



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DE UMA DAS VARAS
CÍVEIS DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE, A QUEM
COUBER POR DISTRIBUIÇÃO LEGAL:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio da Procuradora da República subscritora, vem, com amparo no art. 129, III, da Constituição da República de 1988 e disposições similares da Lei Complementar n. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público) e da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA,
com pedido de antecipação dos efeitos da tutela

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, sediada no Edifício Aquarius Center - Av. das Brancas Dunas, 565 - Candelária, Natal - RN, 59064-720, pelos motivos de fato e de direito adiante expostos.

1. Do objeto da demanda¹:

A presente demanda tem por objeto a **suspensão dos efeitos concretos** do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, os quais se efetivam a partir do dia partir de **31 de julho de 2019**, no que concerne às universidades federais e institutos federais com sede no Estado do Rio Grande do Norte e abaixo listados.

Direciona-se, portanto, aos efeitos de referido decreto presidencial **no âmbito das universidades federais e instituições federais de ensino sediadas no Estado do Rio Grande do Norte**, indicadas no quadro abaixo, no qual se aponta ainda o

¹ As razões da presente ação basearam-se, em parte, na Ação Civil Pública n+ 5043209-58.2019.4.05.7100, proposta pela Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, em trâmite na 10ª Vara Federal de Porto Alegre, e na Ação Civil Pública n. 0814238-77.2019.4.05.8300, proposta pela Procuradoria da República de Pernambuco, em trâmite na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

quantitativo de cargos e funções que serão extintos por força desse decreto:

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	158
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)	48

Os dispositivos do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, que determinam os efeitos concretos cuja medida judicial ora ajuizada pretende obstar são seus artigos 1º, II, ‘a’ e ‘b’, e 3º.

Conforme será demonstrado a seguir, o referido Decreto traz normas referentes a cargos em comissão e, em especial, funções de confiança de universidades e institutos federais, com natureza absolutamente inconstitucional.

Com efeito, a extinção de cargos em comissão e de funções de confiança pretendida, por decreto presidencial, viola o art. 84, *caput*, VI, alíneas ‘a’ e ‘b’, da CR/88, uma vez que os efeitos desse Decreto direcionam-se a cargos ocupados, conforme se verifica do próprio art. 3º da norma. Outrossim, 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.

Assim, as citadas disposições do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, ferem não somente a Lei n. 9.394/1996, em seus arts. 52, 53 e 54, como também a Constituição da República de 1988, em seus arts. 2º, 3º, I e II, 5º, I e II, 6º, 37, *caput* e I, 84, VI, 206, II, III e VI, e 207.

Ressalte-se também que o Decreto n. 9.725/2019 passaria a gerar efeitos concretos e imediatos, no que se refere às instituições de ensino acima indicadas, **a partir de 31 de julho de 2019**, conforme estabelece o inciso II de seu art. 1º.

Ademais, serão ainda demonstrados os **efeitos deletérios concretos** para a continuidade da gestão administrativa das universidades e institutos federais – os quais ferem critérios de proporcionalidade e razoabilidade –, analisados no Inquérito Civil n. 1.28.000.000794/2019-93, instaurado com o escopo de apurar e investigar a questão objeto desta demanda, cuja cópia eletrônica é juntada como prova nesta ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2. Dos efeitos concretos do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019:

O Decreto n. 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 n. 8.216, de 1991; e
- b) onze mil, duzentas e sessenta e uma Funções Gratificadas de que trata o art. 1º da Lei n. 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, a partir do 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 no quadro acima apresentado, referentes a universidades e institutos federais, entre os quais os situados no Estado do Rio Grande do Norte.

Tais efeitos concretos, bem como os decorrentes efeitos deletérios de tal ato normativo, foram detalhados nos autos do Inquérito Civil n. 1.28.000.000794/2019-93, pelas respostas das instituições federais oficiadas, *in verbis*:

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

“À guisa de exemplificação, destacam-se aqui algumas das atividades relevantes que são desenvolvidas por servidores de carreira que ocupam a função gratificada FG-4: no âmbito administrativo, os cargos/funções de subprocurador-chefe da Procuradoria Federal junto ao IFRN e o coordenador de planejamento e avaliação do Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Reitoria), os cargos/funções de coordenador de atividades estudantis (Campi Avançados Parelhas e Lajes) e o de coordenador de comunicação social e eventos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Todavia, é na área acadêmica que a extinção dos cargos/funções FG-4 revela impactos ainda maiores. São exemplos disso, as coordenações de laboratórios nos campi avançados e as coordenações de administração escolar e as de multimeios dos demais campi.

Dos três aspectos considerados no parágrafo 8 da EM referida no item 1, coaduna-se com o IFRN apenas o aspecto relativo à baixa remuneração desses cargos, a saber: (...); FG-4, remuneração mensal de R\$ 270,83 e anual de R\$ 3.520,79. Os aspectos relativos à baixa demanda e exclusividade de servidores de nível auxiliar não se aplicam à Instituição, haja vista que esses cargos/funções se encontram preenchidos por servidores de carreira ocupantes de cargos efetivos de nível médio e superior.”

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

“3. Em resposta ao item “2”, informamos que serão afetadas 158 funções desta Universidade, sendo: 57 (cinquenta e sete) funções FG 0004; 23 (vinte e três) FG 0005; 15 (quinze) FG 0006 e; 63 (sessenta e três) FG 0007.

4. Desse total, 141 funções estão ocupadas, conforme dados extraídos de relatórios do SIAPE em anexo. As funções desocupadas encontram-se nesse status motivada pela rotatividade.

(...)

6. Em resposta ao item “3”, informamos que a extinção dos referidos cargos atinge negativamente tanto a área acadêmica, com a perda de 101 funções (72%), quanto a área administrativa, com a perda de 40 funções (28%). Considerando a capacidade de gestão nessas áreas (FG01 a FG07 e FCC), verifica-se que a perda representa 23% do total de funções na área acadêmica e 28% da área administrativa. Dessa forma, avalia-se que a extinção das funções, desacompanhada de um plano de reestruturação das mesmas, pode comprometer o funcionamento adequado das unidades acadêmicas e administrativas, uma vez que algumas delas, por sua natureza, são de difícil reestruturação. Outro risco envolvido é o desestímulo na motivação do quadro de servidores, uma vez que agregarão atividades, inclusive de gestão, sem o devido reconhecimento, podendo ocasionar, inclusive, situações de desvio de função. Outro risco que merece destaque, especialmente na área acadêmica, é o de sobrecarga dos docentes ocupantes de cargos de chefia, tendo em vista que os mesmos poderão acumular atividades atualmente não exercidas, influenciando diretamente a sua disponibilidade para as atividades fins (ensino, pesquisa e extensão).”

(grifos acrescidos)

Logo, restam evidentes os profundos efeitos concretos e prejudiciais às universidades e institutos federais do Estado do Rio Grande do Norte, decorrentes do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, conforme relatos acima destacados, afetando



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 UFRN, por exemplo – em que a extinção de funções gratificadas e cargos em comissão foi numericamente superior à do IFRN –, o valor anual total das funções extintas pelo referido decreto é de R\$ 391.767,20, o que corresponde a apenas 0,031% do valor anual da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais de 2018, orçado em R\$ 1.266.447.712,75².

Mesmo no caso do IFRN, em relação ao qual o impacto anual com a extinção de mais de 50 funções gratificadas, indicadas em tabela acima, foi aferido no valor de R\$ 200.531,15, ao compará-lo com as despesas pagas a título de pessoal e encargos sociais em 2018, no montante anual de R\$ 356.588.393,00³, observa-se que a medida corresponde a apenas 0,056% de tal montante.

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 Decreto n. 9.725/2019 possui **efeitos concretos**, por meio da Nota Informativa SEI n°

² Informação extraída em https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/abas/menu_relatorios_estatisticos.jsf. Acesso em 2/8/2019.

³ Informação extraída do Relatório de Gestão de 2018, disponível em <https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/relatorios-de-gestao/2018-relatorio-de-gestao/view>. Acesso em 2/8/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

9/2019/DEMOR/SEGES/SEDGG-ME, juntada ao IC n. 1.28.000.000794/2019-93.

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 remuneratório 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, bem como a condição de estarem ocupadas, também é corroborado pelo próprio art. 3º do referido decreto, bem como pelos documentos trazidos por UFRN e IFRN no âmbito do inquérito civil que instrui a presente ação.

Dessa forma, o referido Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, passou a produzir efeitos concretos a partir de 31 de julho de 2019, os quais poderiam, inclusive, ser atacados por outras medidas judiciais, a exemplo de mandado de segurança porventura ajuizado por quem esteja a ocupar qualquer dos referidos cargos, o que reforça o cabimento e a necessidade da presente demanda.

3. Da legitimidade ativa do MPF:

Quanto à legitimidade ativa deste órgão ministerial, a Constituição da República de 1988, em seu art. 127, atribui ao Ministério Público, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o dever de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁴.

Estabelecido este vetor, dispõe, logo em seguida:

⁴ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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

Na mesma linha, está arrolado o Ministério Público, nos termos do art. 1º, I, c/c art. 5º da Lei n. 7.347/85, como legitimado para mover a ação civil pública para defesa dos direitos difusos ou coletivos⁵.

Assim, compete ao órgão ministerial a guarda dos direitos fundamentais positivados no texto constitucional, competindo-lhe também a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e especificamente a garantia do direito social à educação (art. 6º da CR/88):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ao violar as disposições dos arts. 48, X, e 84, VI, ‘b’, da CR/88, o Decreto n. 9.725/2019 impacta profundamente o funcionamento das universidades e institutos federais, com efeitos concretos também sobre o ensino e educação ali ministrado, bem como sobre o aspecto administrativo, razão pela qual se apresenta também a atribuição do Ministério Público Federal para ajuizar esta ação civil pública.

Ademais, a presente demanda tem por objetivo a tutela da autonomia universitária⁶, bem como do adequado cumprimento pelo Poder Executivo federal dos arts. 53 a 55 da Lei n. 9.394/96:

⁵ Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Art. 5º. A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público.

⁶ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

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

V - contratação e dispensa de professores;

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

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

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

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

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; (...)

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

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

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

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: (...)

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

a) **a proteção dos direitos constitucionais; (...)**

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

Portanto, inexistem dúvidas acerca da legitimidade do MPF para propor a presente demanda, na medida em que busca **garantir o adequado funcionamento das universidades e institutos federais, nos termos das normas constitucionais e legais retro elencadas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

4. Da competência desse juízo:

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

Dispõe o art. 109 da Constituição da República de 1988:

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

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

Desse modo, em se tratando de ato inconstitucional e ilegal, com efeitos concretos, oriundo do Poder Executivo federal, a Justiça Federal é competente para processar e julgar a presente ação, que tem por objetivo **impor à União** a obrigação de se abster de cumprir as disposições do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, no que se refere à extinção dos cargos e funções acima indicados, no âmbito das universidades e institutos federais acima elencados.

5. Do direito.

5.1. Violação aos dispositivos dos arts. 48, X, e 84, VI, 'b', da CR/88:

O art. 84, inciso VI, 'b', da CR/88, com base no qual foi supostamente editado o Decreto n. 9.725/2019, tem a seguinte redação:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Com efeito, o art. 48 da Constituição demonstra que, exceto para aqueles cargos e funções que se encontrem vagos, nos termos do preceituado na alínea ‘b’ do dispositivo supra indicado, para todas as demais situações a extinção de cargos ocorre **por meio de lei** cuja iniciativa cabe ao Presidente da República:

Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, **especialmente sobre:** (...) X - criação, transformação e **extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;**

A lógica por trás de tal regulamentação reside no fato de que o ato previsto na alínea ‘b’, inciso VI, do art. 84 da CR/88, é de caráter normativo, o qual não pode transformar-se em ato administrativo de efeito concreto para o fim de “exonerar e dispensar servidores”, ato esse que deve ser praticado pela autoridade administrativa que detenha a competência para tanto, em ato individual e específico.

Dito isso, é indubitável, tanto pelo teor das informações contidas na Nota Informativa nº 9/2019/DEMOR/SEGES/SEDGG-ME, do Ministério da Economia, quanto pelos esclarecimentos prestados por UFRN e IFRN, que os cargos e funções a serem extintos **NÃO ESTÃO VAGOS.**

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Assim, a burla constitucional se verifica pelo fato de que cargos e funções ocupados somente podem ser extintos por ato legal, consoante apontado pelo art. 48, X, e pelo art. 84, VI, parte final da alínea ‘b’, ambos da CR/88. Dessa forma, através de disposição anômala, pretende o Chefe do Poder Executivo tornar indevidamente vagos e desocupados cargos e funções, para então, pelo mesmo ato, declará-los extintos.

Como bem detalhado por José Carlos Francisco, em referência ao artigo 48, X, da CR/88:

“1. História da norma

A competência atribuída à lei para a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas é tradicional no direito brasileiro. Já o art. 15, XVI, da Carta Imperial de 1824 previa que era da atribuição da Assembleia Geral criar ou suprimir empregos públicos, além de fixar-lhes ordenados. (...)

Visto nesta perspectiva histórica, o art. 48, X da Constituição de 1988 mantém o controle legislativo quanto à criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, abrindo certa autonomia para o Poder Executivo. (...)

8. Comentários

8.1 Separação de Poderes, autonomias e controle do Poder Executivo e do Poder Judiciário pela lei (...)

Contudo, a separação de poderes é, sobretudo, um mecanismo de controle do poder público (identificada por expressões como “sistema de freios e contrapesos”, checks and balances ou le pouvoir arrêt le pouvoir), razão pela qual **o Constituinte Originário de 1988 entendeu por bem confiar apenas à lei a criação, a transformação e a extinção de cargos (efetivos ou em comissão), de empregos ou de funções públicas do Poder Executivo e do Poder Judiciário** (ainda que cada um dos Poderes tenha iniciativa ativa para projetos de lei a esse respeito, p. ex., art. 61, § 1º, II, 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. 1007-1008) (grifos nossos)

E segue esse mesmo autor, tratando com muita propriedade da questão:

“8.2. Finalidade do controle pela lei

A imposição de lei para a essas medidas previstas no art. 48, X, da Constituição de 1988 visa dar maior segurança, lisura e estabilidade na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

composição dos integrantes da Administração Pública. Certamente a criação de novos cargos, empregos ou funções públicas remuneradas, comissionadas ou gratificadas, a despeito de proporcionarem maiores condições para o desempenho das tarefas do Estado, geram maiores gastos para a Administração, evidenciando a necessidade de controle pela lei. **Já a extinção de cargos, empregos e funções, igualmente, importa na reordenação das atividades estatais, além do que pode levar até mesmo ao desligamento de servidores e empregados (observados os limites constitucionais e legais para tanto), justificando o controle pela reserva legal.** Afinal, a extinção também gera a transformação, vale dizer, modalidade de provimento derivado pela qual se dá reenquadramento em novos cargos, empregos ou funções em decorrência de mudanças de carreiras criadas por lei (com a necessária observância das respectivas atribuições e requisitos de formação profissional, e a correlação entre a situação então existente e a nova situação), realçando a necessidade de controle pela lei não só pelo remanejamento dos quadros dos serviços públicos em relação à qualidade da atividade estatal, mas também para preservação do critério imperativo de acesso a cargos, empregos e funções apenas por concursos públicos. O art. 84, XXV, da Constituição de 1988 reforça a necessidade do controle legal ao estabelecer que a extinção e também o provimento de cargos públicos federais deverá ser feito na forma da lei.

8.3. Reserva legal

Por se tratar de reserva legal confiada à legislação ordinária, a criação, transformação e a extinção de cargos, empregos ou funções públicas do Poder Executivo e do Poder Judiciário não podem ser objetos de atos regulamentares autônomos e de demais atos normativos ou administrativos de efeito concreto sem amparo em lei (com ressalva do art. 84, VI, “b”, da Constituição). Medidas provisórias e leis delegadas poderão tratar dos temas reservados à lei ordinária pelo art. 48, X, da Constituição, apenas em se tratando de servidores do Poder Executivo (já que a iniciativa de lei para dispor sobre servidores é privativa de cada um dos Poderes da República, com as reservas do art. 51, IV e do art. 52, XIII, do ordenamento constitucional vigente)⁷.

8.4. Modificações promovidas pela Emenda Constitucional 32/2001

Pelos motivos acima expostos, não acreditamos que o controle do Poder Legislativo em face do Poder Executivo e do Poder Judiciário seja excessivo, mas é certo que a Emenda Constitucional 32/2001 flexibilizou as exigências de reserva legal para os temas em questão. Em sua redação originária, o art. 48, X, da Constituição, estabelecia que a lei ordinária da União deveria cuidar da

⁷ A Lei n. 9.649/1998 (com alterações promovidas pela MP 2.216-37/2001, promoveu ampla transformação, transferência, extinção, e criação de cargos do Poder Executivo, valendo destacar o art. 37-A, que extinguiu 7.364 cargos em comissão e funções gratificadas. Por sua vez, a Lei n. 10.683/2003 (que revogou a Lei p.649/1998) também fez ampla transformação, transferência, extinção, e criação no Poder Executivo, como se pode notar no art. 41, com extinções de milhares de cargos em comissão e de funções gratificadas com a finalidade de compensar o aumento de despesa decorrente dos cargos criados pelos arts. 35, 36, 37, 38, 39 e 40 dessa mesma lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

8.5. Exceção à reserva legal e regulamentos autônomos

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

Ou seja, a Constituição da República de 1988 é clara ao dispor que somente cabe ao Presidente da República dispor através de decreto sobre cargos e funções quando vagos; nos demais casos, a disposição deve se dar por meio de lei de iniciativa do Presidente (quando se tratar de cargo ou função do Poder Executivo).

Nesse sentido, confira-se construção doutrinária acerca da interpretação possível a ser dada a esse dispositivo constitucional, conforme a modificação de redação dada pela Emenda Constitucional n. 32/2000:

“A modificação introduzida pela EC n. 32/2000 inaugurou, no sistema constitucional de 1988, o assim chamado “decreto autônomo”, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição.

Ressalte-se, todavia, que o decreto de que cuida o art. 84, VI, da Constituição limita-se às hipóteses de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e de “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

Em todas essas situações, 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.”

(MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, 10ª edição, 2015. p. 949)

E sobre essa disposição do art. 84, VI, ‘b’, transcreva-se ainda a seguinte passagem de José Carlos Francisco:

“1. História da Norma

Em condições normais, a extinção de cargos, empregos e funções públicas é matéria reservada à lei na história constitucional brasileira, como se pode notar pelos comentários feitos ao art. 48, X, e o art. 84, XXV, da Constituição de 1988. A particularidade inserida no art. 84, VI, “b”, da ordem de 1988 pela Emenda 32/2001 diz respeito à atribuição regulamentar autônoma para essa extinção de funções ou cargos, motivo pelo qual nos atemos a esse ponto no presente comentário, e remetemos o leitor para o art. 48, X e o art. 84, XXV no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

tocante à extinção de cargos, empregos e funções. (...)

8.2. Reserva legal para extinção de funções ou cargos públicos

Embora os ordenamentos constitucionais assegurem a cada ente governamental autonomia para sua organização funcional e administrativa (p. ex., art. 51, IV, art. 52, XIII, art. 84, VI, “a”, e art. 96, I, “b”, todos da Constituição de 1988), a separação de poderes buscar o controle do poder público pelo próprio poder público (“sistema de freios e contrapesos”, checks and balances ou le pouvoir arrêt le pouvoir). **Por esse motivo, o art. 48, X, do ordenamento de 1988 atribuiu apenas à lei a criação, a transformação e a extinção de cargos (efetivos ou em comissão), de empregos ou de funções públicas do Poder Executivo e do Poder Judiciário** (respeitadas as iniciativas privativas para projetos de lei a esse respeito, p. ex., art. 61, §1º, II, da Constituição).

A imposição de lei feita pelo art. 48, X, da Constituição (refletida no art. 84, XXV, do mesmo ordenamento de 1988) procura dar segurança, lisura e estabilidade na composição dos integrantes da administração pública, bem como controlar gastos e a ordenação das atividades estatais, dentre outros motivos. **Assim, em princípio, somente leis ordinárias, medidas provisórias e leis delegadas podem dispor sobre a criação, a transformação e a extinção de cargos, empregos ou funções públicas do Poder Executivo** (com as ressalvas que vimos nos comentários ao art. 48, X, da Constituição). (...)

8.4. Discricionariedade do Poder Executivo, funções e cargos “vagos” e controle
O art. 84, VI, “b”, da Constituição confia **discricionariedade ao Presidente da República para escolher se e quando extinguirá a função vaga ou cargo público vago**, pois o Constituinte conferiu competência privativa ao Presidente da República sem impor qualquer limite ou condicionante ao exercício dessa atribuição. O cargo ou função pode estar vago por diversos fatores, tais como exoneração voluntária (a pedido do servidor) ou em decorrência de punição (demissão), desligamento o cargo em comissão ou não início de atividades (exoneração *ex officio*), em razão de readaptação por motivo de incapacidade física ou mental, aposentadoria, morte, promoção, e até mesmo por desnecessidade oriunda de reorganização da administração, processada por meio dos regulamentos autônomos previstos no art. 84, VI, “a”, da Constituição.

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Está demonstrado, portanto, que os cargos a serem extintos, no âmbito das universidades e institutos federais do Estado do Rio Grande do Norte, estão ocupados, razão pela qual o Decreto n. 9.725/2019 viola os arts. 48, X, e 84, VI, 'b', parte final, da CR/88.

Ademais, ao exonerar e dispensar servidores ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, o Decreto 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, conforme será visto a seguir.

5.2. Da violação à autonomia universitária.

A ideia de “autonomia universitária” não é nova, remontando 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 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 cátedra⁸ e de autonomia universitária na Lei n. 4.024/1961 (Lei de Diretrizes e Bases de 1961)⁹, autonomia essa que veio a ser revogada pelo Decreto-lei n. 464, de 11 de fevereiro de

⁸ Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: VII - é garantida a liberdade de cátedra.

⁹ Art. 80. As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

1969, logo na sequência do famigerado Ato Institucional n. 5, de 3 de dezembro de 1968.

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição da República de 1988, tal princípio foi consagrado no art. 207:

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

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 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“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 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 n. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Cármem 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:

...

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

III - 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 Constituição¹⁰.

¹⁰ 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Pois bem, a norma do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, acaba por retirar das universidades e institutos federais parcela de sua autonomia administrativa 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, que preveem a extinção de cargos e funções por decreto presidencial somente quando estejam vagos.

Essa intromissão se verifica também pela disposição do art. 3º do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019:

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

Sabendo, certamente, quando da edição do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, da impossibilidade de extinção de cargos e funções por meio de decreto, por estarem ocupados, **pretende-se, com essa disposição, substituir todos os atos administrativos de competência e atribuição exclusiva de Reitores (ou de Diretores de unidades), únicos atos possíveis para exonerar ou dispensar os servidores das suas funções de confiança.**

Por outro lado, além desse art. 3º reconhecer a própria impossibilidade de edição do Decreto n. 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

como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ocupadas, **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 n. 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 e os recursos disponíveis;

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

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; (...)

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

Ou seja, essa norma do artigo 3º do Decreto n. 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.

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:

“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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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:

“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.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

E ainda, Nina Ranieri, em sua obra *Autonomia Universitária EDUSP*, 1994¹¹:

“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 n. 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, 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

¹¹ Conforme citação de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, em *Comentários à Constituição do Brasil*, 8º vol., 1998, p. 481.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 n. 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 n. 22.047/DF-AgR, ADI n. 1.599/UFMC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio de suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas.”

Transcreva-se, ainda, a ementa da ADI n. 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.

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

2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar.

Impossibilidade.

Medida liminar deferida.”

Também merece destaque a decisão do STF no RMS n. 22.047-AgR, Relator Min. Eros Grau, na qual se assentou que *as Universidades Públicas são dotadas*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

e II, da CB/88].

6. 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].

7. 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:

“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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 n. 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 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.

Por qualquer ângulo que se possa percorrer as disposições do Decreto n. 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.

5.3. Violação da proporcionalidade e razoabilidade das disposições do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Mesmo que se pudesse superar as ilegalidades e inconstitucionalidades acima já apontadas, o que se admite somente *ad argumentandum*, as disposições do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, no que se refere às funções e cargos das universidades e institutos federais, também seriam inconstitucionais por violarem os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

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 a UFRN e IFRN.

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 de tais instituições de ensino, detalhados nas respostas apresentadas no inquérito civil acima indicado.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

economia porventura resultante da extinção dos cargos e funções, quando relacionada aos impactos nos orçamentos das universidades e institutos federais.

Veja-se, exemplificativamente, o impacto na UFRN, que possui, no Estado do Rio Grande do Norte, numericamente, o maior corte de funções e cargos: o valor anual total das funções extintas pelo referido Decreto é de R\$ 391.767,20, montante esse que, comparado com o orçamento de pessoal anual executado em 2018, de R\$ 1.266.447.712,75¹², corresponde a aproximadamente 0,031% 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, 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.

5.4. Considerações finais:

Tendo em conta o exposto, deve ser reconhecida, *incidenter tantum* e como causa de decidir, a inconstitucionalidade e ilegalidade das disposições do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, no que se refere à possibilidade de o Presidente da República, no âmbito da UFRN e IFRN, exonerar e dispensar ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança no âmbito dessas instituições de ensino, além de extinguir cargos e funções devidamente ocupados.

Cabe, portanto, a concessão de PROVIMENTO JUDICIAL PARA OBSTAR E SUSPENDER OS EFEITOS CONCRETOS DECORRENTES DO REFERIDO DECRETO DE EXTINÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS ACIMA ARROLADOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, BEM COMO PARA

¹² Informação extraída em https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/abas/menu_relatorios_estatisticos.jsf. Acesso em 2/8/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

SUSPENDER E IMPEDIR OS EFEITOS CONCRETOS DA EXONERAÇÃO E DISPENSA DOS OCUPANTES DOS CARGOS EM COMISSÃO E DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA REFERIDAS.

6. Da tutela de urgência

A possibilidade de **concessão de liminar** está prevista no art. 12 da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), que dispõe: *poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo*. Os requisitos para sua concessão são aqueles constantes do § 3º do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à ação civil pública em razão do disposto no art. 21 da Lei n. 7.347/85: a relevância do fundamento da demanda e o justificado receio de ineficácia do provimento final.

A **relevância do fundamento da demanda** está exaustivamente demonstrada, a partir dos elementos trazidos nesta exordial, e embasada nos documentos e informações que a instruem, 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 n. 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 risco de ineficácia do provimento final existe uma vez que, não conferida *in limine* para suspender os efeitos concretos do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, o qual passa a surtir seus efeitos a partir do dia 31 de julho de 2019, restará comprometido o resultado da ação civil pública que visa a defendê-lo, uma vez que serão considerados exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no referido decreto, em violação às disposições legais e constitucionais acima indicadas.

Logo, concretizam-se os requisitos ensejadores da tutela cautelar em caráter antecedente, seja na via mais estreita no Código de Processo Civil, seja na via mais larga da Lei n. 7.347/85.

7. Das decisões liminares já concedidas em outras unidades da federação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Importante destacar que na Ação Civil Pública n. 5043209-58.2019.4.05.7100, proposta pela Procuradoria da República do Rio Grande do Sul, em trâmite na 10ª Vara Federal de Porto Alegre, e na Ação Civil Pública n. 0814238-77.2019.4.05.8300, proposta pela Procuradoria da República de Pernambuco, em trâmite na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, foram deferidos os pedidos de liminares de forma a obstar, preventivamente, os efeitos concretos do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019.

Assim, no âmbito daqueles estados, essas decisões determinaram à União:

a) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto n. 9.725/2019; b) não considerar exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e em funções de confiança descritos no Decreto n. 9.725/2019; c) não considerar extintos os cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto n. 9.725/2019.

8. Dos pedidos e requerimentos

8.1. Do pedido antecipatório:

Assim, estando presentes os requisitos autorizadores, requer o Ministério Público Federal, fundado nos artigos 12 e 21 da Lei n. 7.347/85 c/c art. 84, § 3º, da Lei n. 8.078/90, **a concessão de medida liminar** que determine à ré que se abstenha de aplicar os artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, no que tange à Universidade Federal do Rio Grande do Norte e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, bem como para **OBSTAR OS SEUS EFEITOS CONCRETOS**, impondo à União a obrigação de abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de:

(i) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, em relação à universidade e instituto federal acima referidos;

(ii) que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019;

(iii) que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

confiança descritos no Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019.

8.2. Dos requerimentos finais:

Outrossim, o MPF requer:

(a) a citação da União para, querendo, contestar a presente ação no prazo legal, bem como para produzir as provas que entender cabíveis;

(b) a notificação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, para que indiquem seu interesse em integrar a presente lide, na condição de assistente litisconsorcial;

(c) a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em conformidade com o artigo 18 da Lei 7.347/1985;

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

(e) ao final, a **procedência dos pedidos**, confirmando-se os provimentos liminares, reconhecendo-se a inconstitucionalidade (*incidenter tantum*) e ilegalidade, somente como causa de decidir, dos artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, no que tange à Universidade Federal do Rio Grande do Norte e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, bem como **OBSTANDO OS SEUS EFEITOS CONCRETOS**, tudo para a finalidade de condenar à União a abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de:

(i) suspender em definitivo os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019, determinando-se, em consequência, que a União se abstenha de aplicá-los em relação às universidades e institutos federais acima indicados;

(ii) que a ré, em definitivo, não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

confiança descritos no Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019;

(iii) que a ré, em definitivo, não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto n. 9.725, de 12 de março de 2019.

(f) a destinação dos valores decorrentes da eventual aplicação das multas para o fundo a que se refere o art. 13 da Lei n. 7.347/85;

(g) condenação da ré no ônus da sucumbência.

Protesta, outrossim, pela produção de prova que se fizer necessária ao pleno conhecimento dos fatos – além da cópia eletrônica do Inquérito Civil n. 1.28.000.000794/2019-93, que foi anexada à presente exordial –, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação de contestação.

Atribui-se a causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Natal/RN, data da assinatura eletrônica.

assinado eletronicamente

CAROLINE MACIEL DA COSTA LIMA DA MATA

Procuradora da República

Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão no Rio Grande do Norte

assinado eletronicamente

FERNANDO ROCHA DE ANDRADE

Procurador da República

assinado eletronicamente

EMANUEL DE MELO FERREIRA

Procurador da República