMEIRA CÂMARA
Relator	WALTON ALENCAR RODRIGUES
Partes	Fundação Universidade de Brasília.
Ano	2020
Ementa	PRESTAÇÃO DE CONTAS. 2017. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS E REGULARES DOS DEMAIS. PAGAMENTO IRREGULAR DE RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO. DETERMINAÇÕES.
Questão-Problema	Generalização da flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, sem atender aos requisitos legais.

Fundamento principal	A flexibilização da jornada de trabalho nos termos do Decreto nº 1.590/1995 é uma exceção e não regra
Decisão	O TCU determinou que a UnB revisasse as concessões de flexibilização da jornada de trabalho, adequando-se às exigências legais, e corrigisse as irregularidades apontadas.
Precedentes	Acórdão 2729/2017-TCU-Plenário

Fonte: Elaboração própria

O acórdão em voga trata da prestação de contas da Fundação Universidade de Brasília (FUB) referente ao exercício de 2017. Entre os aspectos analisados, estão a gestão de pessoas e a concessão irregular de flexibilização da jornada de trabalho para servidores técnico-administrativos, que foi aplicada sem a observância dos requisitos legais previstos no Decreto 1.590/1995. O Tribunal avaliou também questões relacionadas à gestão de contratos, ao uso de espaços físicos e às relações com entidades como o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE.

A auditoria verificou que a flexibilização da jornada de trabalho foi aplicada de maneira generalizada na instituição, sem atender aos critérios exigidos no normativo retrocitado, sendo desfavorável à UNB. No final, a decisão exigiu que a universidade revisasse os atos de flexibilização e adotasse medidas corretivas:

VOTO:

[...]

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva **em face das falhas adiante apontadas as contas dos responsáveis a seguir**, dando-lhes quitação:

a) Márcia Abrahão Moura - CPF XXX.590.531-XX, **em razão da Constatação 7 (item 28): Generalização da Flexibilização da jornada de trabalho pela gestão atual, entendida, não como uma exceção à regra da jornada de 40 horas semanais, mas aplicada aos setores independentemente da conformidade com o requisito de que o serviço exija atividade contínua em turnos de 12 ou mais horas ininterruptas, estabelecido pelo Decreto 1.590/1995.** (grifo nosso) (Brasil, 2020);

4.1.1.10 Acórdão 4243/2022

Quadro 19 – Acórdão 4273/2020

Decisão 10	ACÓRDÃO 4243/2022
Câmara	PRIMEIRA CÂMARA
Relator	WALTON ALENCAR RODRIGUES
Partes	Universidade Federal de Pelotas.

Ano	2022
Ementa	PRESTAÇÃO DE CONTAS. 2017. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS E REGULARES DOS DEMAIS. PAGAMENTO IRREGULAR DE RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO. DETERMINAÇÕES.
Questão-Problema	Generalização da flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, sem atender aos requisitos legais.
Fundamento principal	A flexibilização da jornada de trabalho nos termos do Decreto nº 1.590/1995 é uma exceção e não regra
Decisão	O TCU não exarou decisão nesse caso, pois o Reitor informou que a generalização da aplicação da jornada flexibilizada de 30 horas havia sido readequada para os termos do Decreto nº 1.590/1995
Precedentes	Acórdão 2729/2017-TCU-Plenário

Fonte: Elaboração própria

O acórdão analisa a prestação de contas da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) referente ao exercício de 2017. Entre os itens discutidos, está a manutenção da flexibilização da jornada de trabalho para seis horas diárias (30 horas semanais) para os servidores técnico-administrativos da UFPel. A flexibilização foi aplicada como regra geral na universidade, contrariando as normas do Decreto 1.590/1995, que impõe critérios específicos para a concessão desse regime.

Não houve decisão do TCU para este caso, pois no relatório da CGU, foi citado que o Reitor promoveu a adequação da generalização da jornada de trabalho de 30 horas semanais aos termos do decreto regulamentador, antes do julgamento na corte, prevenindo-se de possíveis sanções. Dessa forma, o entendimento foi pela legalidade, embora não haja decisão desfavorável para a UFPel:

9.3 Constatação: Manutenção da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPel para seis horas diárias e carga horária semanal de trinta horas, prevista no art. 3º do Decreto 1.590/1995, **como regra geral no âmbito da Universidade durante todo o exercício de 2017** (item 1.1.2.1, peça 7, p. 20-5).

9.3.1 Manifestação da Unidade: **De acordo com o informado no Ofício 615/2018-GR, o Reitor informa não existir mais casos que não se enquadrem nos requisitos do Decreto 1.5980/1995**, (grifo nosso) alterado pelo Decreto 4.836/03 (peça 16, p. 7-14, e peça 21) (Brasil, 2022).

Com o fito de se analisar o nível de ênfase do TCU nas abordagens dos princípios da autonomia universitária e legalidade dentro dos acórdãos, apresenta-se um quadro-síntese da recorrência dos termos, com as categorias e os respectivos índices relativos à unidade de registro de cada categoria:

Quadro 20 — Resultado da análise de conteúdo dos acórdãos

CATEGORIA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL	SUBCATEGORIA	CÓDIGO	ÍNDICE	INDICADORES
Autonomia universitária	Dimensão de interesse	Autonomia Administrativa.	AUT	“autonomia”	11
Legalidade	Lei 8112 - Estatuto do servidor federal	Enquadramento da jornada à Lei 8.112/1990	JLEI	“Lei 8.112”,	100
		Submissão ao princípio da legalidade	JLEG	“legalidade”	25
	Decreto 1590/1995 - Jornada de trabalho do servidor	Enquadramento da jornada ao Decreto 1.590/1995	JDE	“Decreto 1.590”	163

Fonte: Elaboração própria

4.2 Considerações acerca da jurisprudência

Os números mostram uma maior incidência de termos relacionados à legalidade, como “Lei 8.112/1990”, “Decreto 1.590/1995” e “legalidade” em si, representando quase 30 vezes mais que o termo “autonomia”. Isso reflete o papel central do TCU como órgão fiscalizador do cumprimento das normas legais, especialmente no que diz respeito à jornada de trabalho dos servidores públicos. A legalidade aparece se sobrepondo à autonomia administrativa das IFES.

Os termos relacionados à autonomia universitária aparecem substancialmente em menor frequência e quase sempre figurando como qualidades das instituições citadas, como por exemplo, no Acórdão nº 9.905, de 2019, em que faz referência à UFBA como uma “uma autarquia com autonomia didático-científica, administrativa, patrimonial e financeira nos termos do artigo 207 da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e do seu Estatuto, do Regimento Geral e das Resoluções emanadas dos Conselhos Superiores” (Brasil, 2019). Pelos termos identificados, não se viram casos em que o princípio foi considerado para fins de contraponto à legalidade.

A predominância de citações ao Decreto 1.590/1995 e à Lei 8.112/1990 demonstra como esses dispositivos legais são utilizados pelo TCU como referência para avaliar a conformidade dos atos administrativos das universidades. Funcionam como parâmetros

para determinar os limites da autonomia e garantir a padronização de práticas administrativas.

As recorrências alhures indicam que o TCU reforça, continuamente ao longo da jurisprudência nos oito anos estudados, o princípio da legalidade para prevenir flexibilizações indevidas ou interpretações excessivamente amplas da autonomia universitária.

Os acórdãos ainda demonstram que todas as decisões foram desfavoráveis às universidades ou se posicionaram pela necessidade de adequação ao Decreto nº 1.590/1195, e em nenhum caso se considerou a autonomia universitária como fundamento para garantia da manutenção das jornadas flexibilizadas.

Entende-se também que a jurisprudência se manteve linearizada durante os oito anos do recorte da pesquisa, com poucas adições ou modificações de natureza procedimental, como a consideração da concessão da jornada indevida para fins de aprovação das contas dos gestores, mas, entretanto, mantendo-se nesse intervalo essencialmente uniforme no período de 2016 até hoje.

4.3 Entrevistas

Nesse tópico, serão apresentadas as entrevistas realizadas com representante da CGU e com Ministros do TCU, no intuito de aprofundar as análises e suprir os pontos não identificados ou omissos nos documentos analisados, que seriam considerados relevantes para responder à pergunta de pesquisa. Para realizar tais ações, foram enviados *e-mails* com os convites e dirigidos aos endereços eletrônicos institucionais dos entrevistados, oferecendo as opções de entrevista remota ou presencial.

4.3.1 Entrevista com representante da CGU

Para sanar as dúvidas suscitadas no tópico 3.7, foi realizada entrevista com o Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante, Sr. Cristiano Coimbra de Souza, ocupante do cargo de Auditor Federal de Finanças e

Controle. O servidor atua na área de auditoria de IFES há mais de oito anos, conforme visto em seu currículo.

Respondendo à pergunta 1, o servidor acredita que a busca pela flexibilização da jornada tem raízes históricas. Ele menciona que há uma relação entre essa flexibilização e reivindicações da carreira de técnicos administrativos, como parte de negociações salariais no passado. A flexibilização foi prometida como um benefício à carreira, o que gerou uma expansão desse modelo. Além disso, a flexibilização está ligada à melhoria da qualidade de vida no trabalho, o que pode desviar o foco do verdadeiro propósito do decreto que regula o tema.

Sobre a pergunta 2, o servidor acena positivamente, mencionando que a CGU respeita a autonomia universitária, e isso é uma preocupação constante em suas auditorias. Quando analisa os atos administrativos, a CGU busca fazer um cruzamento entre as regulamentações internas da universidade e os normativos gerais que vinculam toda a administração pública. A autonomia é preservada desde que a universidade não ultrapasse os parâmetros estabelecidos pelos regulamentos gerais aplicáveis a todos os órgãos da administração pública federal.

Quanto à pergunta 3, o auditor explica que a CGU considera as jurisprudências do TCU, mas não as utiliza como critério vinculante. Ele menciona que a CGU faz uso dessas decisões como subsídios, mas as auditorias internas têm um foco diferente, voltado mais para controles internos e gestão de risco. A CGU, ao realizar suas auditorias, foca em agregar valor à gestão das instituições e às vezes diverge dos posicionamentos do TCU, ajustando suas análises ao contexto e às necessidades das instituições.

Na pergunta 4, Cristiano defende que a flexibilização da jornada é um instrumento válido e útil, especialmente em departamentos que atendem o público, seja interno ou externo. No entanto, ele afirma que, em alguns casos, houve uma generalização indevida da flexibilização, onde setores que não precisavam foram incluídos no regime. Segundo ele, essa questão tem sido corrigida com a melhoria das resoluções internas das universidades, que agora possuem diretrizes mais rígidas e adequadas às suas necessidades.

Por último, na pergunta 5, Cristiano menciona que existem divergências dentro da CGU, pois o órgão é composto por diversas visões. Ele reforça que a abordagem da CGU tem se movido cada vez mais em direção a um modelo de auditoria participativa, visando soluções práticas e dialogadas com as instituições, ao invés de uma imposição rígida. Algumas equipes podem seguir uma linha mais rígida, mas ele acredita que é importante entender o contexto das universidades e adotar uma abordagem mais flexível, buscando sempre o melhor resultado.

4.3.2 Entrevista com representantes do TCU

De igual modo, foram entrevistados os ministros Augusto Nardes, Antônio Anastasia e Jorge Oliveira, que serão apresentados de forma sintética as respostas.

4.3.2.1 Entrevista com o Ministro Augusto Nardes

Ao iniciar a entrevista, realizada como parte deste estudo, foram discutidos aspectos relevantes e abrangentes sobre o tema abordado, conforme a liberdade concedida pelo entrevistador ao ministro para fazer suas ponderações iniciais. Todavia, na ocasião em que iriam se iniciar as perguntas previamente elaboradas, o Ministro teve que se ausentar para compromissos. Embora as falas não tivessem seguido estritamente o roteiro previamente estabelecido, as colocações do ministro trouxeram alguns *insights* valiosos e ampliaram a compreensão do contexto em análise. Assim, mesmo não tendo respondido às perguntas inicialmente definidas, houve informações que contribuíram para o enriquecimento da pesquisa.

O ministro pontuou, por exemplo, que acerca do tema da gestão nas universidades, ele enxerga uma falta de envolvimento do Ministério da Educação no papel de coordenador, como uma espécie de balizador das políticas universitárias no país. Outro ponto interessante, é que o ministro ressaltou a ausência das discussões e inclusão do tema das boas práticas de governança dentro e entre as universidades.

4.3.2.2 Entrevista com o Ministro Antônio Anastasia

Na pergunta 1, o Ministro Anastasia comenta que é comum que gestores públicos busquem flexibilidade em suas ações, o que é legítimo. No caso das universidades, ele vê como compreensível que elas busquem um tratamento diferenciado, já que essas instituições têm características únicas, como a liberdade acadêmica e a especificidade de suas atividades. Além disso, ele menciona que a flexibilidade na jornada é uma demanda que pode ser incentivada pelo objetivo de melhorar a qualidade de vida e, de certa forma, complementar a remuneração dos servidores técnicos.

Acerca da pergunta 2, o Min. Anastasia admite que o TCU tem uma tendência mais formalista em suas decisões, o que pode limitar a autonomia das universidades. Ele explica que, embora pessoalmente prefira uma abordagem mais flexível e adaptada às circunstâncias de cada gestor, a decisão final é do colegiado do TCU, que costuma seguir uma linha mais rígida na aplicação das leis. Ele destaca que a alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, (Brasil, 1942), da qual ele foi autor (Lei nº 13.655/2018), visa considerar as circunstâncias dos gestores, mas o tribunal ainda segue uma interpretação coletiva mais conservadora.

Para a pergunta 3, segundo o Min. Anastasia, o TCU mantém uma relação de boa sinergia com a CGU, e os entendimentos da CGU são frequentemente considerados. No entanto, ele ressalta que cada caso é único e que as decisões do TCU podem variar de acordo com as circunstâncias específicas do processo. Isso significa que, mesmo com a proximidade entre os órgãos, pode haver variações nos posicionamentos conforme a situação concreta analisada.

Na pergunta 4, o Min. Anastasia sugere que a criação de uma nova lei seria a forma mais eficaz de resolver o conflito em torno da flexibilização da jornada. Ele menciona que, no Brasil, uma solução legislativa poderia estabelecer claramente os critérios e limites para a flexibilização, evitando assim interpretações divergentes e conflitos entre os órgãos de controle e as universidades.

Finalmente, na Pergunta 5, o Min. Anastasia relata que existem, sim, divergências dentro do TCU, com diferentes ministros adotando perspectivas distintas, especialmente nos casos que envolvem circunstâncias únicas. Ele dá o exemplo de um caso envolvendo um bolsista do CNPq, onde ele e outro ministro consideraram o contexto excepcional

para ajustar a decisão, mostrando que o tribunal vem buscando evoluir para colaborar com resultados que beneficiem a ação governamental e social.

4.3.2.3 Entrevista com o Ministro Jorge Oliveira

Respondendo à pergunta 1, o Ministro Jorge Oliveira observa que, embora as universidades estejam sujeitas às mesmas regras gerais da administração pública, elas podem buscar a flexibilização devido às especificidades do ambiente acadêmico e das suas funções. Ele menciona que a administração pública, incluindo universidades, tem espaço para normatizar jornadas de trabalho de forma a atender suas características operacionais, mas isso deve ocorrer dentro dos limites das normas vigentes e com base em regulamentações específicas, que ainda são aplicáveis a todos os servidores públicos.

Na pergunta 2, o Min. explica que, embora o TCU respeite a autonomia técnica das unidades internas do tribunal e leve em conta as especificidades de cada órgão, ele precisa observar rigorosamente as normas gerais e leis aplicáveis. O processo de decisão no TCU é colegiado, o que significa que a interpretação final sobre um caso reflete uma decisão conjunta e democrática, pautada pelas normas gerais e não por flexibilizações específicas para as universidades.

Sobre a pergunta 3, o Min. afirma que há uma cooperação entre o TCU e a CGU, e os entendimentos da CGU frequentemente compõem os processos no tribunal. No entanto, ele destaca que a CGU é um órgão de controle interno do Poder Executivo, enquanto o TCU exerce controle externo, o que proporciona perspectivas de análise diferentes. Assim, embora os relatórios da CGU sejam respeitados e frequentemente considerados, o TCU faz suas próprias avaliações e conclusões com base na natureza distinta de seu papel.

A respeito da pergunta 4, o Min. sugere que a solução mais eficaz para essa questão seria a criação de uma legislação específica que conferisse regramento próprio e claro às universidades. Isso possibilitaria um tratamento mais adequado às suas particularidades, estabelecendo parâmetros normativos que permitiriam flexibilidade sem que houvesse conflitos de interpretação sobre as normas gerais aplicáveis.

Quanto à pergunta 5, o Min. Jorge Oliveira menciona que dentro do TCU há divergências naturais nas interpretações, e ele acredita que é importante haver uma norma específica para universidades. Ele aponta que, sem essa regulamentação diferenciada, a autonomia das universidades para definir suas jornadas de trabalho ficaria limitada às mesmas regras aplicáveis a outros órgãos, o que pode criar inconsistências quando se trata de cargos semelhantes dentro e fora do ambiente universitário.

4.4 Considerações acerca das entrevistas

As respostas obtidas nas entrevistas contribuíram significativamente para a elucidação das dúvidas levantadas no tópico 4.3, que restaram omitidas nos acórdãos e nos relatórios de auditoria da CGU. Embora tenham sido entrevistados apenas um terço dos membros da corte de contas, e um auditor da área educacional da CGU, permitiu-se uma razoável compreensão da visão subjetiva dos membros desses órgãos de controle, o que normalmente é difícil de se extrair em documentos oficiais.

Sobre as origens e motivações das universidades pela flexibilização, o servidor da CGU, como um experiente técnico no tema, e grande participante dessas discussões ao longo do tempo, apresentou um interessante contexto histórico e mencionou que as IFES trataram a jornada flexibilizada como um benefício para os servidores técnicos-administrativos, como uma espécie de demanda sindical de natureza salarial. Isso, de fato, desvirtua a função do instituto da flexibilização, que, em princípio, serve como instrumento de eficiência e ao mesmo tempo de preservação da saúde laboral do servidor.

No caso do TCU, ambos os ministros reconheceram as particularidades das universidades e a legitimidade de suas demandas por flexibilização da jornada de trabalho. Enquanto o Ministro Anastasia destaca o papel único das universidades como centros de conhecimento e sua necessidade de maior liberdade administrativa, o Ministro Jorge Oliveira foca mais no enquadramento legal, apontando que a flexibilização é possível, mas deve estar respaldada por normas específicas. Ambos concordam que as universidades precisam atuar dentro dos limites da legislação vigente, mas Anastasia se

mostra mais inclinado a defender um tratamento diferenciado para essas instituições, em detrimento de outras não dotadas de autonomia constitucional.

A propósito da questão de se considerar a autonomia das universidades nas atividades de auditoria e julgamento de processos, o agente da CGU afirma que reconhece e respeita a autonomia das universidades, mas condiciona isso ao cumprimento dos regulamentos gerais aplicáveis a toda a administração pública. Ele vê essa análise como um exercício técnico para assegurar que as regras gerais sejam cumpridas sem ferir a autonomia institucional.

Quanto ao TCU, o Min. Anastasia tende a conferir mais peso à autonomia, mas entende que o TCU possui um caráter mais formalista. Em sua opinião, defende uma maior consideração das particularidades de cada gestor e das instituições em suas decisões. Já o Min. Jorge Oliveira adota uma visão mais técnica e colegiada, afirmando que o TCU aplica rigorosamente as normas gerais na ausência de regras específicas que criem exceções. Ele vê a autonomia como limitada pelas balizas normativas existentes.

Relativo à questão da sinergia de entendimentos entre os órgãos de controle, o membro da CGU afirma que a CGU leva em conta as jurisprudências do TCU como subsídios, mas não de forma vinculante, adaptando os critérios de auditoria ao contexto de cada caso.

O Min. Anastasia menciona que há sinergia entre os dois órgãos, mas o TCU não considera os entendimentos da CGU de maneira obrigatória. Ele enfatiza a independência do TCU em relação às manifestações da CGU, especialmente devido às diferenças em suas funções (controle interno versus controle externo). O Min. Jorge Oliveira reitera que o TCU considera as manifestações da CGU, especialmente em processos maiores, como acordos de leniência, mas faz uma análise distinta devido à diferença de papéis entre controle interno e externo. Ele reconhece a importância da CGU, mas destaca que o TCU mantém sua autonomia na avaliação de cada caso.

Em suma, ambos concordam que a CGU e o TCU levam em conta os entendimentos de cada órgão, mas não necessariamente se vinculam a isso, ressaltando a independência dos órgãos.

Inerente à questão das soluções para sanar o conflito, Cristiano oferece uma solução mais pragmática, focada no fortalecimento das regulamentações internas e no

uso de instrumentos mais modernos, como o teletrabalho, para atender às demandas. Em contrapartida, os ministros veem a criação de uma nova legislação regulamentadora da autonomia como o caminho ideal para resolver a questão de maneira estrutural. Anastasia e Jorge Oliveira compartilham a visão de que a lei traria clareza e segurança jurídica, enquanto o servidor da CGU destaca que ajustes internos já podem mitigar o problema, enquanto uma norma específica não é criada.

4.5 Discussões

A análise da jurisprudência do TCU e os entendimentos expostos nas entrevistas realizadas oferecem uma perspectiva enriquecida sobre o confronto entre o princípio da autonomia universitária e o princípio da legalidade, especialmente no que tange à flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das IFES.

Esses elementos nos permitem retornar à questão central do trabalho: Como vem sendo balanceado o conflito entre o princípio da autonomia universitária e o princípio da legalidade no contexto da flexibilização da jornada de trabalho nas universidades federais?

Os resultados apontam para um contexto de tensionamento entre os órgãos de controle e as universidades, em que a autonomia administrativa das IFES enfrenta restrições significativas. Os acórdãos do TCU, por exemplo, evidenciam uma interpretação mais rigorosa do princípio da legalidade, priorizando o cumprimento estrito de normativas infralegais, como o Decreto nº 1.590/1995 e as orientações do SIPEC. Tal abordagem resulta na anulação de atos administrativos que implementaram a jornada flexibilizada de 30 horas semanais, mesmo quando tais medidas são justificadas pela necessidade de eficiência e funcionamento das universidades em horários ampliados.

Por outro lado, as entrevistas com o Coordenador-Geral da área de auditoria da educação superior e com os ministros do TCU revelam uma visão mais multilateral em relação à jurisprudência. Embora a posição institucional do TCU seja fortemente fundada na observância da legalidade, os entrevistados destacaram nuances importantes, como a relevância da autonomia universitária para a gestão eficiente das universidades e a necessidade de adaptar as normativas às particularidades de cada instituição.

O significado desses resultados está intimamente ligado ao papel das IFES na promoção de ensino, pesquisa e extensão, pilares fundamentais da educação superior pública no Brasil. Uma conjuntura consolidada de limitação da autonomia administrativa em favor da legalidade por parte dos órgãos de controle sugere uma subvalorização do papel constitucional atribuído às universidades.

Fica mais evidente esse cenário, quando se observam outras instituições, que embora não possuam autonomia reconhecida constitucionalmente, têm maior nível de independência que as universidades. Isso levanta questões sobre a efetividade do artigo 207 da Constituição Federal e sobre o equilíbrio ideal entre supervisão estatal e discricionariedade administrativa.

Um ponto crítico que emerge da análise é a ausência de parâmetros claros que definam os limites da autonomia universitária no contexto administrativo. Enquanto a Constituição garante autonomia às universidades, a atuação dos órgãos de controle muitas vezes segue uma lógica de uniformidade que desconsidera a especificidade das IFES. Esse cenário, como demonstrado pelos resultados, não apenas dificulta a implementação de práticas administrativas que atendam às necessidades locais, mas também desestimula a inovação na gestão pública.

Outro aspecto relevante é o impacto prático dessas restrições na motivação e no desempenho dos servidores técnico-administrativos. A flexibilização da jornada, segundo relatos das universidades e por artigo publicado (Almeida, Nunes e Souza Júnior, 2021), pode melhorar a qualidade de vida dos servidores e aumentar a eficiência operacional. Contudo, a restrição de hipóteses de aplicação limita os benefícios que poderiam ser alcançados com uma gestão mais flexível e focada em resultados.

Comparado com o exposto no capítulo da teoria, a análise dos resultados obtidos à luz da fundamentação teórica revela uma tensão significativa entre o princípio da autonomia universitária e o princípio da legalidade, conforme previsto na CFRB de 1988. Enquanto o capítulo de fundamentação teórica explora as bases conceituais e históricas desses princípios, destacando a autonomia como uma prerrogativa essencial para a eficiência e a independência das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), os resultados mostram que, na prática, essa autonomia enfrenta barreiras substanciais.

Esse descompasso evidencia a dificuldade de se alcançar um equilíbrio adequado entre autonomia e legalidade. Ao tempo de que a teoria sugere que a autonomia administrativa deve ser vista como um instrumento de suporte à autonomia didático-científica, os resultados indicam uma predominância de práticas de supervisão que limitam a autogestão universitária, particularmente em aspectos como a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos.

Esses achados reforçam a necessidade de uma revisão normativa e de práticas de supervisão mais colaborativas, que respeitem a autonomia das universidades sem comprometer o controle e a eficiência administrativa. Esse equilíbrio é fundamental para que as IFES cumpram seu papel institucional de forma plena, contribuindo de maneira efetiva para o desenvolvimento educacional e social do país.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa buscou analisar os limites da autonomia universitária no contexto do princípio da legalidade, com ênfase no caso da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos das IFES. O objetivo central foi compreender como o aparente conflito entre os dois princípios tem sido balanceado e quais são os reflexos desse embate para a administração das universidades públicas.

Os resultados obtidos ao longo do estudo, especialmente a partir da análise da jurisprudência e das entrevistas realizadas, revelam um cenário de tensionamento contínuo entre as IFES e os órgãos de controle, particularmente o TCU e a Controladoria-Geral da União CGU. Enquanto as universidades defendem sua autonomia administrativa como uma prerrogativa essencial para a execução de suas funções institucionais, os órgãos de controle têm adotado uma postura de supervisão rígida, fundamentada no princípio da legalidade.

A análise da jurisprudência mostrou que o TCU, em suas decisões, prioriza a aplicação estrita das normas infralegais, consistentemente restringindo a margem de discricionariedade das universidades para implementar medidas como a jornada flexibilizada. Essa interpretação restritiva, embora respaldada pela busca de conformidade com a legislação, desconsidera muitas vezes as particularidades das IFES, que possuem autonomia garantida constitucionalmente para a gestão de seus recursos humanos e materiais.

Por outro lado, as entrevistas trouxeram perspectivas mais variadas e, em alguns casos, mais conciliadoras e otimistas. Ministros do TCU reconheceram a relevância da autonomia universitária, mas destacaram a necessidade de assegurar que essa autonomia seja exercida em conformidade com as normas legais. Esse equilíbrio, no entanto, tem se mostrado difícil de alcançar na prática, resultando em um contexto de conflito que prejudica tanto a eficiência administrativa quanto a missão institucional das universidades.

Ao refletir sobre os resultados obtidos, percebe-se que a questão central do trabalho transcende o debate jurídico e administrativo, alcançando dimensões políticas e institucionais. O constante embate entre os princípios da legalidade e da autonomia

reflete a ausência de um marco normativo claro e atualizado que equilibre de maneira justa essas duas forças. A Constituição Federal, ao outorgar autonomia às universidades, buscou garantir sua capacidade de operar de forma independente, promovendo ensino, pesquisa e extensão sem interferências indevidas. No entanto, a prática tem mostrado que essa autonomia é frequentemente limitada por regulamentações infralegais e interpretações restritivas.

Adicionalmente, a pesquisa destaca a necessidade de repensar as práticas de supervisão e controle exercidas pelos órgãos federais. Embora seja inegável a importância desses mecanismos para a transparência e a probidade na gestão pública, sua aplicação deve ser sensível às especificidades das IFES e ao contexto institucional em que operam. A implementação de uma supervisão mais colaborativa e menos impositiva pode representar um avanço significativo nesse sentido.

Como contribuições para futuros estudos, também podemos trazer às discussões, personagens menos envolvidos e citados nesse conflito, como a Advocacia-Geral da União (AGU), muito atuante na União como agente uniformizador das leis e interpretações jurídicas, e o Ministério da Educação (MEC), que, como suscitado pelo Ministro Nardes, poderia atuar como um coordenador das políticas de governança das universidades e institutos federais.

Por fim, o estudo contribui para o debate acadêmico e institucional ao apontar caminhos para o aprimoramento das relações entre as universidades públicas e os órgãos de controle. A revisão das normas infralegais, a ampliação do diálogo institucional e a construção de uma cultura de governança baseada na cooperação e no respeito mútuo são passos fundamentais para assegurar que as IFES possam exercer plenamente sua missão constitucional. Em última análise, o equilíbrio entre a autonomia universitária e a legalidade é uma condição essencial para o fortalecimento do sistema público de ensino superior e para o cumprimento de seu papel estratégico no desenvolvimento do país.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, A. N.; NUNES, A.; SOUZA JUNIOR, C. V. N. Uma avaliação da flexibilização da jornada de trabalho na Universidade de Brasília. **Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle**, Canoas, v. 10, n. 1, p. 01-17, mar. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18316/desenv.v10i1.7414>. Acesso em: 5 mai. 2024

ARAGÃO, A. S. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [S. l.], v. 32, n. 01, p. 5–28, 2020. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/157>. Acesso em: 5 mai. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BOAVENTURA, E. M. A constitucionalização da autonomia universitária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 27, n. 108, p. 297–308. 1990. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/175827>. Acesso em: 20 mar 2024.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Lex: **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 de abril de 1931. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19851.htm. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de agosto de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1590.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969. Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1969, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de fevereiro de 1969. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0464.htm#art19.

Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 09 de setembro de 1942 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa nº de 12 de setembro de 2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, quanto à jornada de trabalho de que trata o art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regulamentado pelo Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, e pelo Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, que dispõem sobre o controle eletrônico de frequência e a compatibilidade de horários na acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, aplicáveis aos servidores públicos em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 de setembro de 2018 Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/15016>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 de dezembro de 1961 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 de novembro de 1968 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 de abril de 1991 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Nota Técnica nº 19.663/2018-MP. **Instrução Normativa - Jornada de Trabalho**. Brasília, DF, 12 de setembro de 2018. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/15009>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação sobre concessão de jornada de trabalho flexibilizada a técnicos administrativos em Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Brasília, DF, janeiro de 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/946055>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 603/2016. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 16/3/2016. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/13>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2729/2017. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 06/12/2017. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/11>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 291/2018. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 21/02/2018. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/10>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3510/2018. Segunda Câmara. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 08/05/2018. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/10>.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/9>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 9005/2018. Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 14/08/2018. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5005/2019. Segunda Câmara. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 09/07/2019. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/6>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 9905/2019. Segunda Câmara. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 08/10/2019. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/6>.

[2%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5).

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 469/2020. Primeira Câmara.

Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/01/2020. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4273/2020. Primeira Câmara.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 07/04/2020. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2>.

Acesso em: 6 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4243/2022. Primeira Câmara.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 26/07/2022. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522flexibiliza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520jornada%2520de%2520trabalho%2522%2520E%2520%2528%2522Universidade%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522Instituto%2520Federal%2522%2520OU%2520%2522CEFET%2522%2529/%2520%2520COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222024%2522%2520OU%2520%25222023%2522%2520OU%2520%25222022%2522%2520OU%2520%25222020%2522%2520OU%2520%25222019%2522%2520OU%2520%25222018%2522%2520OU%2520%25222017%2522%2520OU%2520%25222016%2522%2529>.

[%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1.](#)
Acesso em: 6 nov. 2024.

CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coords.).
Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013

DI PIETRO, M. S. Z. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

DI PIETRO, M. S. Z.. Princípio da legalidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade> Acesso em 11 mai 2024

DURAN, C. V. Como ler decisões judiciais? Banco de materiais: **Ensino jurídico participativo**. São Paulo: FGV Direito, 2016. Disponível em: <http://ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/portfolio/comolerdecisoesjudiciais>. Acesso em: 25 mai. 2024.

DURHAM, E. R. (1989) **A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações**. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES). Documento de Trabalho 09/89. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt8909.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

DURHAM, E. R. (2003). Autonomia, controle e avaliação. *In*: MORRHY, L. (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

DURHAM, E. R. (2005) **A autonomia universitária: extensão e limites**. Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES). Documento de Trabalho 03/05. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt0503.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

ELSEVIER. Mendeley. Versão 2019. [S./l.]: Elsevier, c2023.

FERRAZ, A. C. C. (1999). **Autonomia universitária na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo, 215, 117–142. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/RDA.V215.1999.47311>. Acesso em: 20 mar 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. **RUF**. São Paulo, 2023. Ranking de Universidades 2023. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2023/ranking-de-universidades/principal/>. Acesso em: 09 mai 2024.

FONSECA, J. J. S. (2002). **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRANCISCO, K. O papel da universidade na pandemia: frente a uma série de desmontes, a universidade manteve-se fundamental, ativa e solidária em ações nas mais diversas áreas para o enfrentamento da maior crise do século. **Cienc. Cult. [online]**, v.75, n.1, p.01-05, 2023. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252023000100011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2024.

FREITAS FILHO, R.; LIMA, T. M. L. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. **Univ. JUS**, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez., 2010.

GAETANI, F. **A governança das capacidades e a capacidade das governanças: insumos para reflexão no âmbito da educação brasileira**. A governança e o regime de colaboração. 1ed.: 2022, v. 1, p. 6-26.

GIL, A. C. (1999). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOBO. Extra. São Paulo, 2024. **Brasil tem 12 servidores para atender 100 habitantes, em média**. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/servidor-publico/coluna/2024/03/brasil-tem-12-servidores-para-atender-100-habitantes-na-media.ghtml>. Acesso em: 20 mai 2024

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestgero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2003

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. **A questão do controle no debate de governança pública**. Boletim de Análise Político-Institucional, v. 19, p. 91, 2018.

RANIERI, N. B. S. (1994). **Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora da USP, 1994.

RANIERI, N. B. S. (2018). **Trinta anos de autonomia universitária: Resultados diversos, efeitos contraditórios**. Educação & Sociedade, 39(145), 946–961. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018205173>

RODRIGUES, M. C. M. M. (2021). **Autonomia Universitária e Controle Externo: A Jornada de trabalho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação das Universidades Federais e a atuação do Tribunal de Contas da união**. Niterói, 2021. Disponível em:

<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/25414/AUTONOMIA%20UNIVERSIT%C3%81RIA%20E%20CONTROLE%20EXTERNO%20-%20Mariana%20Cristina%20Monteiro.pdf?sequence=1> Acesso em: 20 mar 2024

SANTOS, C. M. C.; PIMENTA, C. A. M.; NOBRE, M. R. C. (2007). **A estratégia PICO para a construção da pergunta de pesquisa e busca de evidências**. 2007. Disponível em: <http://www.eerp.usp.br/rlaeArtigodeAtualização>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SÃO PAULO. Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre providências visando a autonomia Universitária. **Diário Oficial do Executivo**, p. 1, 3 de fevereiro de. 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/35148>. Acesso em: 11 mai 2024.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989

VERGARA, S. C. (2000). **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.