



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00236704/2019

Representação PFDC nº 08/2019/PFDC/MPF

Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.009698/2019-91.

Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República,

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, apresentar um conjunto de argumentos para eventualmente subsidiar parecer de Vossa Excelência nas várias ações endereçadas ao Supremo Tribunal Federal, com o propósito de impugnar o “bloqueio” de 30% dos recursos destinados às Instituições Federais de Ensino Superior.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Segundo matéria publicada no “Estadão” de 30 de abril de 2019¹, o Ministro da Educação teria anunciado corte de recursos das universidades que não apresentassem desempenho acadêmico esperado e que promovessem balbúrdias em seus *campi*. Ainda de acordo com a notícia, três universidades teriam já sido enquadradas nesses critérios, com redução de repasse de recursos: Universidade de

¹ <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Brasília (UnB), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal da Bahia.

Na sequência, o jornal “O Globo”² informou a divulgação de nota pelo MEC, que consignava corte linear de 30% das verbas de todas as universidades.

Documento produzido pela ANDIFES³- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior revela que o chamado “bloqueio” ou “corte” de recursos recaiu sobre ações orçamentárias específicas, com ênfase nos grupos das despesas discricionárias “investimentos” e “custeio” (as despesas de pessoal e encargos são obrigatórias e, portanto, não passíveis de redução), gerando impactos diversos nas universidades. O retrato das 15 mais atingidas é desolador: Universidade Federal do Sul da Bahia-53,96%; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-52,04%; Universidade Federal da Grande Dourados-48,62%; Universidade Federal do Cariri-46,91%; Universidade Federal de Lavras-44,29%; Universidade Federal de Tocantins-43,64%; Universidade Federal do Amapá-42,24%; Universidade Federal do Vale do São Francisco-41,96%; Universidade Federal do Sul-Sudeste do Pará-41,46%; Universidade Federal de Roraima-40,56%; Universidade Federal de Catalão-39,33%; Universidade Federal do ABC-36,40%; Universidade Federal do Oeste do Pará-36,05%; Universidade Federal de Alagoas-35,72%

É interessante observar como o desinvestimento no ensino superior, por meio do “bloqueio” de recursos realizado pelo MEC, atinge de forma acentuada as instituições que se encontram principalmente nas regiões norte e nordeste do País. A opção está na contramão de inúmeras pesquisas que demonstram que a estratégia de descentralização das IFES foi fundamental para ampliar o acesso à educação superior e gerar mais inclusão e igualdade. Tese de doutorado apresentada por Ana Luíza Matos

2 <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/ministro-da-educacao-vai-cortar-30-das-verbas-de-todas-as-universidades-federais-23634159>

3 <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2JmN2FlYzYtNDAwZS00ODEzLWJzYjMtMTNlZTQ0NTgzODVmIiwidCI6ImI5MzA5NDA0LWExNGQlNGVlZS1hNDEyLTEwNmZlMzA4OWUyMCI9>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de Oliveira, no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, em 2019, sob o título “Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?”⁴, e cuja pesquisa se desenvolveu a partir de uma série de indicadores públicos, consigna:

Sobre a renda, Campello (2017) calcula que, na população como um todo, o percentual de jovens de 18 a 24 anos que frequenta a ES (contando nesse cálculo os matriculados em mestrado e doutorado) cresceu de 9,9% para 18% de 2002 a 2015. Mas uma análise mais detalhada mostra que essa ampliação do acesso ocorreu com melhorias em especial para a população mais pobre: em 2002, 0,3% dos jovens dessa faixa etária entre os 20% mais pobres frequentavam ES e tal percentual passou para 4,7% em 2015. Já entre os 5% mais pobres, esse número passou de 0,2% em 2002 para 2,5% em 2015. Ainda, em termos regionais, o acesso à ES se ampliou ainda mais nas regiões Norte e Nordeste (crescendo respectivamente 197% e 142% no intervalo analisado), regiões com taxa de matrícula bruta mais baixa que o resto do país, o que ajudou a reduzir as desigualdades regionais durante esse período.

Também Andifes (2016b) mostra que, em 2016, os estudantes das IFES tinham um perfil mais popular: 66,19% era proveniente de famílias com renda per capita de até 1,5 SM (em 2010 eles eram 44%). E que, em 2016, 53% dos estudantes usam transporte público para ir à IES, 11,78% tem filhos, 60,16% estudaram em escola pública, 35,9% trabalham pelo menos 20 horas por semana e 65,34% dos estudantes tem nível de escolaridade mais alto que o de suas mães.

A antropóloga Jamila Borges⁵, em entrevista concedida ao jornal “Folha de São Paulo” na última segunda-feira, ao analisar frequentadores de museus dedicados à diáspora negra no Brasil e nos Estados Unidos, diz que, no primeiro caso, há uma tendência a evocar a dor, ao passo que, no segundo, a resistência. Mas que isso tende a mudar na atualidade, quando as pessoas se apropriam de algumas ferramentas

4 https://www.academia.edu/38960727/Educa%C3%A7%C3%A3o_Superior_brasileira_no_inclus%C3%ADcio_do_s%C3%A9culo_XXI_inclus%C3%A3o_interrompida?auto=download

5 https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/brasil-tende-a-evocar-a-dor-do-negro-em-vez-de-lebrar-a-luta-diz-antropologa.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da memória, como é o caso do próprio museu, e a reescrevem. E põe na conta da interiorização das universidades o crescimento do protagonismo de negras e negros.

De fato, ainda de acordo com a tese de Ana Luísa⁶, políticas públicas diversas, de investimento na educação, significaram alteração do perfil racial das universidades brasileiras:

Destaca-se que, além do forte crescimento do número de estudantes (expansão do sistema), é um fenômeno muito visível a mudança do perfil dos estudantes, com os brancos/brancas perdendo representatividade relativa no conjunto dos estudantes de graduação, o que ocorre juntamente com o crescimento bastante acelerado dos estudantes que se autodeclaram pretos e pardos (negros): os negros passam de 21,9% dos estudantes em 2001 para 43,5% em 2015, quase dobrando sua participação, uma das mudanças mais expressivas do período.

Se esses elementos em si já tornam de difícil compreensão as opções feitas pelo MEC quanto à alocação e ao percentual de “bloqueio” de seus recursos, o ato normativo que em princípio lhe daria suporte não autoriza providência tão trágica. A dotação orçamentária do MEC, valores em milhão, foi de 23.633,5, com limitação de empenho realizado pelo Decreto 9.741/19 da ordem de 17.793,9. Isso significa dizer que a possibilidade de empenho atual do MEC ficou 75,3% menor do que a inicialmente prevista. Melhor explicando, o contingenciamento foi de 24,7%. Então por que a maior parte das instituições de ensino superior tiveram “bloqueio” de recursos superiores a 30% e, algumas, como visto, que chegaram a mais de 50%?

A tese a ser defendida nessa peça é de que o ato de “bloqueio” realizado pelo Ministro da Educação é contrário ao princípio da separação de Poderes e à autonomia universitária na sua tríplice vertente: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

6 Ver nota 4



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II– LEGITIMIDADE DO STF

O princípio da separação de poderes, respeitada a sua ideia força de “pesos e contrapesos”, conforma-se de acordo com cada ordenamento jurídico. É, portanto, “um princípio constitucional concreto”⁷.

A ampliação da função jurisdicional, aqui e nos demais países democráticos, é resultado, em larga medida, de um extenso catálogo de direitos fundamentais, aliado à incorporação do princípio da força normativa da Constituição, do caráter vinculante e obrigatório de todas as suas normas.

Mauro Cappelletti enfrentou a temática em sua conhecida obra “Juízes Legisladores?”, lançada no ano de 1993, quando afirmou o importante papel paulatinamente assumido pelo Poder Judiciário. Diz ele:

“Eles devem de fato escolher uma das possibilidades seguintes: a) permanecer fiéis, com pertinácia, à concepção tradicional, tipicamente do século XIX, dos limites da função jurisdicional, ou b) elevar-se ao nível dos outros poderes, tornar-se enfim o terceiro gigante, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviatanesco administrador.

(...)

b)Recaindo a escolha, pelo contrário, na segunda alternativa – como aconteceu, sempre na linha de princípio e com muitas alternativas variantes, em vários sistemas de 'Common Law', especialmente nos Estados Unidos - assistir-se-á então ao emergir do judiciário como um 'terceiro gigante' na coreografia do estado moderno.

(...)

⁷ CUNHA JR., Dirley da. *A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes*. In “Estado constitucional e organização do poder”, TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão e SARLET, Ingo Wolfgang. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 281. Segundo Luís Roberto Barroso, a “separação dos Poderes se reduz a uma questão de direito positivo, o que equivale a dizer que o constituinte, sem nenhuma limitação que não as decorrente do próprio sistema que deseje implantar, pode dispor livremente sobre o raio de competência dos órgãos constitucionais que institui”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Parece bem evidente que a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples ideia majoritária. Democracia, como vimos, significa também participação, tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos, da maioria, pode dar uma grande contribuição à democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação dos sistemas de checks and balances, em face do crescimento dos poderes políticos, e também controles adequados perante os outros centro de poder (não governativos ou quase-governativos), tão típicos das nossas sociedades contemporâneas.”⁸

De fato, as Cortes Constitucionais contemporâneas têm importante função contramajoritária na afirmação de direitos fundamentais, principalmente porque estes configuram limites substantivos às deliberações políticas, sejam provenientes do Poder Executivo, sejam emanadas do Poder Legislativo. De modo que a atuação judicial, nessa hipótese, é uma garantia, a um só tempo, de exercício de direitos fundamentais e do próprio regime democrático.

A política fiscal é uma política pública e, como tal, sujeita ao escrutínio de sua conformidade com os direitos fundamentais. Em informe preparado⁹ para a Audiência Temática sobre Política Fiscal e Direitos Humanos, que veio a ocorrer no 157º período de seções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 11 de abril de 2016, concluiu-se que a política fiscal é passível de judicialização especialmente porque ela “determina o êxito ou o fracasso de outras políticas públicas dirigidas a financiar serviços para a população e assegurar proteção social a quem a requer”. Observou-se, ainda, que “a ausência de uma vigilância efetiva dos direitos

8 CAPPELLETTI, Mauro. “Juízes Legisladores?”. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 1999. Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. pp. 47, 49 e 107.

9 Entidades participantes: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés), Centro De Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Grupo FARO (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades), Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC), Internacional Budget Partnership (IBP), com o apoio da Oxfam Internacional



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

humanos sobre a política fiscal tem um impacto negativo direto sobre todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”¹⁰.

Documento temático produzido pelo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa¹¹5 consigna:

“O poder judiciário, o acesso à assistência jurídica gratuita e as instituições nacionais de direitos humanos são fundamentais para garantir, em tempo de crise, o Estado de direito, a regulação dos serviços públicos e privados e o acesso a recursos efetivos [...].

O poder judiciário tem um papel essencial na proteção dos mais vulneráveis frente a retrocessos injustificados no cumprimento de seus direitos [...].”

Na sentença C-931, de 2004, a Corte Constitucional colombiana declarou contrária à constituição uma norma da lei orçamentária anual que diminuía os aportes econômicos que o Estado devia outorgar às universidades públicas do país¹².

Também o Tribunal Constitucional Português, no acórdão 413/2014, declarou inconstitucionais normas da Lei 83-C/2013, que aprovou o orçamento do Estado para 2014¹³. Convém lembrar que essa lei orçamentária seguia o programa de ajuste econômico e financeiro acordado entre o governo português e o FMI, a Comissão Europeia e o BCE.

De resto, entre nós, além do impacto no direito à educação, tanto nas dimensões objetiva como subjetiva, a matéria orçamentária, desde a elaboração até a execução, é tratada detalhadamente pela Constituição. A atribuição aqui é típica

10 Disponível em http://www.cesr.org/sites/default/files/Si%CC%81ntesis_Austeridad_PolFiscal_DDHH_C IDH-Final.pdf

11 Disponível em <https://rm.coe.int/16806da858>

12 “ Destaca-se da decisão: “(El) carácter progressivo de un derecho implica no sólo el compromiso estatal de ampliar el espectro de cobertura real del mismo hasta satisfacer el principio de universalidad, sino también el aumentar el número y contenido de las prerrogativas que dicho derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, conlleva la prohibición prima facie de retrocesos. [...] Así pues, si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una adecuada justificación en la persecución de objetivos prioritarios de carácter constitucional, y debe respetar parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.” Disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-931-04.htm>

13 Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140413.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de uma Suprema Corte, de verificar a conformidade de um ato administrativo – o “bloqueio” de recursos das universidades federais de ensino – com a disciplina constitucional tanto da Educação quanto do Orçamento.

III – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, ORÇAMENTO E SEPARAÇÃO DE PODERES

Parece consensual, na atualidade, que, desde o episódio inaugural da conquista, em 1500, até 5 de outubro de 1988, havia um regime jurídico de privilégios estabelecidos em favor do homem branco, heterossexual, proprietário, empresário, urbano, adulto e são, dentre outros tantos recortes marcadores de poder.. A Oxfam¹⁴, em relatório intitulado **A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras**, observa:

“Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder. Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a cabo por sucessivos governos, bem como mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza. São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.”

A Constituição de 1988, porque espaço normativo de vitória de múltiplas lutas emancipatórias, contém, espalhadas em seu corpo, normas que traduzem políticas públicas tendentes a superar essa desigualdade histórica.

Ela se insere no modelo do constitucionalismo social, no qual não basta, para observância da igualdade, que o Estado se abstenha de instituir privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, “parte-se da premissa de que a igualdade é um

14 Disponível em https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

objetivo a ser perseguido através de ações ou políticas públicas, que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos”¹⁵.

Daí por que uma Constituição vocacionada a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV), e a “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III) teria logicamente que dar prioridade, no orçamento público, aos direitos fundamentais e às políticas para realizá-los “com a máxima efetividade possível”¹⁶.

Heleno Torres¹⁷ fala da relação necessária entre orçamento público e direitos e liberdades fundamentais:

“A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas sumas máximas possibilidades.

[...] Cumpre apenas assinalar o papel do orçamento público como 'meio' privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades.”

Élida Graziane Pinto¹⁸ refere-se a um “microsistema de tutela do custeio dos direitos fundamentais” na nossa ordem jurídica. Além de fixar o piso de custeio em favor dos direitos à saúde (art. 198) e à educação (art. 212) e de estabelecer o orçamento da seguridade social, a Constituição conteria um conjunto de normas que, analisadas sistemicamente, vão revelar esse “microsistema de tutela”:

15 Daniel Sarmento. *Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial*. In: Flávia Piovesan e Douglas Martins (Coord.). “Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 66.

16 No informe referido na nota 5 supra consta: “A política fiscal tem um enorme potencial transformador das realidades de pobreza e desigualdade na América Latina. Mobilizar recursos financeiros para garantir o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais é essencial para avançar progressivamente na erradicação da pobreza e da desigualdade”.

17 TORRES, Heleno Taveira. “Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira.” São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.359

18 “Um microsistema de tutela do custeio dos direitos sociais nos protege”. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-nov-08/contas-vista-microsistema-tutela-custeio-direitos-sociais-protege?imprimir=1>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“1) hipóteses de intervenção inscritas nos artigos 34, VII, alínea "e" e 35, III da CR/1988, o que lhes atribui a natureza de **princípios sensíveis**, cuja sanção pelo descumprimento dos deveres de gasto mínimo em saúde e educação enseja vedação de reforma (aprovação de emendas constitucionais) durante o período em que durar a intervenção (artigo 60, parágrafo 1º da CR/1988);

2) condicionamento das transferências de recursos provenientes das receitas de que tratam o inciso II do *caput* do artigo 158, as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do *caput* do artigo 159 (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE), na forma do artigo 160, parágrafo único, inciso II da Constituição, em caso de descumprimento do dever de aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde;

5) existência de uma sistemática orçamentária apartada na forma do artigo 165, parágrafo 5º, III, para resguardar o Orçamento da Seguridade Social e assegurar a universalidade da cobertura e do atendimento, bem como a irredutibilidade dos benefícios referidos aos direitos à saúde, à previdência e à assistência social ali inseridos, nos moldes do artigo 194, parágrafo único, incisos I e IV da Constituição;

6) espécie tributária das contribuições sociais (artigos 149 e 195 da CR/88), cuja existência no ordenamento brasileiro somente se justifica em face da sua destinação à seguridade social;

7) exceção explícita ao princípio da não afetação do produto da arrecadação de impostos de que trata o artigo 167, IV da Constituição;

8) organização da política pública em nível constitucional, a exemplo do Sistema Único de Saúde - SUS (artigo 200), do Fundeb (artigo 211 da CR/1988 e artigo 60 do ADCT) e do Plano Nacional de Educação - PNE (orientado pelo artigo 214, mas cujo conteúdo substantivo tem assento nos princípios do artigo 206 e nos deveres do artigo 208);

12) responsabilidade pessoal do gestor em caso de déficit de aplicação, desvio, fluxo irregular ou falta de condicionamento dos repasses, dentre outras formas de mitigar ou fraudar os recursos destinados à saúde e à educação, segundo dispõem o artigo 208, parágrafo 2º da Constituição, o artigo 60, XI do ADCT,”

A educação, portanto, ao lado da seguridade social, conta com salvaguardas orçamentárias importantes, exatamente pelo papel que lhe cabe na transformação da sociedade nacional. De fato, no artigo 3º há uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Para concretizá-la, é preciso financiamento público.

A matéria orçamentária, além desses importantes vetores, é reservada ao Legislativo. A ele compete editar os planos plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual (artigos 165 e 166). Mas também lhe cabe supervisionar e orientar a execução orçamentária (artigos 167 e 169). Aliás, pareceria muito pouco razoável que, uma vez definidas as alocações de recursos, o Executivo pudesse subvertê-las mediante expedientes diversos. Uma das interdições à execução orçamentária está, por exemplo, no inciso VI art. 167, pelo qual se veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

Atendendo determinação constitucional, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, veio estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Para o que interessa, são transcritos os seguintes dispositivos:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
(...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Há, nesses comandos, algumas noções que precisam ser retidas. A limitação de empenho e movimentação financeira ocorre no caso de frustração de arrecadação de receitas, mas **nos montantes necessários** ao cumprimento do estabelecido no Anexo das metas fiscais. Esses dois movimentos – limitação de empenho/movimentação¹⁹ e cumprimento das metas fiscais – são acompanhadas por comissão mista do Congresso Nacional.

Isso parece necessariamente claro, na medida em que o orçamento é definido pelo Legislativo, e a sua não execução tem que ser por ele também avaliada.

¹⁹ A execução do orçamento dá-se em quatro fases: (i) empenho, (ii) liquidação, (iii) ordem de pagamento e (iv) pagamento. o empenho funciona também como uma garantia ao credor de que os valores contratados tenham previsão orçamentária. No caso da “limitação de empenho”, embora prevista a despesa, não ocorre o empenho e não se executa o orçamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

De resto, a questão ganha complexidade, como já exposto anteriormente, nos campos da educação e da seguridade social.

Recorde-se que, aqui, o conflito se torna mais agudo, pois, de um lado, o imperativo de investimento público, e, por outro, a necessidade de gestão responsável.

A despeito de haver muita crítica à figura do “contingenciamento”, o propósito aqui não é discuti-lo, mas verificar os seus limites.

No que se refere ao Ministério da Educação, como dito, a limitação de empenho/movimentação financeira foi da ordem de 24,7%. Presume-se que esse percentual corresponda à frustração da expectativa de arrecadação de receitas nessa área (**montante necessário**) e que esse quadro tenha sido devidamente demonstrado.

Considerando que o Legislativo já definiu as alocações dos recursos, a manutenção de suas escolhas depende de que o percentual de limitação de empenho seja o mesmo no âmbito de todo o Ministério da Educação. Do contrário, o Executivo estará alterando as definições legislativas da distribuição da receita então prevista.

Alega-se, com frequência, que o “contingenciamento” não muda a LOA. Talvez não diretamente, porque, de fato, a limitação de empenho e de movimentação financeira significa apenas transferência da concretização da despesa para momento futuro. Mas não se pode ignorar o potencial de desorganização da atuação administrativa, pela incapacidade de planejamento e de baixa execução orçamentária quando da liberação dos recursos.

Dessa forma, ao distribuir de forma diferente o percentual de limite de empenho e de movimentação financeira no âmbito de sua área, o Ministro da Educação substitui, ainda que indiretamente, as escolhas legislativas, criando, mesmo que temporariamente, distorções significativas na LOA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IV – AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A Constituição Federal, em seu artigo 207, estatui que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A autonomia administrativa e financeira é também prevista em relação ao Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, às quais se acresce a independência funcional. Esse quadro foi inaugurado com a Constituição de 1988.

A interdependência entre as três dimensões de autonomia foi anotada por Hugo Nigro Mazzilli²⁰:

“Posto não mencionada expressamente na Constituição a autonomia financeira do Ministério Público, na verdade, ela é desdobramento da autonomia administrativa (CR, arts. 127, §§ 2º e 3º, 168 e 169). Assim, foram garantidas as consequências dela decorrentes, bem como a infraestrutura indispensável para assegurá-la. Com efeito, sem autonomia financeira, sequer haveria efetiva autonomia funcional. A autonomia orçamentária é complemento necessário da autonomia e da independência funcional. Como anotou, com razão, Eurico de Andrade Azevedo, 'é evidente, porém, que essa independência funcional – válida tanto para os seus membros como para a instituição como um todo, e incompatível com interferência externas, submissões burocráticas e supervisões orgânicas – só poderá ser exercida eficazmente, só será verdadeira e efetiva se estiver acompanhada de autonomia administrativa e financeira'.”

20 *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 147.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Essa mesma teleologia vai organizar as diferentes facetas que compõem a autonomia universitária.

No entanto, pouco se avançou, desde 1988, na construção da autonomia orçamentária das universidades. O Tribunal de Contas da União, em “avaliação do relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio” (TC 017.177/2008-2), identificou que muitas das irregularidades nessa relação eram resultado da construção de estratégias em face do não repasse ou repasse tardio de recursos orçamentários, além de restrições ao uso dos recursos próprios das universidades. Constatou como orientação:

IV – a elaboração de proposta de regulamentação da Autonomia Universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal que possibilite, de um lado, o retorno das atividades, serviços e recursos orçamentários irregularmente repassados às fundações de apoio para o ambiente de controle propiciado pela contabilidade pública e pelo trânsito dos recursos públicos no âmbito das IFES e, de outro, a adequação das fundações de apoio às finalidades que a lei e o regulamento lhe reservaram, realizando, em especial, as funções de um escritório de contratos de pesquisa e de transferência de tecnologia, com medidas e alterações legislativas que instituem, minimamente, os seguintes requisitos essenciais da autonomia: a) a adoção de um regime especial de execução da despesa, para procedimentos especialmente críticos como a importação de materiais e equipamentos, que propicie às IFES maior flexibilidade e agilidade na realização de serviços e aquisições; b) a definição clara do percentual da receita constitucionalmente vinculada capaz de garantir recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior; c) a adoção de um regime de repasses de recursos da União para as IFES sob a forma de dotações globais; d) a prerrogativa de que as IFES, a partir da dotação global transferida, elaborem e executem seus orçamentos, assegurando a ampla possibilidade de remanejamentos entre rubricas, programas ou categorias de despesa; e) a adoção de mecanismo que garanta que excedentes financeiros de um exercício sejam automaticamente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

incorporados ao exercício seguinte;f) a promoção, em paralelo à atuação dos órgãos de controle interno e externo, do controle social e do autocontrole pela comunidade acadêmica mediante mecanismos transparentes de prestação de contas e de avaliação institucional baseada em medidas de desempenho verificáveis.

A única consequência mais séria desse acórdão foi o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, que dispôs “sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária”. O seu ponto mais interessante – os demais acabaram sendo superados, de uma forma ou de outra, por legislação superveniente – é o artigo 4º:

Art. 4o Na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o Ministério da Educação deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital.

§ 1o A matriz de distribuição será elaborada a partir de parâmetros definidos por comissão paritária, constituída no âmbito do Ministério da Educação, integrada por membros indicados pelos reitores de universidades federais e por aquele Ministério.

§ 2o Os parâmetros a serem definidos pela comissão levarão em consideração, entre outros, os seguintes critérios:

I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;

II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;

III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;

IV - o número de registro e comercialização de patentes;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;

VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;

VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e

VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

Dessa forma, o orçamento anual das universidades e a sua distribuição, quanto às despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital (as de Pessoas e Encargos são obrigatórias), são definidos por essa comissão integrada por representantes de reitores de universidades federais e do Ministério da Educação, a partir dos critérios ali enunciados.

É muito importante ter presente esse dado porque foi a única conquista significativa no campo da autonomia orçamentária das universidades.

O ato do Ministro da Educação, fazendo um “bloqueio” a partir de determinadas ações orçamentárias, desorganiza completamente a matriz de distribuição definida pela comissão.

V – CONCLUSÕES

I – O orçamento, desde a sua elaboração até a fiscalização de sua execução, é atribuição do Legislativo;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II – A não execução do orçamento é situação excepcional, que demanda demonstração de sua necessidade;

III – O Executivo tem a obrigação legal de apresentar cronograma mensal de desembolso. A limitação de empenho e de movimentação financeira, adiando a execução da despesa, tem impacto na gestão administrativa e, por isso, tem que estar contida nos limites necessários ao alcance da meta fiscal;

IV – Não é possível que, por meio de ato conhecido por “bloqueio”, a limitação de empenho e de movimentação financeira fique em patamar superior ao do decreto de “contingenciamento”;

V – A distribuição dos percentuais de limitação de empenho e de movimentação financeira tem que estar adequada à definição orçamentária e respectiva distribuição entre as universidades federais de ensino superior estabelecida de acordo com o Decreto 7.233, de 2010.

VI – PEDIDO

Pelo exposto, a PFDC sugere que a manifestação de Vossa Excelência nas ações propostas contra o “bloqueio” realizado pelo Ministro da Educação nas instituições federais de ensino superior seja no sentido de considerá-lo inconstitucional e que novo ato obedeça às formulações constantes do item anterior.

Brasília, 14 de maio de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão