



Justiça Federal da 1ª Região
Varas e Juizados (1º grau)

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 1009330-66.2019.4.01.3300 em 14/08/2019 18:28:58 por GABRIEL PIMENTA ALVES
Documento assinado por:

- GABRIEL PIMENTA ALVES

Consulte este documento em:
<http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
usando o código: **1908141828371830000077025649**
ID do documento: **77745559**





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

EXMO(A). SR(A). JUIZ(A) FEDERAL DA __ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE
SALVADOR/BA

URGENTE

Ref: ICP nº1.14.001.000524/2019-68

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio do procurador da República infrafirmado, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos, 127, *caput*, 129, II e III, todos da Constituição Federal, nos artigos 5º e 6º, VII, “a” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93 e na Lei nº 7.347/85, propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

em face da:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, representada em Juízo pela Advocacia-Geral da União, com sede na Procuradoria Seccional da União em Salvador/BA, na Rua Arthur de Azevedo Machado, nº 1225, Edif. Civil Tower, 8º e 9º Andares, Costa Azul, Salvador/BA, CEP 41.760-000; e

pelos fundamentos de fato e jurídicos a seguir aduzidos:

I. DA EXPLICITAÇÃO DO OBJETO DA DEMANDA

A presente ação tem por **objeto a suspensão dos efeitos concretos** do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, efeitos esses que se efetivaram a partir do dia 31 de julho de 2019, no que concerne às Universidades Federais e Institutos Federais com sede no estado da Bahia, cada um com o seguinte quantitativo de cargos e funções extintos:

Universidades Federais e Institutos Federais	Número de cargos extintos
Universidade Federal do Sul da Bahia	125 funções gratificadas
Universidade Federal do Oeste da Bahia	118 funções gratificadas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Universidade Federal da Bahia	287 funções gratificadas
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	48 funções gratificadas
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano	77 funções gratificadas
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFBA	Não informado

O dispositivo do Decreto nº 9.725/2019, que determinam esses efeitos é seu artigo 1º, II, 'a' e 'b', e 3º. O decreto, conforme se demonstrará, adota normativas no que se refere a cargos em comissão e funções de confiança de Universidades e Institutos Federais absolutamente inconstitucionais e ilegais, uma vez que:

- a extinção de cargos em comissão e de funções de confiança veiculada por decreto presidencial viola a literalidade do art. 84, caput, inciso VI, alíneas “a” e “b”, da Constituição, que autoriza o Presidente da República a extinguir, por decreto, funções e cargos públicos vagos, diferente dos efetivamente extintos, que estavam providos;
- afeta diretamente a gestão das Universidades e Institutos Federais, a quem a constituição, conforme art. 207, atribuiu autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

As disposições do citado decreto presidencial ferem diversos dispositivos constitucionais e legais, dentre eles: os artigos 52, 53 e 54, todos da Lei 9.394/1996, bem como os artigos 2º; 3º, I e II, 5º, I e II, 6º, 37, caput e I; 84, VI; 206, II, III e VI e 207, todos da Constituição Federal.

Ressalte-se também que o Decreto nº 9.725/2019, conforme o inciso II de seu art. 1º, **desde o dia 31 de julho de 2019**, tem gerado **efeitos deletérios concretos** para continuidade da gestão administrativa das universidades e institutos federais acima listados, apurados com detalhe no Inquérito Civil nº 1.14.001.000524/2019-68, efeitos esses que ferem ainda critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

II. DOS EFEITOS CONCRETOS DO DECRETO

O Decreto nº 9.725, em seu art. 1º, inciso II, e art. 3º, assim dispõe:

Art. 1º Ficam extintos os seguintes cargos em comissão e funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

II - em 31 de julho de 2019, na forma do Anexo II:

- a) mil, cento e quarenta e sete Funções Gratificadas, de que trata o art. 26 da Lei nº 8.216, de 1991; e
- b) onze mil, duzentas e sessenta e uma Funções Gratificadas de que trata o art. 1º da Lei nº 8.168, de 1991, nos níveis 9 a 4.

Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações cujas ocupações são por ele limitadas ficam automaticamente exonerados ou dispensados, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes.

Ou seja, desde o dia 31 de julho de 2019, esse decreto passou a determinar **efeitos concretos**, para o fim de: (a) exonerar e dispensar os servidores ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança; (b) extinguir os cargos e funções acima indicados no quadro discriminativo referentes às Universidades Federais e Institutos Federais indicados.

Referidos efeitos concretos, bem como seus decorrentes efeitos deletérios, foram extensamente detalhados através das respostas das Universidades e Institutos Federais oficiados, e que ora se transcreve e destaca para melhor compreensão da sua extensão e impactos na estrutura organizacional e administrativa:

Universidade Federal do Sul da Bahia (Ofício nº 094/2019-GAB/Reitoria):

- a) Foram extintas, a partir de 31 de julho de 2019, 125 Funções Gratificadas (código FG-04) da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB;
- b) Como a UFSB é uma universidade em fase de implantação, prestes a completar 5 anos de início das atividades letivas (setembro de 2019), as referidas funções ainda não estavam ocupadas, o que não indica que não seriam utilizadas, posto, novamente, o contexto de implantação e crescimento das atividades fim da UFSB, o que necessariamente requer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

aumento do seu quadro de servidores capazes de desempenhar cargos e funções.

(...)

d) Com a extinção das funções mencionadas, as atividades administrativas e acadêmicas da UFSB, ainda em processo de estruturação e organização, estarão profundamente prejudicadas. O desenvolvimento das atividades fim da universidade, que inclui ensino, pesquisa e extensão de qualidade, exige um extenso leque de atividades que, além de envolver multidisciplinariedade, é fator determinante para uma significativa e concreta consecução dos seus objetivos sócio-educacionais. Dessa forma, a disposição das funções de confiança extintas permitiria a descentralização dos processos na administração central e nas unidades acadêmicas, para atendimento às responsabilidades atribuídas às direções, às gerências, às chefias, às coordenações, às assessorias, e aos demais encargos que advêm do caráter dinâmico que tem a rede de educação superior pública brasileira, em suas atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, e que demandam tarefas administrativas de extrema relevância. Com a extinção das funções supramencionadas, diversos e danosos serão os efeitos nas áreas administrativa e acadêmica em implantação e estruturação, com a necessidade de redirecionamento das demandas supervenientes para as estruturas ascendentes imediatamente superiores às funções extintas, com conseqüente sobrecarga diante de um quadro de servidores já insuficiente. Também, estará prejudicado o princípio da segregação de funções, acarretando sérias fragilidades para a gestão, uma vez que a responsabilidade sobre os processos de trabalho restará apenas aos ocupantes de cargos remanescentes que passarão a acumular as funções. Vale mencionar que apesar de ter realizado diversas demandas, a UFSB não possui nenhuma FCC – Função Comissionada de Coordenação de Curso, embora já tenha 43 coordenadores de Cursos de Graduação e de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, o que também impacta o trabalho desenvolvido e a possibilidade de implementação de novos cursos, tal como anteriormente previsto (...).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Universidade Federal da Bahia (Ofício nº 629/2019/GAB/UFBA):

No caso da Universidade Federal da Bahia (UFBA), a efetivação do Decreto nº 9.725/2019 previu a extinção de 287 Funções Gratificadas (FG), distribuídas entre níveis 4 a 8. Destas, 128 possuíam ocupantes até 31/07/2019 (data de início da vigência da extinção).

(...)

Para se avaliar melhor o impacto da extinção das FG's na UFBA, é importante considerar alguns números atuais da Universidade e que demonstram as suas dimensões:

- Estudante de graduação e de pós-graduação: 44.658
- Cursos de graduação e de pós-graduação (mestrados e doutorados): 244
- Servidores técnico-administrativos, docentes e professores substitutos: 6.006

Além disso, a UFA conta também com dois *campi* avançados (Camaçari e Vitória da Conquista), além daqueles localizados na cidade de Salvador, e também fazendas experimentais em localidades no interior do estado da Bahia. Na sede, distribuída em diversos bairros da cidade de Salvador, além de Órgãos administrativos e acadêmicos, conta-se ainda com Bibliotecas, Museus, Maternidade e Hospitais, dentre outros.

A título de exemplo, a UFBA conta, como estrutura indispensável às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, com um Sistema de Bibliotecas, que congrega todas as 22 bibliotecas da instituição. Essas unidades estão dispersas nos mais variados *campi* e bairros da cidade de Salvador. Parte das FG's extintas estavam alocadas para a gestão destas bibliotecas setoriais, uma vez que, por sua necessária dispersão geográfica, não há como o Dirigente do Sistema de Bibliotecas gerenciar todas essas unidades, com suas variadas características, inclusive em aspectos como quantidade de usuários, cursos atendidos e acervo.

Desse modo, esta Universidade compreende que a efetivação da extinção das Funções Gratificadas 4-8 trará diversas implicações para o funcionamento de seus Órgãos e Unidades, sejam eles acadêmicos,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

administrativos ou de prestação de serviços, uma vez que tais FG's respondem pela liderança de diversos setores, em consonância com o atual estágio de crescimento da UFBA. Estas funções conferem aos seus ocupantes uma posição relevante na gestão universitária nos seus mais variados níveis, ao descentralizar diversas atividades dos setores estruturantes presentes nos organogramas de cada Órgão/Unidade da UFBA. A extinção, portanto, resultará em uma maior centralização da gestão universitária, ao concentrar uma série de atividades, supervisões e decisões em dirigentes e gestores superiores, prejudicando assim o cumprimento da missão institucional da Universidade. (...)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (Ofício 477/2019 – RET-GAB/RET/IFBAIANO):

(...)

d) A extinção das referidas funções impactou negativamente no desempenho das atividades meio e finalísticas (ensino, pesquisa e extensão), pois, comprometeu a estrutura organizacional (Setores e Coordenações dirigidas pelos respectivos chefes) na Reitoria e nos 18 Campi sediados no interior do Estado, no tocante à condução de atividades de chefia e assessoramento.

Quanto aos riscos administrativos, a extinção das funções coloca xeque o controle e a organização das atividades em setores estratégicos da área meio/fim como patrimônio, almoxarifado, transporte, compras, contratos, eventos e comunicação, laboratório, biblioteca, unidades educativas de campo.

(...)

h) Cabe mencionar que a extinção das funções além de dismantelar a estrutura organizacional existente no IFBaiano, sobretudo nos *Campi* recentemente implantados no interior do Estado, pela Política de Expansão e Interiorização da Educação Profissional e Tecnológica do Governo Federal, também prejudica o cumprimento do dever institucional de ofertar educação profissional de qualidade, na perspectiva de atender ao objetivo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

constitucional do Estado Brasileiro de erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CRFB/a988).

Por fim, importa esclarecer que o referido Decreto nº 9.725/2019 ameaça ainda a consecução dos trabalhos do Instituto direcionados ao atendimento da meta 11, estratégia 11.11, do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, qual seja, triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (meta), elevando gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% (noventa por cento).

Do acima demonstrado, **restam evidentes os profundos efeitos concretos e prejudiciais às Universidades Federais e Institutos Federais**, decorrentes do Decreto nº 9.725, afetando diversas atividades administrativas essenciais e atividades acadêmicas de ensino pesquisa e extensão.

III. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Compete ao Ministério Público a guarda dos direitos fundamentais positivados no texto Constitucional, competindo-lhe também a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e especificamente a garantia do direito social à educação, conforme o art. 127, *caput*, e 129, II e III, da Constituição da República:

Art. 127. O Ministério Público é 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. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Neste ponto, será demonstrado que o Decreto nº 9.725/2019, além de extapolar a competência do chefe do Executivo, traz prejuízos ao funcionamento das Universidades Federais e Institutos Federais, com efeitos concretos também sobre a educação.

Compete ao Ministério Público, ademais, promover a ação civil pública para efetivação desses direitos e interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

Tal previsão, aliás, foi positivada no art. 6º, VII, “a”, e “d”, da Lei Complementar n. 75/93:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

(...)

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (...) (grifei)

Portanto, inexistem dúvidas acerca da legitimidade do MPF para propor a demanda em tela, na medida em que busca garantir o adequado funcionamento das Universidades e Institutos Federais, nos termos das normas constitucionais e legais retro elencadas.

IV. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A competência da Justiça Federal é inequívoca, uma vez que compete aos juízes federais processar e julgar as lides em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figurem na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CF/88).

Com efeito, dispõe o art. 109 da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. (grifei)

Ademais, em se tratando de ato inconstitucional e ilegal, com efeitos concretos, oriundo do Poder Executivo federal, é a Justiça Federal competente para processar e julgar a presente ação.

V. DO DIREITO

V. 1. VIOLAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DOS ARTIGOS 48, X E 84, INCISO VI, B, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

O artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Constituição Federal, com base no qual foi supostamente editado o referido Decreto nº 9.725/2019, possui a seguinte redação, dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, **quando vagos**;

A parte final da alínea “b” indica limitação expressa e explícita de expedição de decreto pelo Presidente da República. Isto é, o decreto presidencial somente pode ser editado para extinguir cargos, **quando estejam vagos**.

Ademais, as disposições constitucionais pertinentes, abaixo transcritas, demonstram que, exceto para aqueles cargos e funções que se encontrem vagos, nos termos do preceituado no inciso “b”, do inciso V, do art. 84 da Constituição Federal, para todas as demais situações a extinção de cargos ocorre **através de lei** cuja iniciativa cabe ao presidente:

Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, **especialmente sobre**:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

X - criação, transformação e **extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;**

Pelas informações prestadas pela Universidade Federal da Bahia e pelo IFBAIANO, os cargos e funções extintos não estão vagos.

E esta condição está reconhecida pelo próprio decreto, que em seu artigo 3º assim dispõe:

Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações cujas ocupações são por ele limitadas **ficam automaticamente exonerados ou dispensados**, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes.

Ou seja, o próprio decreto reconhece que os cargos e funções estão ocupados, e, de forma absolutamente anômala, buscando burlar as disposições constitucionais, determina e dispõe que “ficam automaticamente exonerados ou dispensados” (...) “os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto”.

Ora, a burla constitucional se verifica pelo fato de que cargos e funções ocupados somente podem ser extintos por ato legal (art. 48, X, e parte final da alínea 'b', inciso VI, art. 84, ambos da Constituição Federal). Dessa forma, através de disposição anômala, pretende o chefe do poder executivo tornar indevidamente vagos e desocupados cargos e funções, para então, pelo mesmo ato declará-los extintos.

Cabe aqui referir que o ato previsto na alínea 'b', inciso VI, art. 84, configura-se em ato normativo, o qual não pode transformar-se em ato administrativo de efeito concreto para o fim de “exonerar e dispensar servidores”, ato esse que deve ser praticado pela autoridade administrativa que detenha a competência para tanto, em ato administrativo individual e específico.

Como bem detalhado por José Carlos Francisco, em referência ao artigo 48, inciso X, da Constituição Federal:

8.4. Modificações promovidas pela Emenda Constitucional 32/2001



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Pelos motivos acima expostos, não acreditamos que o controle do Poder Legislativo em face do Poder Executivo e do Poder Judiciário seja excessivo, mas é certo que a Emenda Constitucional 32/2001 flexibilizou as exigências de reserva legal para os temas em questão. Em sua redação originária, o art. 48, X, da Constituição, estabelecia que a lei ordinária da União deveria cuidar da criação, da transformação e da extinção de cargos, empregos e funções, mas as alterações trazidas pela Emenda Constitucional 32/2001 introduziram ressalva nesse dispositivo para atribuir competência ao Presidente da República para a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, “b”, do ordenamento constitucional, também na redação da Emenda 32/2001). Essa competência confiada ao Presidente da República se caracteriza como reserva do Chefe do Executivo, tendo em vista que se trata de competência privativa confiada ao Poder Executivo para normatização, mediante decreto, de matéria expressamente ressalvada do princípio da universalidade ou generalidade das leis pelo art. 48, X, da Constituição (na redação dada pela emenda 32/2001). Em outras palavras, em razão da ressalva feita no art. 48, X, determinando que seja observada a competência privativa do Presidente da República prevista no art. 84, VI, “b”, do mesmo ordenamento constitucional, a conclusão lógica é que a Emenda 32/2001 não só abriu exceção à reserva legal (permitindo que decreto presidencial faça a extinção de cargo ou função, quando vagos), mas criou reserva para o decreto presidencial (já que se trata de competência privativa do Chefe do Executivo, e não competência concorrente ou concomitante com a lei). Assim, a lei não poderá extinguir função ou cargo do Poder Executivo, quando vagos (embora possa extingui-los quando não vagos), sob pena de invadir a prerrogativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 84, VI, “b”, da Constituição.

8.5. Exceção à reserva legal e regulamentos autônomos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Por se tratar de ressalva à reserva legal do art. 48, *caput*, da Constituição (fundamento geral para a universalidade das leis, juntamente com o art. 5º, II, do ordenamento de 1988), a exceção contida no inciso X desse mesmo art. 48 (combinado com o art. 84, VI, “b”, da redação da Emenda 32/2001) deve ser interpretada restritivamente, razão pela qual esses decretos somente poderão ser editados pelo Poder Executivo tratando-se de extinção de funções públicas ou cargos, “quando vagos”. Por óbvio, se os cargos e funções não estão vagos, a extinção dos mesmos depende de lei (exceto se o tema estiver na competência privativa da Câmara ou do Senado, conforme art. 51, IV e 52, XIII, da Constituição). A Emenda 32/2001 não conferiu iguais competências para o Poder Judiciário, que continua dependendo da lei exigida pelo art. 48, X, da Constituição.

Note-se que a edição desse decreto presidencial, fundamentado no art. 84, VI, “b”, do ordenamento constitucional, pode assumir forma normativa (se apresentar generalidade, abstração, impessoalidade, imperatividade e inovação) ou forma de ato administrativo de efeito concreto (se cuidar de uma situação específica), de modo que somente na primeira hipótese estaremos diante de regulamento autônomo. Em condições normais, o reconhecimento da desnecessidade do cargo tem características de ato de efeito concreto, mas é possível que esse reconhecimento se dê de modo normativo, configurando o regulamento autônomo.

(FRANSCICO, José Carlos. In Canotilho, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil, Almedina/Saraiva, 2013, p. 1010-1011) grifo nosso

Ou seja, a Constituição Federal é absolutamente clara ao dispor que cabe ao Presidente da República dispor através de decreto sobre cargos e funções **quando vagos**. Nos demais casos, a disposição deve se dar por meio de lei de iniciativa do Presidente (quando se tratar de cargo ou função do Poder Executivo).

Dessa forma resta mais do que demonstrado que os cargos a serem extintos, no âmbito das Universidades Federais e Institutos Federais, estão ocupados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Registre-se que mesmo a extinção dos cargos ainda não ocupados nas Universidades Federais (UFSB, UFRB e UFOB) causa graves efeitos deletérios a essas instituições, tendo em vista que elas estão ainda em fase de implantação, sendo essas funções e cargos imprescindíveis para a consolidação e implantação destas universidades.

Ou seja, ao extinguir funções e cargos públicos ocupados, exonerando e dispensando os respectivos servidores, o referido decreto extrapolou seus limites constitucionais.

Mesmo no caso das Universidades Federais que informaram que os cargos extintos ainda não estavam ocupados, tal circunstância se deve ao estágio inicial de implantação dessas instituições, e gera graves transtornos administrativos, conforme bem exposto no ofício encaminhado pela UFSB. A circunstância de a universidade estar em fase inicial implantação não pode justificar o tratamento desfavorecido em relação às demais instituições similares, por ofensa ao princípio da igualdade e da proporcionalidade.

V.2. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA – INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO Nº 9.725/2019.

A autonomia universitária foi expressamente consagrada na Constituição Federal de 1988, que dispõe:

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.

Há que se ressaltar, para que se tenha um adequado conceito de autonomia universitária, a análise de Pinto Ferreira, em seus Comentários à Constituição Brasileira (1995) p. 112:

A idéia de autonomia universitária está intimamente ligada à luta pela liberdade de pensamento, de crítica, de pesquisa de ensino, de orientação de suas atividades, sem o que é impossível a realização da plena autenticidade do ideal universitário. A universidade significa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

assim a luta pela liberdade e pela autodeterminação

A finalidade da universidade é a finalidade da própria vida, que é uma realização constante da liberdade, que, em sua acepção ampla, Anísio Teixeira entendeu como significando “expansão da personalidade humana, aumento dos seus poderes de ação e diminuição progressiva de restrições externas sobre o pensamento”.

E segue Pinto Ferreira, citando Anísio Teixeira, de forma a aclarar a exata correlação entre autonomia universitária, liberdade e educação (Pinto Ferreira, op cit, p. 114):

São assim as exatas palavras de Anísio Teixeira:

“Toda educação até hoje foi autocrática. Os mestres sofriam a autocracia dos administradores, e as crianças, a dos mestres. Na reorganização democrática das escolas, a uns e outros tem-se que dar independência. Educar é uma arte tão alta que não se pode subordiná-la aos métodos de imposição possivelmente adaptáveis às tarefas mecânicas. Mestres e alunos devem trabalhar em liberdade e à luz do que o filósofo e o cientista esclarecerem sobre a profissão dos primeiros e o labor dos últimos”.

Ressalte-se ainda o seguinte trecho da peça inicial da ADPF 474, citado na petição inicial de lavra da Procuradoria-Geral da República na ADPF 548, a qual dimensiona a interpretação devida à Autonomia Universitária:

Quanto à autonomia universitária, a despeito de tratar-se de questão afeta à autonomia orçamentária das universidades públicas, importante destacar trecho da inicial da ADPF 474:

A autonomia universitária qualifica-se como típica garantia institucional de direitos fundamentais. As garantias institucionais são proteções reforçadas conferidas pela Constituição a determinadas instituições e institutos, a partir da crença da sua importância máxima para a sociedade e para o sistema jurídico. Embora não se voltem precipuamente para a outorga de direitos subjetivos a indivíduos, as garantias institucionais, nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes e Paulos Gustavo Gonet Branco, "têm por escopo preponderante reforçar o aspecto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

de defesa dos direitos fundamentais".

No caso da autonomia universitária, os bens salvaguardados são de máxima importância em nosso sistema constitucional: o direito fundamental à educação (arts. 6º e 205, CF), a igualdade de oportunidades (art. 5º, caput, CF) - dada a importância do acesso ao ensino superior para empoderamento dos excluídos e mobilidade social -, a busca do desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação tecnológica (art. 218, CF). Tudo isso, como assentou Nina Ranieri, "com o objetivo primordial de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, I e II da Constituição Federal)".

Por todas essas razões, aplica-se ao caso raciocínio semelhante ao empregado por este Supremo Tribunal Federal quando reconheceu que a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública configuraria preceito fundamental para fins de cabimento de ADPF, na qualidade de garantia de direito fundamental. Confira-se, a propósito, fragmento da referida decisão:

"A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado [...].

Refira-se ainda o Comentário Geral n.º 13 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais-ONU:

39. Os membros da comunidade acadêmica são livres, de forma individual ou colectiva, de procurar, desenvolver e transmitir o conhecimento e ideias, por meio da investigação, da docência, do estudo, do debate, de documentação, da produção, da criação ou da escrita. A liberdade acadêmica inclui a liberdade do indivíduo para expressar livremente as suas opiniões sobre a instituição ou sistema no qual trabalham, para desempenhar as suas funções sem discriminação nem medo de repressão por parte do Estado ou de qualquer outra instituição, de participar em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

organismos acadêmicos profissionais ou representativos e de desfrutar de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente que se apliquem aos outros indivíduos na mesma jurisdição. A satisfação da liberdade acadêmica implica obrigações, como o dever de respeitar a liberdade acadêmica dos outros, assegurar uma discussão justa de opiniões contrárias e tratar todos sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos.

40. A satisfação da liberdade acadêmica é imprescindível à autonomia das instituições de ensino superior. **A autonomia é o grau de auto governo necessário para que sejam eficazes as decisões adotadas pelas instituições de ensino superior no que respeita o seu trabalho acadêmico, normas, gestão e atividades relacionadas.** O auto governo, no entanto, deve ser consistente com os sistemas de responsabilidade pública, em especial no que respeita ao financiamento estatal. Dados os investimentos públicos substanciais destinados ao ensino superior, é preciso chegar a um equilíbrio apropriado entre a autonomia institucional e a responsabilidade. Embora não haja um único modelo, as disposições institucionais devem ser justas, legítimas e equitativas e, na medida do possível, transparentes e participativas.

A reforçar, ainda, a exata apreciação do conceito de autonomia universitária, encontra-se a manifestação de José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2002, 814, que cita ainda Anísio Teixeira (a educação e a crise brasileira):

Se se consagrou a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, a arte e o saber, como um princípio basilar do ensino (art. 206, II), a coerência exigia uma manifestação normativa expressa em favor da autonomia das Universidades, autonomia que não é "apenas a independência da instituição universitária, mas a do próprio saber humano", pois **"as universidades não serão o que devem ser se não cultivarem a consciência da independência do saber e se não souberem que a supremacia do saber, graças a essa independência, é levar a um**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

novo saber. E para isto precisam se de viver em uma atmosfera de autonomia e estímulos vigorosos de experimentação, ensaio e renovação. Não é por simples acidente que as universidades se constituem em comunidades de mestres e discípulos, casando a experiência de uns com o ardor e a mocidade de outros. Elas não são, com efeito, apenas instituições de ensino e pesquisas, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberativo cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão". (grifo nosso)

Cite-se, ainda, recente decisão da Ministra Cármen Lúcia, na ADPF 548, referendada a unanimidade pelo pleno do Supremo Tribunal Federal:

As normas constitucionais acima transcritas harmonizam-se, como de outra forma não seria, com os direitos às liberdades de expressão do pensamento, de informar-se, de informar e de ser informado, constitucionalmente assegurados, para o que o ensino e a aprendizagem conjugam-se assegurando espaços de libertação da pessoa, a partir de ideias e compreensões do mundo convindas ou desavindas e que se expõem para convencer ou simplesmente como exposição do entendimento de cada qual. **A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais.** Reitere-se: universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres. Discordâncias são próprias das liberdades individuais. As pessoas divergem, não se tornam por isso inimigas. As pessoas criticam. Não se tornam por isso não gratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição.

Dessa forma, resta absolutamente evidenciada a dimensão e importância da autonomia universitária, inclusive no plano de administração e gestão e como preceito fundamental da República brasileira, constituindo-se em norma que densifica o dever do Estado brasileiro de garantir o direito social à educação (art. 6º-CF), em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

consonância com o disposto nos artigos 3º, I e II, e 5º, ambos da Constituição Federal¹.

Pois bem, o Decreto nº 9.725, acaba por retirar das Universidades Federais e Institutos Federais parcela de sua autonomia administrativa e de gestão financeira, atributos essenciais da autonomia universitária, sem o que ficariam as administrações dessas instituições a mercê do governante.

E essa intromissão se verifica também pela disposição do art. 3º do Decreto nº 9.725/2019:

Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações cujas ocupações são por ele limitadas **ficam automaticamente exonerados ou dispensados**, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes.

Sabendo, certamente, quando da edição do Decreto nº 9.725, da impossibilidade de extinção de cargos e funções por meio de decreto, por estarem ocupadas, **pretende-se com essa disposição substituir todos os atos administrativos de competência e atribuição exclusiva de reitores (ou de Diretores de unidades), únicos atos possíveis para exonerar ou dispensar os servidores das suas funções de confiança.**

Vale dizer: com esse dispositivo, a ré reconhece a inexistência do requisito constitucional de que esses cargos e funções estejam vagos, para permitir a edição de decreto que viesse a extingui-las.

Por outro lado, além deste art. 3º reconhecer a própria impossibilidade de edição do Decreto nº 9.725/2019, por ausência de um de seus requisitos essenciais – estarem os cargos ou funções sem ocupação-, também traz uma verdadeira ilegalidade e inconstitucionalidade, pois **NÃO CABE** ao Presidente da República emitir atos

¹ Nesse ponto, cabe assinalar a decisão proferida em relação à autonomia administrativa da Defensoria Pública na ADPF 307: 2. A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

administrativos de exoneração ou dispensa de servidores ou de funções por estas ocupadas, **no âmbito das Universidades Federais e Institutos Federais**, uma vez que esses atos são de exclusiva atribuição de seus próprios dirigentes, conforme as disposições constitucionais pertinentes à autonomia universitária, mas também pelas próprias disposições legais da Lei 9.394/96, artigos 53, 54 e 55:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

V - contratação e dispensa de professores;

Art. 54. **As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.**

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

(...)

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

(...)

Art. 55. **Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.**

Ou seja, essa norma do artigo 3º do Decreto nº 9.725, acaba por violar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

tanto as disposições constitucionais como legais pertinentes à autonomia administrativa e de gestão das Universidades Federais e Institutos Federais.

Para uma exata compreensão da autonomia administrativa e de gestão das universidades, cabe citar Pinto Ferreira, em seus Comentários à Constituição Brasileira (1995) p. 115:

Apesar da regulamentação legal da universidade, ela é administrada pelos seus agentes próprios, isto é, pelos seus próprios professores, eleitos democraticamente pelos seus membros, e que têm o poder de elaborar os seus estatutos nos limites da legislação existente.

E ainda, segue o ilustre escritor (op. cit., p. 119):

A autonomia administrativa, que se funde nas seguintes faculdades e atribuições:

(...)

e) admitir e demitir quaisquer empregados, dentro de suas dotações orçamentárias ou recursos financeiros.

Ou seja, cabe à União, nos termos do art. 53 da LDB, “assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, sendo que a gestão desses recursos, inclusive exoneração ou dispensa de cargos e funções, cabe **exclusivamente** à administração das próprias Universidades Federais e Institutos Federais.

E nesse sentido, pode-se também trazer o magistério de Marcos Augusto Maliska:

C – Autonomia ADMINISTRATIVA

A Autonomia administrativa consiste, basicamente, no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica, de administração de recursos humanos e materiais e no direito de escolher dirigentes. Em matéria de recursos humanos, a liberdade de organização manifesta-se pelo modo de escolha dos dirigentes, pela definição de planos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

de carreira, docente e não docente e dos respectivos vencimentos, através da criação de cargos e funções dentro das carreiras, observado o art. 169, §1º, inciso I, da Constituição, que exige dotação orçamentária, e pela determinação de critérios de seleção, contratação, nomeação, demissão, promoção, exoneração e transferência de servidores docentes e não docentes, observadas as disposições constitucionais.

(MALISKA, Marcos Augusto. In Canotilho, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil, Almedina/Saraiva, 2013, p. 1969) grifo nosso

Conforme também Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, em Comentários à Constituição do Brasil, 8º vol., 1998, p. 475:

A autonomia administrativa, por sua vez, consiste no fato de ser a universidade administrada por seus próprios agentes e professores. Estes, por sua vez, são eleitos democraticamente pelos seus membros.

E ainda, Nina Ranieri, em sua obra Autonomia Universitária EDUSP, 1994²:

É por intermédio da autonomia administrativa, possibilidade de auto-organização, que as universidades decidem quanto à regulamentação de suas atividades-fim.

A autonomia administrativa, portanto, é instrumento, decorrência e condição da autonomia didático-científica, e pressuposto da autonomia de gestão financeira e patrimonial. Consiste basicamente no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático científica e de administração de recursos humanos e materiais; e no direito de escolher dirigentes.

Cabe ainda, referir doutrina estrangeira sobre o tema da autonomia universitária, de forma a demonstrar a clareza dos limites e da natureza da autonomia universitária, também no direito comparado. Dessa forma transcreva-se o magistério do constitucionalista italiano Constantino Mortati, que apreciando dispositivo

2 Conforme citação de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, em Comentários à Constituição do Brasil, 8º vol., 1998, p. 481.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

semelhante da Constituição italiana (o qual, na Itália, ainda pode ser "regulamentado" por lei, ao contrário da disposição constitucional brasileira), assim se manifesta:

Vi sono poi organi dello stato che certamente **non fanno parte della p.a., nè esercitano per loro istituto funzioni amministrative, e non sono gerarchicamente subordinati ad un ministro perché forniti di piena autonomia**, ma rimangono tuttavia assoggettati al controllo degli organi di giustizia amm. Allorché emettono atti amm. **È questo il caso dell'organizzazione universitaria che gode di autonomia costituzionalmente garantita** e provvede al reclutamento ed agli atti interessanti le sedi, la disciplina dei docenti ecc., **senza che siano ammessi interventi di merito da parte del ministero della p.i.**, che si limita a dare consacrazione formale agli atti deliberati dalle facoltà ed approvati dal consiglio super. della p.i. che per la massima parte dei suoi componenti, proviene dalla elezione degli stessi docenti universitari, a garanzia dell'indipendenza del corpo insegnante.

(Mortati, Costantino. Istituzioni di Diritto Pubblico, T. secondo, Padova, 1969, 1227) grifo nosso

E para que não paire dúvida sobre a limitação do Poder Executivo na autonomia administrativa e de gestão das universidades, colaciona-se a seguinte decisão do STF, proferida no RE 613.818 AgR/PR, Relator Ministro Roberto Barroso (grifo nosso):

7. No caso dos autos, o ato administrativo tido como coator possui o seguinte teor:

“Solicitamos comunicar às Instituições de Ensino Superior, exceto Fun-FAFI, que não haverá a liberação de pagamento de pessoal a partir do mês de fevereiro, sem que haja implantação no SIP e a análise prévia do custo.

8. Observa-se que o secretário estadual, ao condicionar a liberação de pagamento de pessoal a uma análise prévia do custo, **acabou indo além de sua prerrogativa legítima de controle, ferindo de fato a autonomia das universidades públicas prevista no art. 207 da CF, uma vez que o controle exercido pelo Poder Executivo sobre as universidades acabaria significando um poder de veto sobre a gestão financeira do**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

peçoal. Nesse sentido, vale citar o seguinte trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República:

“De modo geral, deve valer o princípio de que as universidades devem ter acesso garantido a suas verbas orçamentárias normais, independentemente do escrutínio e aprovação de seu emprego por terceiro. Negar-lhes isso, condicionando o gasto ordinário ao prévio exame de legalidade parece eliminar a autonomia, entendida como a capacidade de autogestão de seus próprios assuntos. Entendimento contrário parece ter como consequência o esvaziamento da autonomia universitária, na gestão de seus assuntos. A espera por autorização alheia para a realização do emprego da verba pública orçamentária destinada às despesas normais de pessoas das universidades parece implicar a transferência de titularidade da competência decisória dos órgãos universitários para os do Executivo, em sentido estrito. Isso criaria hierarquia, à margem da Constituição, entre os administradores universitários e os agentes do controle interno do Executivo, que passariam a ter poder de mando sobre a gestão financeira do pessoal, por meio do poder de veto. Passar-se-ia do binômio competência responsabilidade de administradores e servidores universitários para situação de deslocamento do poder decisório para órgãos externos às universidades.”

9. Correto o parecer ministerial.

10. Mantenho a conclusão de que o controle externo das universidades públicas é válido e não fere a autonomia universitária prevista no texto constitucional. No entanto, na presente hipótese, o condicionamento da análise prévia dos custos para a liberação de pagamento de pessoal acabou se mostrando abusivo e desarrazoado.

E ainda, conforme decisão do STF, na ADI 3792 / RN, pelos termos do voto do Min. Relator Dias Toffoli, pode-se aferir a dicção da autonomia universitária (grifo nosso):

Com efeito, muito embora a autonomia universitária não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UFMC),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

atributo dos Poderes da República, **revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio de suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas.**

E transcreva-se ainda a ementa da ADI 2.367-MC/SP, Relator Min. Maurício Correa, e que demonstra a amplitude administrativa e de gestão da autonomia universitária (grifo no original):

“AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada.

2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar.

Impossibilidade.

Medida liminar deferida.”

Cabe ainda ser referida a decisão do STF no RMS 22.047 AgR, Relator Min. EROS GRAU, na qual resta assentado que “as Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro,” e ainda que “as Universidades Públicas federais não se encontrem subordinadas ao MEC”:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ART. 207, DA CB/88. LIMITAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE DE A AUTONOMIA SOBREPOR-SE À CONSTITUIÇÃO E ÀS LEIS. VINCULAÇÃO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO QUE ENSEJA O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS [ARTS. 19 E 25, I, DO DECRETO-LEI N. 200/67]. SUSPENSÃO DE VANTAGEM INCORPORADA AOS VENCIMENTOS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

DO SERVIDOR POR FORÇA DE COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE. AUMENTO DE VENCIMENTOS OU DEFERIMENTO DE VANTAGEM A SERVIDORES PÚBLICOS SEM LEI ESPECÍFICA NEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA [ART. 37, X E 169, § 1º, I E II, DA CB/88]. IMPOSSIBILIDADE. EXTENSÃO ADMINISTRATIVA DE DECISÃO JUDICIAL. ATO QUE DETERMINA REEXAME DA DECISÃO EM OBSERVÂNCIA AOS PRECEITOS LEGAIS VIGENTES. LEGALIDADE [ARTS. 1º E 2º DO DECRETO N. 73.529/74, VIGENTES À ÉPOCA DOS FATOS].

1. As Universidades Públicas são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro. O exercício desta autonomia não pode, contudo, sobrepor-se ao quanto dispõem a Constituição e as leis [art. 207, da CB/88]. Precedentes [RE n. 83.962, Relator o Ministro SOARES MUÑOZ, DJ 17.04.1979 e MC-ADI n. 1.599, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 18.05.2001].

2. As Universidades Públicas federais, entidades da Administração Indireta, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas. Seus atos, além de sofrerem a fiscalização do TCU, submetem-se ao controle interno exercido pelo Ministério da Educação.

3. Embora as Universidades Públicas federais não se encontrem subordinadas ao MEC, determinada relação jurídica as vincula ao Ministério, o que enseja o controle interno de alguns de seus atos [arts. 19 e 25, I, do decreto-lei n. 200/67].

4. Os órgãos da Administração Pública não podem determinar a suspensão do pagamento de vantagem incorporada aos vencimentos de servidores quando protegido pelos efeitos da coisa julgada, ainda que contrária à jurisprudência. Precedentes [MS 23.758, Relator MOREIRA ALVES, DJ 13.06.2003 e MS 23.665, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.09.2002].

5. Não é possível deferir vantagem ou aumento de vencimentos a servidores públicos sem lei específica, nem previsão orçamentária [art. 37, X e 169, § 1º, I e II, da CB/88].

6. Não há ilegalidade nem violação da autonomia financeira e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

administrativa garantida pelo art. 207 da Constituição no ato do Ministro da Educação que, em observância aos preceitos legais, determina o reexame de decisão, de determinada Universidade, que concedeu extensão administrativa de decisão judicial [arts. 1º e 2º do decreto n. 73.529/74, vigente à época].

7. Agravo regimental a que se nega provimento.

E bem assente no voto do Ministro Eros Grau proferido na mesma ação:

4. Como ressaltou o Ministro SOARES MUÑOZ no precedente mencionado pelo ora agravante, RE n. 83.962 [DJ 17.04.1979], ainda sob a égide da Lei n. 5.540/68, “[a] **autonomia financeira assegurada às universidades visa proporcionar-lhes a autogestão dos recursos postos a sua disposição e à liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, como acentua o Professor Caio Tácito, [...] a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural, em suma, a aprovação de seu próprio orçamento.**”

Cabe ainda transcrever o seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro Paulo Brossard, na ADI 51-9/RJ:

9. Deve-se a Joseph Hodara o verbete “Autonomia Universitária”, no Dicionário de Ciências Sociais, 1986, p. 105. Chamando atenção para a flexibilidade do conceito, informa ele que costuma envolver operacionalmente os seguintes direitos:

“a) capacidade de nomear pessoal docente e administrativo independentemente dos poderes que não pertencem à entidade universitária;

E transcreva-se ainda o seguinte trecho do Voto do Ministro Celso Melo, na referida ADI 51-9/RJ, no qual resta bem assentada a natureza “interna corporis” dos atos de gestão e administração das universidades federais, estando os atos administrativos sujeitos a controle financeiro a posteriori:

b) **autonomia administrativa**, de caráter acessório, que assegura à Universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus acessórios,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

agindo e resolvendo, *interna corporis*, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docentes, discentes e administrativo que a integram;

c) autonomia financeira, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a Universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que '**o controle financeiro se faz a posteriori, através da tomada de contas e das inspeções contábeis**' (v. RTJ, vol. 94/1.130)" (RTJ 148/13).

Fica clara a afronta à autonomia universitária pela possibilidade de interferência externa para exoneração de ocupantes de funções e cargos na Universidade.

Todavia, o Decreto nº 9.725 retira dos reitores a administração das Universidades e Institutos Federais, através de ato externo de exoneração e dispensa de servidores de suas funções, configurando verdadeira burla aos dispositivos constitucionais e legais acima indicados.

Dessa forma, as disposições do Decreto nº 9.725, no que se refere às funções e cargos das Universidades Federais e Institutos Federais, resulta em controle externo e indevido do chefe do Executivo Federal nas Universidades Federais e Institutos Federais.

V. 3. VIOLAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO Nº 9.725.

Conforme acima já indicado, mesmo que se pudesse superar as ilegalidades e inconstitucionalidades apontadas, o que se admite somente "*ad argumentandum*", as disposições do Decreto nº 9.725, no que se refere às funções e cargos das Universidades Federais e Institutos Federais, também seriam inconstitucionais por violarem os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Como bem assinalado José Carlos Francisco, a norma constitucional do art. 84, VI, 'b', não se configura em poder absoluto, cabendo a possibilidade de análise judicial em casos de “manifesta violação da razoabilidade ou da proporcionalidade”:

Contudo, é importante lembrar que a discricionariedade do Presidente da República para editar decreto extinguindo função ou cargo público quando vago não significa “cheque em branco”, já que está limitada pelos princípios constitucionais voltados ao cumprimento da justiça social estampada nos fundamentos do Estado Democrático de Direito. É também evidente que essa discricionariedade do Poder Executivo está sujeita ao controle do Poder Judiciário, **em casos de manifesta violação da razoabilidade ou da proporcionalidade** (consoante vimos no art. 84, *caput*, da Constituição).

(FRANCISCO, José Carlos. In Canotilho, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil, Almedina/Saraiva, 2013, p. 1230-1237)

E no presente caso, efetivamente essa proporcionalidade e razoabilidade, no que concerne às Universidades Federais e Institutos Federais acima indicadas, resta violada.

A alegada motivação do ato, que se referiria em economicidade, não resta demonstrada na presente situação, uma vez que os efeitos econômicos, já diminutos, se mostram absolutamente incompatíveis com os efeitos deletérios e prejudiciais às atividades administrativas e acadêmicas das Universidades Federais e Institutos Federais.

Vale ressaltar alguns desses efeitos deletérios na esfera administrativa, cujas fragilidades poderão acarretar sérios prejuízos de controle administrativo, com riscos econômico e financeiros que certamente ultrapassam em muito a economia porventura proposta:

- prestação de serviços de extensão à comunidade, como atendimento em Unidades Básicas de Saúde e Serviço de Assistência Judiciária;
- impactos na área administrativa, como fiscalização dos contratos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

- comprometimento da segregação de funções, acarretando sérias fragilidades para a gestão;
- atividades diretamente ligadas a assuntos de pessoal, planejamento, avaliações, controle da vida funcional e acadêmica (controle diário da frequência dos servidores e acompanhamento de servidores ingressantes e avaliações de estágio probatório;

Sem adentrar em maiores detalhes, é evidente, por exemplo, que um descontrole da área de contratos, por conta de ausência de chefia imediata, pode acarretar em muitos efeitos econômicos prejudiciais ao patrimônio público, com a futura necessidade de atuação de órgãos externos de controle e do próprio judiciário.

E nesse ponto cabe ressaltar o caráter reduzido e ínfimo da economia porventura resultante da extinção dos cargos e funções, quando relacionada aos impactos nos orçamentos das Universidades Federais e Institutos Federais.

Veja-se exemplificativamente o impacto informado pelas universidades federais e institutos federais impactadas com os cortes de funções e cargos:

Segundo informado pela UFBA, o valor unitário mensal das FG's (FG 4-8) varia entre R\$ 76,02 a R\$ 270,83. O valor anual dispendido com as FG's extintas é de R\$ 324.803,04, o que corresponde a 0,02189% do orçamento anual de pessoal da instituição.

O IF BAIANO, por sua vez, informou que o valor individual mensal gasto com as FG's (FG 4-5), varia entre R\$ 219,75 a R\$ 270,83. O valor anual dispendido com as FG's extintas é de R\$ 220.211,88, o que representa 0,1159% do orçamento de pessoal e encargos do instituto.

Vale registrar que mesmo para as universidades federais que tiveram os cargos extintos, mas que ainda não estavam ocupados, o impacto orçamentário com a medida de extinção de cargos é diminuta, conforme tabela abaixo, elaborada a partir dos dados fornecidos pelas instituições de ensino superior:

UNIVERSIDADE FEDERAL	VALOR UNITÁRIO MENSAL	VALOR MENSAL	VALOR ANUAL
Universidade Federal do Sul da	R\$ 270,83	R\$ 33.853,75	R\$ 406,245,00



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Bahia – UFSB			
Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB	R\$ 270,83	Não informado	R\$ 426,000,00
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB	R\$ 270,83	R\$ 3.611,06	R\$ 175,497,84

Ou seja, diante dos impactos administrativos e efeitos concretos absolutamente deletérios à administração das Universidades Federais e Institutos Federais, a suposta economia fica na casa dos **centésimos percentuais**, com o que se apresenta como medida, além de ilegal e inconstitucional, também, **desarrazoada e desproporcional**.

Não se trata aqui de invadir a discricionariedade administrativa. Justamente para evitar medidas de cunho desarrazoado e desproporcional que a Constituição prevê a necessidade de extinção dessas funções somente por meio de lei, de forma a que sua razoabilidade e proporcionalidade possa ser aferida dentro do esquema de freios e contrapesos constitucionalmente previstos.

V. 4. DA EXISTÊNCIA DE PRECEDENTES FAVORÁVEIS À PRETENSÃO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS CONCRETOS DO DECRETO Nº 9.725/2019.

O Ministério Público Federal já ajuizou ações civis públicas requerendo a suspensão dos efeitos concretos do Decreto nº 9.725/2019 para universidades federais e institutos federais de outros Estados.

A título de ilustração, logrou-se obter tutela de urgência para suspender os efeitos concretos do Decreto nº 9.725/2019 em relação às universidades federais e institutos federais do Rio Grande do Sul (autos da ação civil pública nº 504320958.2019.4.07.7100/RS, em trâmite na 10ª Vara Federal de Porto Alegre), bem como em relação à Universidade Federal de Pernambuco e ao Instituto Federal de Pernambuco (autos judiciais nº 0814238-77.2019.4.05.8300, em trâmite na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco).

Eis excertos das respectivas decisões, cuja íntegra segue anexo:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

Para a concessão da tutela provisória de urgência, o legislador exige a concorrência de dois pressupostos - a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC/2015) -, de molde que a simples ausência de um tem o condão de prejudicar, por inteiro, a concessão da medida. In casu, tenho que estão presentes tais requisitos. A urgência se evidencia porquanto a extinção dos cargos em comissão e funções de confiança objeto do aludido Decreto dar-se-á no próximo dia 31 de julho, quando também serão exonerados ou dispensados os ocupantes dos referidos cargos, implicando em prejuízo direto à gestão administrativa das universidades e institutos federais relacionados na inicial. Quanto à probabilidade do direito invocado, verifica-se que os dispositivos questionados do decreto autônomo violam os princípios da reserva legal e da autonomia universitária ao extinguir funções e cargos públicos ocupados. Eis os dispositivos impugnados do Decreto 9.725, de 12/03/2019: Art. 1º Ficam extintos os seguintes cargos em comissão e funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal: (...) II - em 31 de julho de 2019, na forma do Anexo II : a) mil, cento e quarenta e sete Funções Gratificadas, de que trata o art. 26 da Lei nº 8.216, de 1991 ; e b) onze mil, duzentas e sessenta e uma Funções Gratificadas de que trata o art. 1º da Lei nº 8.168, de 1991 , nos níveis 9 a 4. (...) Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações cujas ocupações são por ele limitadas ficam automaticamente exonerados ou dispensados, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes. Os dispositivos impugnados afrontam o disposto nos arts. 48, X, e 84, VI, b, da Constituição Federal, in verbis: "Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (...) Art. 84. Compete



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

privativamente ao Presidente da República: (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (...) Como se percebe do exposto no art. 3º do Decreto 9.725/2019, a extinção prevista no art. 1º não se restringe a cargos vagos, destinando-se também a cargos em comissão e funções de confiança que se encontram ocupados. Ou seja, como salienta o Ministério Público Federal na petição inicial, "o próprio decreto reconhece que os cargos e funções estão ocupados, e, de forma absolutamente anômala, buscando burlar as disposições constitucionais, determina e dispõe que "ficam automaticamente exonerados ou dispensados" (...) "os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto". Com efeito, se verifica que há uma tentativa de ludibriar a Constituição, uma vez que cargos e funções ocupados somente podem ser extintos por ato legal (art. 48, X, e parte final da alínea 'b', inciso VI, do art. 84, ambos da Constituição Federal). Ressalta-se que, a pretexto de racionalizar o funcionamento da máquina pública e economizar recursos públicos, não pode o Poder Executivo deixar o Legislativo à margem do modelo legal. O Decreto questionado, apesar de alcançar outros órgãos e entidades do Executivo Federal, traz incontáveis prejuízos, preponderantemente, às instituições federais de educação (somente das instituições aqui representadas são mais de 600 cargos e funções extintos), gerando impacto negativo para a prestação dos serviços, nas áreas administrativa e acadêmica. De outra parte, o ato previsto na alínea 'b', inciso VI, do art. 84 da Constituição Federal, configura-se em ato normativo, o qual não pode se transformar em ato administrativo de efeito concreto para o fim de "exonerar e dispensar servidores", ato esse que deve ser praticado pela autoridade administrativa que detenha a competência para tanto, em ato administrativo individual e específico. Assim, ao tratar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

de exonerar e dispensar servidores ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, o Decreto 9.725/2019 desbordou de sua finalidade normativa, passando a constituir-se em ato administrativo concreto, descabendo sua edição pelo Presidente da República no que concerne a funções e cargos de Universidades e Institutos Federais, por implicar em ofensa ao princípio da autonomia universitária insculpido no art. 207 da Constituição Federal: 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. Vale dizer que o Presidente da República não conta com poderes para exonerar ou dispensar os ocupantes dos cargos e funções referidas, por se tratar de ato de competência exclusiva da administração das universidades e dos institutos federais de ensino superior e de educação técnica. Ante o exposto, DEFIRO o pedido liminar, para determinar à União que se abstenha de aplicar o Decreto nº 9.725, de 12/03/2019, no âmbito das Universidades Federais e Institutos Federais do Rio Grande do Sul, bem como para obstar os efeitos concretos do referido Decreto, em especial para o fim específico de: (I) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12/03/2019, em relação às Universidades e Institutos Federais referidos no presente feito (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal de Rio Grande, Universidade do Pampa, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Instituto Federal Farroupilha e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense); (II) que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12/03/2019, relativamente às Universidades e aos Institutos Federais referidos; (III) que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12/03/2019, relativamente às Universidades e aos Institutos Federais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

referidos. (autos da ação civil pública nº 504320958.2019.4.07.7100/RS, em trâmite na 10ª Vara Federal de Porto Alegre)

(...) 3.5.1. Consoante apurou o MPF, através do inquérito civil nº 1 .26.000.001179/2019-37, por força dos efeitos concretos do aludido decreto, especificamente os dispositivos acima transcritos, a partir de 31 de julho de 2019, deverão ser extintos 372 cargos e/ou funções comissionadas na UFPE; 83 cargos e/ou funções comissionadas na UFRPE, além de 107 da UFAPE; e, por fim, 105 cargos e/ou funções comissionadas no IFPE, atualmente ocupados. Por tal razão, o MPF defendeu que a extinção de cargos em comissão e de funções de confiança pretendida, por decreto presidencial, violaria o art. 84, caput, VI, alíneas 'a' e 'b', da CR/88, "uma vez que os efeitos desse decreto direcionam-se a cargos ocupados, conforme se verifica do próprio art. 3º do decreto". A União Federal, por seu turno, asseverou não haver violação a norma constitucional ou legal, competindo ao Chefe do Executivo, mediante Decreto, dispor sobre a Administração Pública, nos termos do artigo 84, VI, "a", da CF, alegando, outrossim, que não haveria extinção de cargos de provimento efetivo. 3.5.2. Ocorre que, apesar da argumentação da União, o Decreto nº 9.725/2019, segundo sua própria exposição de motivos, foi editado com fundamento no art. 84, inciso VI, 'b', da Constituição Federal, o qual tem a seguinte redação: Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI - dispor, mediante decreto, sobre: [...] b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (sem destaques no original) Ora, a própria norma constitucional que serviu de fundamento para o referido decreto, segundo a exposição de motivos, é expressa, em sua parte final, que o Presidente da República apenas poderá dispor, através de decreto, sobre a extinção de funções ou cargos públicos quando tais estiverem vagos. Por outro lado, o art. 48 da Constituição Federal determina que, exceto na hipótese acima (cargos e funções que se encontrem vagos), a extinção de cargos ocorre por meio de lei, cuja iniciativa cabe ao Presidente da República: Art. 48. Cabe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, disport sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (sem destaques no original) A interpretação sistemática, a qual devem ser submetidos todos os dispositivos constitucionais, conduz unicamente a tal conclusão: a exceção de funções e cargos vagos, a extinção de funções e cargos públicos somente pode ocorrer através de lei. Nesse ponto, é oportuno registrar a ponderação do Ministério Público Federal, sua inicial, no sentido que "a lógica por trás de tal regulamentação reside no fato de que o ato previsto na alínea 'b', inciso VI, do art. 84 da CR/88, é de caráter normativo, o qual não pode transformar-se em ato administrativo de efeito concreto para o fim de 'exonerar e dispensar servidores', ato esse que deve ser praticado pela autoridade administrativa que detenha a competência para tanto, em ato administrativo individual e específico". 3.5.3. Importa registrar, ainda, não haver dúvidas de que os cargos e funções da UFPE, UFRPE, UFAPE e IFPE encontram-se atualmente ocupados, conforme restou apurado no inquérito civil nº 1.26.000.001179/2019-37, extraindo-se das informações contidas na Nota Informativa nº 3/2019/DEMOR/SEGES/SEDGG-ME, do Ministério da Economia, quanto pelos esclarecimentos prestados pela UFPE, UFRPE e IFPE, que os cargos e funções a serem extintos nas aludidas instituições NÃO estão vagos. Não bastasse isso, a informação é corroborada pela própria União Federal, que, em sua manifestação, asseverou que os cargos e funções reduzidas das Universidades e Institutos Federais representarem 13.916 do total de 21.000 extintos pelo Decreto nº 9.739/2019, "porque é a área na qual existe maior quantidade de cargos", destacando que apenas 2449 não haviam sido ainda distribuídos, encontrando-se vagos desde a sua criação. Em outras palavras, a União admite que, pelo menos, 11.647 cargos e funções ocupadas serão extintas pelo aludido decreto, sem, contudo, fazer menção específica às instituições localizadas em Pernambuco. Certamente não foi por outra razão que o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

artigo 3º do Decreto nº 9.725/2019 dispõe: Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações cujas ocupações são por ele limitadas ficam automaticamente exonerados ou dispensados, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes. (sem destaques no original) Nessa ordem de ideias, resta patente a inconstitucionalidade dos dispositivos em questão, uma vez que, diante do arcabouço constitucional, a extinção de funções e cargos públicos OCUPADOS somente pode ocorrer através de lei, ante o disposto no artigos 48, X, e no artigo 84, VI, parte final da alínea 'b', ambos da Constituição Federal. 3.5.4. Ainda quanto a esse ponto, importa ressaltar que o artigo 84, VI, "a", da CF, invocado pela União em sua manifestação, NÃO autoriza a extinção de cargos e funções públicas ocupadas por decreto, mas apenas permite ao Presidente da República dispor sobre a "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". Por outro lado, a alegação da União de que as funções gratificadas, que deveriam ser extintas em 31/07/2019, seriam ocupadas por servidores efetivos, que não perderiam seus cargos, e, de outro lado, que não haveria a extinção de cargos efetivos, não autoriza o desrespeito às regras constitucionais, a qual foi explícita no sentido que somente podem ser extintos por decreto presidencial as funções ou cargos VAGOS, sem fazer, ressalte-se, qualquer restrição apenas aos cargos efetivos. De igual modo, a eventual necessidade de contingenciamento orçamentário não autoriza a burla às regras constitucionais. 3.6. Também nessa análise preliminar, tem-se que o Decreto nº 9.725/2019 afetaria diretamente a gestão das universidades e institutos federais em Pernambuco, aos quais a Constituição de 1988, em seu art. 207, atribuiu autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Evidentemente não se está a afirmar que a autonomia universitária é absoluta ou dispensaria as instituições de ensino de adequarem-se, dentro do possível, a eventuais restrições orçamentárias. Ocorre que apenas a lei em sentido formal poderia alterar a estrutura de tais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

instituições, conforme previsto nos arts. 84, VI, 'b', e 48, X, que preveem a extinção de cargos e funções por decreto presidencial somente quando estejam vagos. Por outro lado, como acertadamente registrou o Ministério Público Federal, o Decreto nº 9.725/2019, ao exonerar e dispensar servidores ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, "desbordou de sua finalidade normativa, passando a constituir-se em ato administrativo concreto que, sem chancela legal, ofende a autonomia universitária das instituições de ensino atingidas por suas disposições", porquanto, na prática, o Presidente da República estaria, através do referido decreto, substituindo "todos os atos administrativos de competência e atribuição exclusiva de Reitores (ou de Diretores de unidades), únicos atos possíveis para exonerar ou dispensar os servidores das suas funções de confiança". A constatação de tais vícios, por si só, já demonstra, nessa análise prefacial, típica de uma cognição sumária, a probabilidade do direito alegado. 3.7. Por outro lado, a extinção dos cargos e funções comissionadas, ainda que supostamente concentrados na área administrativa, obviamente repercute negativamente na prestação dos serviços pelas Universidades e Institutos Federais. (...) 3.8. Ademais, não há que se falar em ingerência indevida do Poder Judiciário para "adentrar no mérito administrativo de onde o governo deseja gastar e executar o orçamento da União", uma vez que não se está impondo qualquer gasto adicional ao Poder Público Federal, mas tão somente obstando a extinção, por via normativa inconstitucional, de cargos e funções comissionadas OCUPADAS na UFPE, UFRPE/UFPE e IFPE, em prejuízo do funcionamento dessas instituições. 3.9. Por fim, é imperioso ressaltar, que, além dos argumentos apresentados pelo Ministério Público Federal, este juízo entende que, no presente caso, a adequação do decreto com outras normas constitucionais, tais como a moralidade, a impessoalidade e o próprio princípio republicano, deve ser igualmente analisada. Isto porque, em um contexto de constante alteração pessoal travado entre autoridades políticas contra a Instituições Públicas Federais de Ensino – com declarações, por parte das primeiras, que denotam intensas e explícitas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

emoções negativas, paixões e ressentimentos -, há razões suficientes para que se possa legitimamente questionar se a medida ora impugnada é efetivamente fruto de uma autêntica consciência republicana acerca dos problemas reais da nação ou se, em verdade, não passa da incapacidade de separar o público e o privado, os afetos da razão, a necessidade do revanchismo. No momento em que autoridades públicas, destemperadamente, manifestam-se, em rede nacional, no exercício de suas funções, de modo a revelarem mais emoções que argumentos, mais irracionalidade que técnica, mais compromissos privados que políticas assertivas (sejam tais políticas de quaisquer lado do espectro ideológico), tais manifestações produzem efeitos. No presente caso, o efeito é a suspeição que este juízo, cumprindo a Constituição da República Federativa do Brasil, impõe à presunção de legitimidade que deveria pairar sobre os motivos do decreto impugnado, em vista do aparente descompasso que há entre ele e a moralidade, a finalidade e a impessoalidade que devem reger os atos públicos, descompasso esse revelado pelos compromissos de foro íntimo (não republicanos) tão viscerais como os expressados pelas autoridades em relação ao tema. Reforce-se: a presunção de legitimidade é essencial ao Estado Democrático de Direito bem como ao exercício regular das funções e burocracias estatais. Porém, essa prerrogativa do ato não é prerrogativa pessoal da autoridade e muito menos serve para a realização de desejos ou afetos com o verniz de republicanismo. Ou seja, a presunção de legitimidade não alberga a concretização pública de paixões ou interesses pessoais. Em uma República, acaso exista dúvida em relação aos motivos que ensejaram o ato de uma autoridade - se o teor dos motivos são republicanos ou não republicanos -, desde que essa dúvida seja razoável e causada por posturas não condizentes com o decoro do cargo, a Constituição exige que o ato e/ou seus efeitos sejam sustados. 3.10. Quanto ao perigo da demora, vislumbra-se igualmente a sua presença, haja vista que, caso não deferia da tutela de urgência, suspendendo os efeitos concretos do Decreto nº 9.725/2019 em relação a UFPE, a UFRPE/ UFAPE e ao IFPE, a partir de 31 de julho de 2019, serão considerados



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

automaticamente exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no referido decreto, o que, evidentemente, comprometerá o resultado da presente ação civil pública.

3.11. (...). 4. Ante o exposto, DEFIRO o pedido de liminar para determinar à União Federal abster-se de "aplicar os artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado de Pernambuco, no que tange à Universidade Federal de Pernambuco, à Universidade Federal Rural de Pernambuco e ao Instituto Federal de Pernambuco, bem como para **OBSTAR OS SEUS EFEITOS CONCRETOS**, impondo à União a obrigação de abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de: (i) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação às universidades e institutos federais acima referidos; (ii) que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019; (iii) que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019". (autos judiciais nº 0814238-77.2019.4.05.8300, em trâmite na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco).

VI – DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

No presente caso, como medida antecipatória, o Ministério Público Federal requer, fundado nos artigos 12 e 21 da Lei nº 7.347/85 c/c art. 84, § 3º, da Lei nº 8.078/90, **a concessão de medida liminar, com efeito *erga omnes*, que determine à ré a **OBSTAR OS EFEITOS CONCRETOS** do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito das Universidades Federais e Institutos Federais, impondo à União a obrigação de abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de:**

(i) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação às Universidades e Institutos Federais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

referidos nos autos;

(ii) que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBAIANO) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFBA), descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019;

(iii) que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança das universidades e institutos acima listados, descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019.

Na hipótese dos autos encontram-se presentes os requisitos para a concessão da tutela antecipada na forma prevista no artigo 12, da Lei 7347/1985.

Com efeito, a **relevância do fundamento da demanda** decorre da consistência da argumentação antes desenvolvida, a demonstrar o elevado interesse social da demanda, na medida em que se demonstra a ofensa a diversos princípios e disposições constitucionais e legais acima analisados e ora elencados:

Há fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (art. 300, caput, do Código de Processo Civil) e/ou ineficácia do provimento final (art. 84, § 3º do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à ação civil pública em razão do disposto no art. 21 da Lei nº 7.347/1985): o Decreto nº 9.725/2019 passou a gerar efeitos concretos e imediatos a partir de 31 de julho de 2019 (art. 1º, II, do ato presidencial), e tais efeitos já vem gerando grandes transtornos na gestão administrativa das universidades e institutos federais, impactando negativamente no planejamento dos campus e atendimento dos serviços ofertados, colocando em risco as atividades dessas instituições.

Neste diapasão, o risco de ineficácia do provimento final existe uma vez que, não deferida liminar para suspender os efeitos concretos do Decreto nº 9.725/2019, cujos impactos já são sentidos desde o dia 31 de julho de 2019, restará comprometido o resultado da ação civil pública, uma vez que (a) já são considerados



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança das universidades e institutos federais reportados no decreto, e (b) já são considerados extintos os mesmos cargos em comissão e funções de confiança, de modo que concretizam-se os requisitos ensejadores da tutela de urgência em caráter antecedente.

Portanto, há fundamentos fáticos e jurídicos – prova inequívoca, elementos que evidenciam a probabilidade do direito alegado e fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (art. 300, caput, do Código de Processo Civil, combinado com o art. 12 da Lei nº 7.347/1985) – para a concessão da tutela provisória.

Destarte, imperativo que sejam concedidas a medida antecipatória ora pleiteada.

VII. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, restando evidente a violação aos direitos e interesses, bem como **a completa ilegalidade e inconstitucionalidade das disposições do Decreto nº 9.725, de 12 de março** pela União, o Ministério Público Federal requer:

- a) **a concessão de liminar**, com cominação de multa diária equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para o caso de descumprimento;
- b) o recebimento da presente petição inicial, com todos os documentos que a instruem
- c) citação da União para, querendo, contestar a presente ação, no prazo que lhes faculta a lei;
- d) intimação da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBAIANO) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFBA) para que indiquem seu interesse em integrar a presente lide, na condição de assistente litisconsorcial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República em Ilhéus/BA

e) sendo a questão de mérito unicamente de direito, seja realizado o julgamento antecipado do mérito, como faculta o art. 355 do CPC;

f) após a instrução, seja julgada procedente a presente ação, confirmando integralmente a liminar requerida, reconhecendo-se a inconstitucionalidade (*incidenter tantum*) e ilegalidade, somente como causa de decidir, dos artigos 1º, II, 'a' e 'b, e 3º, do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado da Bahia, e para o âmbito da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBAIANO) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFBA), bem como **obstando os seus efeitos concretos**, tudo para a finalidade de condenar à União a abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto.

g) condenação da ré no ônus da sucumbência

Requeiro oportunidade para a produção de todas as provas em direito admitidas.

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00. (dez mil reais)

Ilhéus/BA, 14 de agosto de 2019.

Gabriel Pimenta Alves
Procurador da República