



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA 13ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DE ALAGOAS**

Ref. Ação Civil Pública

Autos n.º 0807367-58.2019.4.05.8000

Autor: Ministério Público Federal

Réu: União Federal

PETIÇÃO DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE APELAÇÃO

O **Ministério Público Federal**, pela procuradora da República que ao final subscreve, vem, perante Vossa Excelência, inconformada com parte da sentença cadastrada pelo id. 4058000.5935349, interpor o presente **RECURSO DE APELAÇÃO COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL** com esteio nos arts. 1.009 e seguintes do Código de Processo Civil, juntando adiante as razões do apelo.

Cumpridas as formalidades legais, requer o **Ministério Público Federal**, o recebimento da presente irresignação e sua regular remessa ao juízo ad quem.

Maceió, data da assinatura eletrônica.

(assinado digitalmente)

ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM

Procuradora da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

RAZÕES DE APELAÇÃO

Recorrente: Ministério Público Federal

Recorrido: União Federal

Colenda Turma,

Douto Relator,

1. DO OBJETO RECURSAL

Inconformado com a sentença registrada pelo id. 4058000.5935349, que julgou procedente em parte os pedidos formulados na Ação Civil Pública em epígrafe, o **Ministério Público Federal** requer a sua reforma, com base nos argumentos abaixo aduzidos, no ponto em que considerou **não haver inconstitucionalidade/ilegalidade no Decreto nº 9.725/19 no que diz respeito à extinção de cargos e funções da Universidade Federal de Alagoas não ocupados na data da produção dos efeitos do ato normativo impugnado.**

2. DA TEMPESTIVIDADE

No que pertine à tempestividade do presente recurso, cumpre observar que o Ministério Público Federal, consoante os dados extraídos do próprio PJE, confirmou a intimação em 14 de março de 2020, sábado, com início da contagem do prazo no primeiro dia útil subsequente, qual seja 17 de março de 2020. Ressalte-se que, com a suspensão dos prazos pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 313, de 19 de março

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

de 2020, prorrogada pela Resolução nº 314, de 20 de abril de 2020, os prazos processuais somente foram retomados a partir do dia 4 de maio de 2020. Portanto, tempestivo o presente recurso.

O recurso ora interposto, portanto, é tempestivo, nos termos dos artigos 180 e 1.003, parágrafos 3º e 5º todos do Código de Processo Civil, o qual assegura ao Ministério Público prazo em dobro para recorrer.

3. DOS FUNDAMENTOS RECURSAIS

A sentença objeto deste recurso, em seu dispositivo, julgou procedente em parte os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal, determinando:

(...) **em relação aos cargos e funções de confiança efetivamente ocupados até 31.07.2019 (cf. art. 1º, §2º, do Decreto nº 9.725/2009): a)** a suspensão dos efeitos dos arts. 1º, II, "a" e "b" e 3º do Decreto n. 9.725, de 12.03.2019, em relação à UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS; **b)** que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos e comissões de confiança da Universidade Federal de Alagoas, descritos no Decreto suso referido; **c)** que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança da Universidade Federal de Alagoas, descritos no Decreto em questão, **desde que ocupados (as) até a data de 31.07.2019**, data da produção dos efeitos do ato normativo profligado, cf. art. 1º, §2º, do Decreto nº 9.725/2019, e não a partir da data da decisão antecipatória da tutela de id. 5207434 (23.09.2019), eis que, nos termos do art. 84, VI, "b", da CF/88, **e para os cargos e funções de confiança vagos**, pode o Presidente da República, mediante decreto, dispor sobre extinção de funções ou cargos públicos, **quando vagos**.

Sendo assim, não obstante tenha reconhecido a inconstitucionalidade incidental do Decreto nº 9.725/2009, determinando que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança da Universidade Federal de Alagoas, descritos no Decreto em questão, **desde que ocupados (as) até a data de 31.07.2019, entendeu o juízo que para os cargos e funções de confiança vagos**, pode o Presidente da República dispor mediante decreto.

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Ressalte-se, portanto, que a inconstitucionalidade/ilegalidade do referido decreto, no que diz respeito aos cargos em comissão e funções de confiança ocupados na data de sua vigência não serão objeto do presente recurso, uma vez que já reconhecidas pelo Juízo de primeiro grau.

No entanto, considerando o fato de que o decreto ora atacado afeta diretamente a gestão das universidades e institutos federais, a quem a Constituição de 1988, em seu art. 207, atribuiu autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, não pode o *parquet* Federal concordar com tal decisão, razão pela qual pleiteia, via este recurso, a reforma da decisão, consoante as razões de fato e de direito a seguir alinhadas.

3.1 DOS EFEITOS CONCRETOS DO DECRETO Nº 9.725, DE 12 DE MARÇO DE 2019

O Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, 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:

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 indicados

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

no quadro acima apresentado, referentes a universidades e institutos federais, dentre os quais os situados no Estado de Alagoas.

Tais efeitos concretos, bem como os decorrentes efeitos deletérios de tal ato normativo, foram extensamente detalhados nos autos do Inquérito Civil nº 1.11.000.000628/2019- 94, bem como da Notícia de Fato de nº 1.11.000.001091/2019-80, pela resposta da instituição federal oficiada, bem como da representação formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal de Alagoas, das quais colacionamos trechos relevantes, *in verbis*:

Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

a) A extinção dos cargos em comissão e funções de confiança que atingiu esta Universidade está prevista no art. 1º, II, b do Decreto nº 9725/2019, de 12 de março de 2019. O texto estabelece que, a partir do dia 31 de julho de 2019, ficam extintas: “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”. Atualmente, a Ufal possui 99 (noventa e nove) Funções Gratificadas dos níveis 4 a 8, sendo:

	OCUPADAS	LIVRE	TOTAL
FG-04	26	10	36
FG-05	4	2	6
FG-06	6	17	23
FG-07	11	20	31
FG-08	2	1	3

Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal de Alagoas (SINTUFAL)

Fora publicado o Decreto nº 9.725/2019 em 13/03/2019, que prevê em seu artigo 1º a extinção de diversos cargos e funções públicas no âmbito da Administração Pública Federal, dentre elas, 11.261 Funções Gratificadas (FG) de que trata o art. 1º da Lei nº 8.168/1991, nos níveis 9 a 4, das quais fazem parte cerca de 50 (cinquenta) servidores da estrutura administrativa da Universidade Federal de Alagoas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Ocorre que, das funções que o mencionado ato normativo pretende extinguir a partir de 31 de julho de 2019, as referidas funções existentes no âmbito da Universidade Federal de Alagoas estão ocupadas por servidores técnico- administrativos e docentes em educação lotados naquela instituição.

Além da clara inconstitucionalidade, o impacto que este decreto ocasionará no funcionamento da Universidade será prejudicial não apenas para os servidores, que terão seus vencimentos reduzidos repentinamente sem a devida exoneração por parte da autoridade competente, mas para toda a comunidade acadêmica e para a qualidade do ensino público oferecido na instituição.

Uma das consequências nocivas de tal decreto é que todos aqueles servidores que desempenhavam chefias diretas em todos os setores da Universidade e que são responsáveis pela gestão do trabalho e frequência de seus subordinados deixarão de atuar nesta função, não havendo qualquer responsável direto designado para a homologação das tarefas e da frequência registrada no ponto eletrônico dos servidores a partir de 31 de julho de 2019.

O impacto financeiro da extinção das funções comissionadas para os servidores individualmente é considerável, tendo em vista os valores das remunerações dos ocupantes das FGs. Muitos servidores deixarão de contar com valores que destinam-se ao pagamento de plano de saúde, parte de aluguel, etc.

Outro ponto a ser observado é que, embora as funções que o decreto pretenda extinguir sejam funções comissionadas, de livre nomeação e livre exoneração, não são de livre extinção quando estão ocupadas. Isto significa dizer que, ainda que os servidores não tenham direito subjetivo a exercerem a função de confiança, têm o direito à observância do princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública.

Além disso, a autonomia organizativa da Universidade impõe que o Reitor, e não o Presidente da República, é a autoridade competente para exonerar os servidores das funções comissionadas, havendo neste caso uma interferência inconstitucional do Chefe do Executivo no funcionamento da Universidade, sem qualquer justificativa plausível, pois isto não foi apresentado no Decreto atacado. Diante desta ameaça, não apenas aos servidores, mas a todo o corpo da Universidade Federal de Alagoas,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

incluídos os estudantes e a própria população, que são os destinatários principais dos serviços dos docentes e técnicos administrativos em educação, se faz necessária a intervenção do MPF para que proteja o equilíbrio interno na Universidade, determinando que seja respeitada a Lei nº 8.168/1991, que criou estas funções, mantendo-se as FGs sem qualquer alteração que tenha sido imposta pelo inconstitucional decreto 9.725/2019, uma vez que estas não poderão ser extintas ou modificadas, senão pelo devido processo legislativo, conforme previsto na Constituição Federal.

Logo, **restam evidentes os profundos efeitos concretos e prejudiciais à Universidade Federal de Alagoas**, decorrentes do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, conforme relatos acima destacados, afetando não só diversas atividades administrativas essenciais, como também atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão.

Por outro lado, é diminuto o valor que a manutenção dessas funções representa nos orçamentos das universidades e institutos federais. No caso da UFAL, o valor anual total das funções extintas pelo referido decreto é de R\$ 218.263,08, o que corresponde a apenas 0,03% do valor anual da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais de 2018, orçado em R\$ 715.448.547,00^[1], o que indubitavelmente pode ser considerado ínfimo diante do dano causado à prestação do serviço educacional.

Ou seja, diante dos impactos administrativos e efeitos concretos deletérios à administração das universidades e institutos federais, a suposta economia fica na casa dos **centésimos percentuais**, de modo que se apresenta como medida, além de ilegal e inconstitucional, também, **desarrazoada e desproporcional**.

A propósito, não se trata aqui de invadir a discricionariedade administrativa, pois é justamente para evitar medidas de cunho desarrazoado e desproporcional que a Constituição da República de 1988 prevê a necessidade de extinção dessas funções **somente** por meio de lei, a fim de que sua razoabilidade e proporcionalidade possam ser aferidas dentro do esquema de freios e contrapesos constitucionalmente previstos.

O próprio governo federal, na figura da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, admite que o

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Decreto nº 9.725/2019 possui **efeitos concretos**, por meio da Nota Informativa nº 16/2019/DEMOR/SEGES/SEDGG-ME, juntada ao IC nº 1.11.000.000628/2019-94. Nesse documento, restam determinados os fatos ora postos na presente ação civil pública, entre eles o baixo valor destas funções e o fato de que se encontram, em sua essência, ocupadas:

“O processo foi realizado de forma seletiva para que a medida tivesse o menor impacto possível na remuneração dos que viessem a ser dispensados de funções e gratificações em decorrência do processo de redução. As Funções Gratificadas a serem extintas referem-se a todo quantitativo existente dessa função, nos níveis 4 a 9, nas instituições de ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Ressalta-se tratar das funções de menor valor remuneratórios existentes nas instituições de ensino com valores que variam de R\$ 61,67 a R\$ 270,83 mensais, as quais são ocupadas por funções de assessoria ou nos menores escalões hierárquicos.”

O baixo valor das funções é corroborado pelos documentos trazidos pela UFAL e pelo SINTUFAL no âmbito dos procedimentos administrativos que instruem a presente ação.

Nesse sentido, **o cerne da demanda, muito além da repercussão financeira e individual para os servidores, refere-se à essencial manutenção dos próprios cargos e funções em sua plenitude**, permitindo-se, assim, que os reitores possam livremente dispor deles, no âmbito da autonomia universitária, realizando nomeações e exonerações, ou substituições por aposentadoria, ou ainda por não ser de interesse do servidor permanecer na função indicada.

3.2- DA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A ideia de “autonomia universitária” remonta a pelo menos o século XII, quando da edição da bula *Parens Scientiarum* do Papa Gregório IX, o qual confirmou a autonomia da Universidade de Paris após uma greve no ano de 1229:

“Quanto aos mestres de teologia e direito, quando eles começarem a dar aulas, prestarão juramento público de dar fiel testemunho das coisas ditas. **O Chanceler jurará também não revelar jamais as declarações dos**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

mestres se for em detrimento deles. a liberdade e do direito dos cônegos de Paris, continuam com todo seu vigor inicial.”

“Além do mais, sendo verdadeiro que o mal se infiltra facilmente onde reina a desordem, **Nós vos concedemos o poder de estabelecer sábias constituições ou regulamentos sobre os métodos e os horários das lições, das discussões, sobre as vestimentas apropriadas e as cerimônias funerárias.”** “**O Chanceler não poderá exigir dos mestres aos quais concedeu licença, juramento algum, ou qualquer sinal de submissão, ou outra forma** , e não exigirá em virtude deste documento soma alguma de dinheiro ou obrigação, mas se contentará com o juramento acima indicado.”

No Brasil, todavia, o sistema universitário somente veio a se constituir efetivamente após a previsão na Constituição de 1946 de liberdade de cátedra^[2] e de autonomia universitária na Lei nº 4.024/1961 (Lei de Diretrizes e Bases de 1961)^[3], autonomia essa que veio a ser revogada pelo Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, logo na sequência do famigerado Ato Institucional nº 5, de 3 de dezembro de 1968.

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição da República de 1988, foi efetivamente consagrada a autonomia universitária, em seu 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.

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

“A ideia 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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):

“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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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’ (...)

O Comentário Geral nº 13 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU também é preciso sobre o assunto:

“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 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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.”

Importante a manifestação de José Afonso da Silva sobre o tema (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2002, 814, que cita ainda Anísio Teixeira):

“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 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’.”

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 548, também prestou contribuições importantes sobre a matéria. Segue trecho da decisão proferida pela Ministra Cármen Lúcia, que foi referendada à unanimidade pelo Plenário da Corte:

“13. Tem-se na peça inicial da presente arguição que os atos questionados teriam cerceado o princípio da autonomia universitária, porque teriam se dirigido contra comportamentos e dados constantes de equipamentos havidos naquele ambiente e em manifestações próprias das atividades fins a que se propõem as universidades.

Dispõem os incs. II e III do art. 206 e o art. 207 da Constituição do Brasil: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

- pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;”

(...)

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão...”

As 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.”

Vê-se que estão evidenciadas a dimensão e a 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, CR/88), em consonância com o disposto nos artigos 3º, I e II, e 5º, ambos da Constituição^[4].

Pois bem, a norma do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, acaba por retirar das universidades e institutos federais parcela de sua autonomia administrativa

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

e de gestão financeira, atributos essenciais da própria autonomia universitária, sem os quais as administrações dessas instituições ficariam a mercê do governante.

Por conseguinte, o decreto significa uma verdadeira intromissão na administração dessas instituições, uma vez que, havendo aprovação do orçamento de pessoal delas, promove a Presidência da República invasão inconstitucional, seja pela disposição do art. 207 (autonomia universitária), seja pelo limite constitucionalmente previsto nos arts. 84, VI, 'b', e 48, X.

Por outro lado, além desse art. 3º reconhecer a própria impossibilidade de edição do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, por ausência de um de seus requisitos essenciais – estarem os cargos ou funções sem ocupação –, também traz inconstitucionalidade, pois **NÃO CABE** ao Presidente da República emitir atos administrativos de exoneração ou dispensa de servidores ou de funções por estas ocupadas, ou de interferir na organização de seus recursos humanos, no âmbito das universidades 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 nº 9.394/96:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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, o Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, acaba por violar tanto as disposições constitucionais como legais pertinentes à autonomia administrativa e de gestão das universidades e institutos federais, considerando que promoveu extinção de funções gratificadas da UFAL sem contrapartida em compensação e sem a devida motivação.

Nesse contexto, equivocou-se o MM. Juiz ao suspender os efeitos dos arts. 1º, II, "a" e "b" e 3º do Decreto n. 9.725, de 12.03.2019, em relação à UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS somente em relação aos cargos e funções de confiança efetivamente ocupados até 31.07.2019

Outrossim, com o intuito de afastar a conclusão do MM. Juiz na sentença recorrida, no sentido de que "nos termos do art. 84, VI, "b", da CF/88, e para os cargos e funções de confiança vagos, pode o Presidente da República, mediante decreto, dispor sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos", cumpre-nos ressaltar que a previsão do art. 84, VI "b" da CF refere-se à estrutura organizacional da União, não podendo avançar sobre as universidades federais de ensino, as quais são dotadas de personalidade jurídica própria, além de possuírem autonomia administrativa e financeira, sob pena de violação à autonomia universitária.

Para uma exata compreensão da autonomia administrativa e de gestão das universidades, cabe novamente citar Pinto Ferreira, em seus Comentários à Constituição Brasileira (1995), p. 115 e 119:

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

“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.”

“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, compete **exclusivamente** à administração das próprias universidades e institutos federais.

E nesse mesmo sentido, traz-se 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 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) (grifos nossos)

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

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

“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*, 1994^[5]:

“É por intermédio da autonomia administrativa, possibilidade de autoorganização, 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.”

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 Supremo Tribunal Federal, proferida no RE nº 613.818 AgR/PR, Relator Ministro Roberto Barroso:

“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 pessoal.** 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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.”

Conforme decisão do STF, na ADI nº 3792/RN, pelos termos do voto do Min. Relator Dias Toffoli, pode-se também aferir a dicção da autonomia universitária:

“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), atributo dos Poderes da República, **revela a impossibilidade de exercício de tutela** ou indevida ingerência no âmago 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.”

Transcreva-se, ainda, a ementa da ADI nº 2.367-MC/SP, que demonstra a amplitude administrativa e de gestão da autonomia universitária:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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.

Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida.”

Também merece destaque a decisão do STF no RMS nº 22.047-AgR, Relator Min. Eros Grau, na qual se assentou 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 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,**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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.

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].

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].

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].

Não há ilegalidade nem violação da autonomia financeira e 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].

Agravo regimental a que se nega provimento.

Nesse julgamento, é expresso o seguinte no voto do Ministro Eros Grau:

“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.’**”

Por fim, no julgamento da ADI 51-9/RJ, o Ministro Paulo Brossard, em seu voto, trouxe a seguinte ponderação:

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

“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;”

Nesse julgamento, destaque-se o seguinte trecho do voto do Ministro Celso Melo, em que foi 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 tríptico objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus acessórios, 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).”

Entender de forma diversa, como pretensamente faz o Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, que intenta retirar da administração dos reitores a administração das universidades e institutos federais por meio de ato externo de exoneração e dispensa de servidores de suas funções, constitui-se em burla aos dispositivos constitucionais e legais acima indicados.

E aqui se fala em efetiva tentativa de burla ao disposto no art. 84, VI, ‘b’, da CR/88, pois, se for permitido ao Presidente da República exonerar e dispensar servidores de

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

suas funções e cargos, mesmo aqueles de universidades e institutos federais, essa norma constitucional se ampliaria de tal modo que poderia então o Presidente extinguir qualquer cargo ou função, sem preenchimento do art. 48, X, da CR/88, fazendo-se tabula rasa dessas disposições.

Ademais, também a própria autonomia universitária no que concerne à gestão e administração se configuraria em um “nada jurídico”, uma vez que seria permitida a interferência externa para exoneração de ocupantes de funções e cargos nas universidades, e a contrario sensu, permitir a sua nomeação e designação.

Insta salientar que à União Federal cabe não apenas deixar de interferir indevidamente na autonomia institucional, como fornecer condições adequadas ao funcionamento da UFAL, tal como assegurar recursos suficientes para sua manutenção e desenvolvimento.

Assim, por qualquer ângulo que se possa percorrer as disposições do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no que se refere às funções e cargos das universidades e institutos federais, verifica-se que a finalidade é a de obter um controle externo dessas instituições, além de indevido, ilegal e indesejado pelo legislador constituinte e ordinário, que **CLARAMENTE LIMITOU a intervenção do Poder Executivo na administração e gestão das universidades e institutos federais.**

Assim, o Decreto 9.725/2019 viola a autonomia administrativa da UFAL ao extinguir cargos e funções da Universidade Federal de Alagoas, razão pela qual a sentença proferida nos autos merece ser reformada.

3.3- DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE

Para além das ilegalidades e inconstitucionalidades acima já apontadas, as disposições do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no que se refere às funções e cargos das universidades e institutos federais, **também são inconstitucionais por violarem os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.**

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Como bem assinala 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).”

(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. 1230-1237)

No presente caso, houve efetiva violação a essa proporcionalidade e razoabilidade, no que concerne à UFAL, senão vejamos.

A alegada motivação do ato, referente a uma suposta economicidade, não foi demonstrada na presente situação, uma vez que os efeitos econômicos, já diminutos, mostram-se absolutamente incompatíveis com os efeitos deletérios e prejudiciais às atividades administrativas e acadêmicas da UFAL, detalhados nas respostas apresentadas no inquérito civil acima indicado e cabalmente demonstrado nos presentes autos.

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 é importante ressaltar o caráter reduzido e ínfimo da economia porventura resultante da extinção dos cargos e funções, quando relacionada aos impactos nos orçamentos das universidades e institutos federais.

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Todavia, vale aqui 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. Colhe-se da instrução dos procedimentos administrativos que tramitam no âmbito desse *parquet* – os quais seguem anexo à presente-, o detalhamento dos prejuízos causados:

- o impacto que este decreto ocasionará no funcionamento da Universidade será prejudicial não apenas para os servidores, que terão seus vencimentos reduzidos repentinamente sem a devida exoneração por parte da autoridade competente, mas para toda a comunidade acadêmica e para a qualidade do ensino público oferecido na instituição;
- todos aqueles servidores que desempenhavam chefias diretas em todos os setores da Universidade e que são responsáveis pela gestão do trabalho e frequência de seus subordinados deixarão de atuar nesta função, não havendo qualquer responsável direto designado para a homologação das tarefas e da frequência registrada no ponto eletrônico dos servidores a partir de 31 de julho de 2019;
- o impacto financeiro da extinção das funções comissionadas para os servidores individualmente é considerável, tendo em vista os valores das remunerações dos ocupantes das FGs. Muitos servidores deixarão de contar com valores que destinam-se ao pagamento de plano de saúde, parte de aluguel, etc.
- alguns órgãos deixarão de funcionar em razão da ausência de Chefia, a exemplo da AEDHESP – Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública da UFAL.

Nesse sentido, detalha-se o impacto na UFAL, com relação ao corte de funções e cargos: o valor anual total das funções extintas pelo referido Decreto é de R\$ 218.263,08, montante esse que, comparado com o orçamento de pessoal anual executado em 2018, de R\$ 715.448.547,00, corresponde a aproximadamente 0,03% do seu valor.

Ou seja, diante dos impactos administrativos e efeitos concretos absolutamente deletérios à administração das universidades e institutos federais, a suposta economia fica na casa dos **centésimos percentuais**, com o que se apresenta como medida,

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

além de ilegal e inconstitucional, também, **desarrazoada e desproporcional**.

E não se diga que se trataria 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.

Ante ao exposto, necessária se faz a reforma em parte da sentença prolatada pelo Juízo a quo, **para obstar e suspender os efeitos concretos decorrentes do referido decreto de extinção dos cargos e funções da universidade acima arrolada, bem como para 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 estejam eles ocupados ou vagos na data de vigência do mencionado decreto, no âmbito do Estado de Alagoas.

3.4- 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 êxito na procedência 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 90.2019.4.04.7100/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), no que doz respeito aos cargos ocupados e vagos. Eis excertos das respectivas decisões, cuja íntegra segue anexo:

(...)

A interpretação da norma contida no art. 84, VI, 'b', da Constituição,

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

conduz claramente ao entendimento de que não pode o Presidente da República dispor, mediante decreto autônomo, sobre a extinção de funções ou cargos públicos ocupados. Para que seja possível tal extinção, é necessária a elaboração de lei em sentido formal, consoante dispõe o art. 48, X, da Constituição.

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 nº 9.725/19, 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 544 cargos e funções extintos), gerando impacto negativo para a prestação dos serviços nas áreas administrativa e acadêmica.**

Ademais, o Decreto não pode se transmutar em instrumento de efeitos concretos para o fim de exonerar e dispensar servidores, invadindo a competência funcional da autoridade administrativa com poderes para tanto.

Há como reconhecer, portanto, que o decreto presidencial se mostrou excessivo e ilegítimo no ponto em que o próprio constituinte não lhe assegurou atuar.

Acresça-se que a extinção de cargos e funções ocupadas nas Universidades e Institutos Federais ocasionaria uma desorganização administrativa apta a ensejar graves danos às instituições, aos alunos e à sociedade, por meio de uma desestruturação orgânica abrupta. Nesse aspecto, a autonomia universitária restaria severamente comprometida pois a extinção proposta pelo Decreto nº 9.725/19 importaria exoneração automática de cargos e funções ocupadas, cuja designação e exoneração compete ao dirigente máximo de tais entidades, sem incursões externas.

A autonomia administrativa conferida às universidades, no entendimento de Marcos Augusto Maliska, consiste "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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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".13

(...)

Nessa linha, o posicionamento de Gilmar Ferreira Mendes, segundo o qual, nas hipóteses elencadas no art. 84, VI, da Constituição, "a atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem parece dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica".14

(...)

Nesse contexto, o Decreto nº 9.725/19, nos seus artigos artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, não tem amparo constitucional para a extinção de cargos em comissão e funções de confiança que estejam ocupados no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IFC.

Quanto aos cargos e funções vagos, a própria Constituição confere poderes ao Presidente da República para extingui-los, sem ressaltar a autonomia financeira e administrativa do ente da Administração Pública como impedimento à aplicação do art. 84, VI, 'b'.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, rejeito a preliminar e julgo **PROCEDENTE** o pedido para afastar os efeitos concretos do Decreto nº 9.725/19 no âmbito das Universidades e Institutos Federais do Estado de Santa Catarina, condenando a União a (a) abster-se de exonerar e dispensar os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725/19, relativamente à Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, à Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IFC e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC, **hem como de (b) extinguir os cargos em comissão e as funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725/19, nas referidas instituições de ensino.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

(...).

(...)

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 artigo 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 que as funções gratificadas, as quais deveriam ser extintas em 31/07/2019, seriam ocupadas por servidores efetivos, que não perderiam seus cargos, e, de outro lado, não haveria a extinção de cargos efetivos, não autoriza o desrespeito às regras constitucionais, registre-se, regras explícitas no sentido que somente podem ser extintos por decreto presidencial as funções ou cargos VAGOS, sem fazer qualquer restrição apenas aos cargos efetivos.

De igual modo, a eventual necessidade de contingenciamento orçamentário não autoriza a burla às regras constitucionais.

3.6. Não bastasse isso, 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 instituições através da extinção de funções e cargos públicos ocupados, conforme previsto nos arts. 84, VI, 'b', e 48, X, que prevêm



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

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"**.

3.7. Ademais, a extinção dos cargos e funções comissionadas, ainda que supostamente concentrados na área administrativa, **por certo repercute negativamente na prestação dos serviços pelas Universidades e Institutos Federais.**

(...)

3.8. Por fim, 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/ UFAPE e IFPE, em prejuízo do funcionamento dessas instituições.

3.9. Ante tais fundamentos, a procedência do pedido é medida que se impõe.

(...)

Posto isso, confirmo a decisão que deferiu a tutela provisória de urgência e **JULGO PROCEDENTE** o pedido para condenar a União a abster-se de exonerar e dispensar os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, na Universidade Federal de Pernambuco, na Universidade Federal Rural de Pernambuco e no Instituto Federal de Pernambuco, **bem como de extinguir os cargos em comissão e as funções de confiança descritos no**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Decreto nº 9.725/2019, igualmente no âmbito da UFPE, da UFRPE e do IFPE, afastando os efeitos concretos do aludido decreto apenas no âmbito do Estado de Pernambuco, proferindo-se, em consequência, julgamento com a resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, CPC.

(...)

A União apresentou embargos de declaração em face da decisão acima citada, asseverando haver obscuridade a ser sanada na aludida sentença, ao argumento de não ter restado claro se o provimento jurisdicional estaria limitado apenas aos cargos e funções comissionadas ocupados, os quais foram rejeitados pelo d. Magistrado. Vejamos:

(...)

A sentença embargada, no entanto, é clara quanto ao alcance do comando nela contido, impondo inequivocamente à União a obrigação de abster-se de exonerar e dispensar os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, na Universidade Federal de Pernambuco, na Universidade Federal Rural de Pernambuco e no Instituto Federal de Pernambuco, bem como de extinguir os cargos em comissão e as funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725/2019, igualmente no âmbito da UFPE, da UFRPE e do IFPE, afastando os efeitos concretos do aludido decreto apenas no âmbito do Estado de Pernambuco.

Não há qualquer dúvida que a sentença embargada impôs à ré, ora embargante, o dever de NÃO exonerar e dispensar os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, na Universidade Federal de Pernambuco, na Universidade Federal Rural de Pernambuco e no Instituto Federal de Pernambuco; assim como a obrigação de NÃO extinguir os cargos em comissão e as funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725/2019 no âmbito da UFPE, da UFRPE e do IFPE; afastando os efeitos concretos do aludido decreto apenas no âmbito do Estado de Pernambuco.

Reforce-se: constou expressamente na sentença impugnada o afastamento dos efeitos concretos do Decreto 9.725/2019 no âmbito do Estado de Pernambuco, o que, por si só, já evidencia NÃO haver que se falar em limitação do provimento jurisdicional apenas aos cargos e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

funções eventualmente ocupados, como pretende a União.

Entretanto, ainda, consoante registrou a Procuradora da República, "o cerne da demanda, como bem reconhecido por Vossa Excelência na sentença recorrida, muito além da repercussão financeira e individual para os servidores, refere-se à essencial manutenção dos próprios cargos e funções em sua plenitude, permitindo-se, assim, que os reitores possam livremente dispor deles, no âmbito da autonomia universitária, realizando nomeações e exonerações, ou substituições por aposentadoria, ou ainda por não ser de interesse do servidor permanecer na função indicada".

(...)

3. Ante o exposto, rejeito os presentes embargos de declaração, uma vez que na sentença embargada não há qualquer vício sanável na via, não cabendo, pois, a interposição do recurso previsto no art. 1.022 do CPC.

(...).

4. DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL

O artigo 932, II, do Código de Processo Civil traz a previsão acerca da apreciação do pedido de tutela provisória nos recursos, ou, em outras palavras, antecipação de providência negada em primeira instância, *in verbis*:

Art. 932. Incumbe ao relator:

(...)

II - apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do tribunal;

Ademais disso, considerado que a sistemática da tutela provisória projeta seus efeitos sobre o sistema como um todo, evidencia a possibilidade de antecipação dos efeitos da tutela recursal no âmbito da apelação, haja vista o risco de grave dano ou difícil reparação.

Com efeito, não reconhecer a possibilidade de concessão urgente de providência ativa significaria relegar o processo à inutilidade, contrariando a efetividade inerente à garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

Ora, os pressupostos para concessão da antecipação da tutela recursal são os mesmos previstos no art. 300, do Código de Processo Civil: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No caso dos autos, dúvidas não restam que estão devidamente preenchidos, considerando que a sentença do magistrado a quo é suscetível de causar lesão grave e de difícil reparação na parte em que suspende os efeitos dos arts. 1º, II, "a" e "b" e 3º do Decreto n. 9.725, de 12.03.2019, em relação à UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS somente em relação aos cargos e funções de confiança efetivamente ocupados até 31.07.2019.

A **prova inequívoca e da verossimilhança das alegações** pode ser depreendida de toda documentação carreada aos autos, a demonstrar o elevado interesse social da demanda, na medida em que evidencia a ofensa a diversos princípios e disposições constitucionais e legais acima analisados e ora elencados: arts. 52 a 54 da Lei nº 9.394/96 e arts. 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 CR/88.

O **perigo de dano e a urgência**, por seu turno, reside no fato de que 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.

Diante da probabilidade do direito, da verossimilhança das alegações, do perigo de dano e da urgência, a antecipação dos efeitos da tutela recursal afigura-se legítima. E assim também o é para minimizar os prejuízos à continuidade do serviço público de educação superior.

Outrossim, repise-se, mais uma vez, o justificado receio de ineficácia do comando judicial constante da sentença proferida pelo juízo a quo, **uma vez que o Decreto 9.725/2019 começou a produzir efeitos concretos no dia 31/07/2019 e, caso não seja**

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

concedida a tutela recursal, o funcionamento da UFAL seguirá prejudicado, causando impactos negativos para toda comunidade acadêmica e para a qualidade do ensino público oferecido pela instituição, com prejuízos à continuidade do serviço público de educação superior.

5. DOS PEDIDOS

Isto posto, requer este Ministério Público Federal, com base nas razões acima expostas:

- 1) que se conheça o presente recurso de apelação;
- 2) que **seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela recursal, com fulcro no artigo 932, II do Código de Processo Civil e demais aplicáveis à espécie**, com a determinação para que a ré que se abstenha 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 Alagoas, no que tange à Universidade Federal de Alagoas, 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 (a) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação à universidade federal acima referida e (b) 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 estejam eles ocupados ou vagos na data de vigência do mencionado decreto.
- 3) que seja dado provimento ao presente recurso de apelação, reformando-se em parte a r. sentença recorrida, para **afastar os efeitos concretos do Decreto nº 9.725/19 no âmbito da Universidade Federal de Alagoas, condenando a União a (a) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação à universidade federal acima referida e (b) 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 estejam eles ocupados ou vagos na data de vigência do mencionado decreto.**

Por fim, requer seja intimado o apelado para responder aos termos do

u



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES

presente recurso, no prazo legal.

Maceió, data da assinatura eletrônica.

(assinado digitalmente)

ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM

Procuradora da República

Notas

1. [^] Disponível em: https://ufal.br/transparencia/relatorios/gestao/relatorio-de-gestao-integrado_exercicio-2018.pdf/view. Acesso em 10/09/2019.
2. [^] Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: VII - é garantida a liberdade de cátedra.
3. [^] Art. 80. As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos
4. [^] 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.
5. [^] Conforme citação de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, em Comentários à Constituição do Brasil, 8º vol., 1998, p. 481.