



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Distribuição por Prevenção ao Min. Celso de Mello

(Processos que justificam: ADPF 582, ADPF 583 e ADI 6127)

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, serviço público dotado de personalidade jurídica e regulamentado pela Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente (doc. 1) e advogados infra-assinados, com instrumento procuratório específico incluso (doc. 2), endereço para intimações na SAUS Qd. 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF e endereço eletrônico pc@oab.org.br, com base nos arts. 102, §1º e 103, inciso VII, ambos da Constituição Federal e no art. 2º, inciso I da Lei nº 9.882/99, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face de atos do Poder Público Federal, praticados pelo Senhor Ministro da Educação, de contingenciamento de parte significativa das verbas constantes do orçamento e destinadas às Universidades Federais e aos Institutos Federais, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais, consubstanciados nos artigos 5º, II, e 93, IX e X (princípios da legalidade e da motivação), bem como no artigo 207, *caput*, (princípio da autonomia universitária) da Constituição Federal, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

I. BREVE INTRODUÇÃO

O art. 165 da CRFB/1988 estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Essas leis organizam o orçamento do Governo para o período do mandato dos representantes do Poder Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000) prevê que, em até 30 (trinta dias) após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o seu cronograma de execução mensal de desembolso. Para o exercício de 2019, foi editado o Decreto nº 9.711/2019 (doc. 3).

O referido artigo da Carta Cidadã ainda estabelece, no seu §3º, que o Poder Executivo publicará, em até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (RREO). Com base nesse relatório, é possível verificar se a arrecadação estimada foi alcançada. Caso a arrecadação estimada não se materialize, o art. 9º da LRF prevê a possibilidade de limitar empenhos ao final de um bimestre, para o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):¹

Art. 9º da LRF. 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹ O resultado nominal representa a diferença entre o *fluxo agregado de receitas totais* (incluindo as aplicações financeiras) e *de despesas totais* (inclusive despesas com juros). Já o resultado primário, corresponde ao resultado nominal *excluída a parcela referente aos juros nominais* (juros reais mais atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida. “O resultado primário, uma vez que não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente, evidencia o esforço fiscal do setor público livre da “carga” dos *deficits* incorridos no passado, já que as despesas líquidas com juros (também chamada carga de juros) dependem do estoque total da dívida pública e das taxas de juros que incidem sobre esse estoque. Se o setor público gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida existente, há superavit primário”. Vale conferir BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores fiscais*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>>. Extraído em: 18 Mai. 2019.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

§ 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.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

O estabelecimento de metas fiscais serve à gestão da máquina pública para que o Administrador, onde houver discricionariedade, não pratique “desperdícios ou imprudências”, tendo como norte a ideia geral de que os gastos não devem se sobrepor à arrecadação. O Administrador deve considerar, entretanto, que sua atividade está vinculada à persecução do bem comum e que os meios para alcançá-lo estão definidos na CRFB/88.

Com lastro no art. 9º da LRF, em 29 de março foi editado o Decreto nº 9.741/2019 (doc. 4), que alterou o Decreto nº 9.711/2019. As modificações promovidas criaram uma “**nova competência**” para o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia (em seu art. 8º, I), no sentido de permitir a ele ampliar os limites estabelecidos para os órgãos relacionados no Anexo I (dentre eles, o Ministério da Educação) até o valor de R\$ 5.372.700.000,00 (cinco bilhões, trezentos e setenta e dois milhões, setecentos mil reais). Além disso, ao Secretário Especial foi permitido remanejar os limites de movimentação e empenho do Anexo I (o que antes era permitido apenas com relação aos Anexos II, III e IV).

Foram definidos novos limites de empenho nos Anexos ao Decreto, sendo que **a Educação sofreu a maior restrição orçamentária**. As despesas discricionárias foram reduzidas para R\$ 17.793.867.849 (dezessete bilhões, setecentos e noventa e três milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, oitocentos e quarenta e nove reais), o que corresponde a um contingenciamento de 24,7% (vinte e quatro por cento e sete décimos). Em 2 de maio de 2019, foi editada a Portaria nº 144/2019, da Secretaria Especial de Fazenda, remanejando os limites de movimentação e empenho entre os Ministérios que formam o Governo Federal (doc. 5).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Estabelecido o valor de contingenciamento por pasta, coube aos Ministérios implementarem especificamente as limitações comentadas, nos termos do §7º do art. 1º do Decreto n. 9.741/2019.²

No dia 30 de abril de 2019, o Ministério da Educação se manifestou a respeito de bloqueio efetuado no orçamento de **3 (três) universidades federais**: a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade de Brasília (UnB). A motivação para a limitação orçamentária seria o “desempenho acadêmico abaixo do esperado” e a realização de eventos que foram classificados como “balbúrdia” pelo Ministro da Educação, Abraham Weintraub.³

Em manifestação posterior⁴, o Ministro da Educação afirmou que a reversão do contingenciamento imposto dependeria da aprovação da nova Previdência, evidenciando uma “negociação” de verbas da educação superior em uma espécie de barganha política para conseguir apoio para a aprovação de reformas.

As alegações do ministro indicam objetivos não republicanos, seja de retaliação a universidades consideradas incômodas ao governo, seja de chantagem para usar os recursos da pasta como moeda de troca visando à obtenção de respaldo político a pautas do Poder Executivo.

Após a indicação inicial de um bloqueio seletivo de verbas, que atingiria as três universidades acima mencionadas, o Ministério da Educação (MEC) anunciou que o contingenciamento seria generalizado. Segundo o Secretário de Educação Superior, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, “bloqueios” de recursos teriam sido realizados, preventivamente, sobre o orçamento do segundo semestre de **todas as universidades públicas brasileiras**. Em entrevista à TV Globo, o Secretário

² Art. 1º. [...] § 7º: Os órgãos, os fundos e as entidades a que se refere o *caput* informarão à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio do SIOP, no prazo de dez dias úteis, contado da data de publicação dos decretos editados em atendimento ao disposto no art. 59, § 2º, ou § 10, da Lei nº 13.707, de 2018, as dotações orçamentárias que excederem os limites de movimentação e de empenho disponibilizados na forma prevista neste Decreto e nas suas alterações, as quais serão bloqueadas no SIAFI.

³ Cf. ESTADÃO. MEC cortará verba de universidade por ‘balbúrdia’ e já enquadra UnB, UFF e UFBA. Edição de 30 Abr. 2019. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>>. Extraído em: 14 jun. 2019..

⁴ Cf. VALOR ECONÔMICO. Ministro diz que pode rever cortes na Educação se reforma passar. Edição de 7 Maio 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/6243549/ministro-diz-que-pode-rever-cortes-na-educacao-se-reforma-passar>. Extraído em: 14 jun. 2019.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

acrescentou que, embora os bloqueios fossem isonômicos, seriam estabelecidos parâmetros para premiar determinadas universidades em detrimento de outras, entre os quais destacou três: o desempenho acadêmico e seu impacto no mercado de trabalho, a governança das universidades e a inovação gerada para a economia.⁵

Os bloqueios anunciados não foram formalizados ou materializados em atos específicos do Ministério da Educação. Foi por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) que as universidades receberam a confirmação dos bloqueios realizados pelo Ministério da Educação.

Apesar da alegação de que as limitações de empenho entre as universidades federais prezaram pela isonomia, porque foram realizadas de maneira linear, seus efeitos impactaram de forma diferente em cada universidade, consoante demonstra Representação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal (doc. 6).

Várias universidades foram a público declarar o **risco de paralisação das suas atividades** e de demissão de funcionários terceirizados, de descontinuar pesquisas e projetos de extensão e de reduzir a prestação de serviços públicos para a comunidade ao seu entorno.⁶ Em outras palavras, as diversas universidades e instituições de ensino federais protestaram e denunciaram o **caos no sistema da educação superior** que os atos governamentais aqui questionados causaram.

Em 30 de maio, houve nova reprogramação financeira por força do Decreto 9.809/2019 (doc. 7), editado em conformidade com o art. 9º da LRF. Entre as despesas discricionárias globais, que foram objeto de acréscimos, não houve repasses ao Ministério da Educação, nos termos do Anexo I do referido Decreto. Manteve-se, assim, a situação de contingenciamento decorrente dos atos ora impugnados.

⁵ Cf. MEC diz que bloqueio de 30% na verba vale para todas as universidades e institutos federais. Edição de 30 Abr. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/30/mec-diz-que-bloqueio-de-30percent-na-verba-vale-para-todas-as-universidades-e-institutos-federais.ghtml>>. Extraído em: 18 Mai. 2019.

⁶ Cf. e.g., “Nota à comunidade da UFMG”, disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/bloqueio-de-recursos-comprometera-atividades-academicas>. “Nota oficial da UFF à comunidade sobre corte de verbas do orçamento”, disponível em: <http://www.uff.br/?q=noticias/30-04-2019/nota-oficial-da-uff-comunidade-sobre-corte-de-verbas-do-orcamento>. “Cortes orçamentários - Nota de esclarecimento da Universidade Federal da Bahia”, Disponível em: https://ufba.br/ufba_em_pauta/cortes-orcamentarios-nota-de-esclarecimento-da-universidade-federal-da-bahia.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A CRFB/88 consagrou a legitimidade do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade, como resulta do art. 102, §1º; art. 103, inciso VII, da Constituição Federal, e art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99.

Consoante acertada jurisprudência desta Excelsa Corte, firmada desde o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 03, a legitimidade do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para propor ações no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade é universal, pois “independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais”.

Logo, resta assentada a legitimidade ativa do Requerente para a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que deve ser conhecida e devidamente processada, com a concessão urgente da medida cautelar requerida.

III. DO CABIMENTO DA MEDIDA

A Constituição Federal em seu art. 102, §1º prevê que “*a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei*”.

Com o advento da Lei n. 9.882/99 houve a efetiva regulamentação desse instituto jurídico processual constitucional, que definiu os pressupostos para o seu cabimento na modalidade direta, a saber: a) existência de ato do Poder Público; b) lesão a preceito fundamental; e c) subsidiariedade. Nesse sentido, cita-se o art. 1º da Lei n. 9882/1999, o qual determina:

Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

O objeto da presente ADPF está consubstanciado nos atos praticados ou ordenados pelo Senhor Ministro da Educação que importaram no bloqueio de cerca de 30% da verba constante do orçamento das universidades e dos institutos federais destinada a despesas discricionárias. Os atos estão materializados nos quadros de detalhamento de despesas em anexo (doc. 8), atingindo tanto verbas de custeio necessárias e imprescindíveis ao funcionamento das instituições, como também verbas de investimento, dirigidas a melhorias na graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão, de modernização, capacitação e outras.

Importa salientar que os atos impugnados pela via da arguição de descumprimento não se encontram formalizados e nem materializados em atos jurídicos motivados, restritivos da execução orçamentária das aludidas instituições, consistindo, efetivamente, em comandos executados por ordem do Senhor Ministro da Educação que bloqueiam a disponibilidade das verbas no sistema. Em verdade, como lamentavelmente tem vindo a ocorrer, a suposta e pretendida motivação de tais atos é extraída tão somente de entrevistas e tweets, ao arrepio dos princípios e regras mais elementares do Estado Democrático de Direito.

Ademais, determina o ordenamento jurídico que a ADPF é utilizada de forma subsidiária. O art. 4, §1º, da Lei n. 9.882/99 dispõe que “*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”. Infere-se, portanto, que somente será cabível a ADPF quando inexistir no ordenamento jurídico qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade a preceitos fundamentais. De fato, no presente caso, evidencia-se a exclusividade da Arguição.

Essa Suprema Corte já reconheceu, desde a ADPF n. 33, que a subsidiariedade é atendida diante da

“[...] inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Cabe pontuar que o entendimento da Excelsa Corte tem evoluído para aferir a subsidiariedade, precipuamente, a partir dos mecanismos de controle objetivo existentes na ordem jurídica, bem como por reconhecer a **relevância do interesse público** na sua promoção, como sobressai do precedente abaixo, cujo excerto da ementa segue transcrito, *in verbis*:

Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, “d”. 2. ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de “qualquer outra função pública, salvo uma de magistério” (art. 128, § 5º, II, “d”) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. 3. Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Relevância do interesse público como critério para justificar a admissão da arguição de descumprimento. [...]. Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento. (ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Como visto, a jurisprudência do STF vem conferindo interpretação extensiva ao comando, ampliando os significados das expressões “**preceito fundamental**” e “**ato do Poder Público**”. Assim, a ADPF, efetivamente, vem cumprindo a função de instrumento subsidiário das demais ações de controle concentrado, nos moldes preconizados pelo art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999. Em lição doutrinária, o e. Ministro Alexandre de Moraes reconheceu que a referida Lei conferiu “certa discricionariedade ao STF, na escolha de arguições que deverão ser processadas e julgadas, podendo, em face de seu caráter subsidiário, deixar de conhecê-las quando concluir pela inexistência de relevante interesse público [...]”.⁷

No caso dos autos há “relevante interesse público”, na medida em que a questão, que já provocou comoção nacional, atenta contra postulados basilares do Estado Democrático de Direito e fragiliza direito constitucional que mereceu tratamento reforçado pela CRFB/88: o direito à educação.

Saliente-se, ainda, que as vias de controle difuso são ineficientes e inadequadas aos fins pretendidos, pois estão sendo atingidas 70 universidades federais. A adoção de medidas judiciais caso a caso, além de sobrecarregar as prateleiras do Poder Judiciário, contrariando os primados da eficiência e economicidade, não teria o caráter abrangente da presente arguição e, conseqüentemente, não seria apta a sanar as graves lesões apontadas.

Como também demonstrado, a presente ADPF não questiona ato normativo específico, mas busca afastar o contingenciamento de verbas de universidades e institutos federais realizado com lastro no Decreto n. 9.741/2019, que ocorreu sem qualquer fundamentação adequada e razoável.

Ainda que o objeto impugnado fossem os próprios Decretos 9.741/2019 e 9.809/2019 e a Portaria 144/2019 da Secretaria Especial de Fazenda, vale registrar que também se trata de atos de efeitos concretos, que não poderiam ser questionados em sede de ADI, mas sim mediante a propositura de ADPF.

⁷ Cf. MORAES, Alexandre. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. Garantia suprema da Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 260.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Por fim, os atos impugnados violaram normas constitucionais que se qualificam como preceitos fundamentais, destacadamente: **i) o dever de motivação**, como princípio constitucional, e consectário do princípio da legalidade (artigos 5º, II, e 93, IX e X da CRFB/1988); e **ii) a autonomia universitária**, consagrada expressamente no art. 207 da CRFB/1988 e reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal como preceito fundamental quando do julgamento da medida cautelar na ADPF 548.

Antes de demonstrar detidamente a violação aos preceitos fundamentais que embasam a presente Arguição, cabe destacar a centralidade da educação no ordenamento jurídico brasileiro.

IV. REGIME CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO E O DIREITO AO ENSINO PÚBLICO SUPERIOR DE QUALIDADE

O texto constitucional de 1988 conferiu especial e extensa atenção à garantia da educação e ao seu papel dentro do modelo de Estado Democrático de Direito que se adotou como marco de organização política e social de nosso país.

O art. 6º da Constituição Federal expressamente reconhece o direito fundamental à educação no rol de direitos sociais. Previsão essa que é complementada pelo art. 205, a firmá-lo como garantia universal e dever do Estado e da família.

A garantia da educação constitui um pilar do Estado Democrático de Direito em razão do seu caráter estruturante à promoção da cidadania e do pluralismo político, constantes como princípios fundamentais da República, como expresso no art. 1º, *caput* e incisos II e V, da Carta Cidadã. A educação também constitui uma peça-chave à consecução do objetivo fundamental consagrado no art. 3º, que é o desenvolvimento nacional. Não há nação no mundo que tenha alcançado novos patamares de desenvolvimento social, humano, econômico ou político sem profundo e inarredável compromisso com a educação em todos os seus níveis.

Em um país que se pretende desenvolvido, a crise da educação não pode nunca ser um projeto.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

De forma mais ampla, o caráter transformador e emancipatório da educação é a base para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e comprometida com a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º da CF). A promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito, exige a formação de uma consciência crítica produtiva e ativa, de profissionais competentes e habilitados, de produção científica e de ações de extensão que dependem das universidades.

Considerando a indivisibilidade dos direitos humanos, o direito à educação também constitui condição e requisito à ampla e plena promoção da liberdade de pensamento, da liberdade de consciência e de crença e da liberdade intelectual, artística, científica e de comunicação, abrigadas pelo art. 5º, incisos IV, VI, e IX, da CFRB/1988.

A Constituição consagrou garantias específicas relacionadas à educação. O art. 208, V, prevê que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística. O art. 211, § 1º, por outro giro, determina que a União deve organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais. Completando o arcabouço constitucional aplicável, o art. 206, VII, firma que deve ser garantido o ensino segundo um padrão de qualidade.

A realização de bens fundamentais complexos – como a cultura, a ciência e a educação – não se coaduna com uma proteção reduzida ao mínimo vital. O Poder Público está vinculado a promover a educação superior de forma satisfatória, o que requer financiamento adequado e suficiente. Do contrário, a política pública se converte em instrumento de precarização de instituições que constituem patrimônio cultural brasileiro e produz o efeito contrário de desincentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação científica e tecnológica e à inovação, que tem como *locus* prioritário as universidades públicas, sobretudo as federais.

A exigência de investimentos públicos que garantam um padrão de qualidade do ensino é, portanto, uma exigência direta do texto constitucional e decorre igualmente de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Com efeito, o art. 2º do



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, exige a realização progressiva do direito à educação, conforme **o máximo dos recursos disponíveis**.

Esse panorama da proteção constitucional reforçada do direito à educação, especialmente no que diz respeito ao ensino superior, serve não apenas como pano de fundo, mas como agravante da inconstitucionalidade dos atos praticados pelo Ministro da Educação consistentes no contingenciamento indevido de verbas da educação pública superior, em grave violação a preceitos fundamentais, como se passa a demonstrar.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: DA VIOLAÇÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS

V.1. DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DOS ATOS DE CONTINGENCIAMENTO (ARTS. 5º, II, e 93, IX e X, DA CF)

Na atual configuração do Direito Administrativo como sistema pautado pela legalidade e pela publicidade, é imperativa a qualquer agente público a motivação de seus atos, seja pela necessidade de se comprovar o fundamento e a finalidade que os embasam, seja pelo direito de qualquer administrado de sobre eles exercer controle. Nesse sentido, a manifestação de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Motivação é a exposição os motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. Para punir, a Administração deve demonstrar a prática da infração. A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de “consideranda”; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes. O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.

(...)

*Entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui **garantia de legalidade**, que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a*



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

*qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado*⁸. (grifamos)

Com efeito, é dever do agente público, porque investido no exercício de função pública, explicitar todos os fundamentos de fato e de direito subjacentes ao ato administrativo, medida essa que conta com o expresso respaldo do art. 50 da Lei 9.784/1999 e com apoio em diversas previsões constitucionais: as garantias da legalidade (art. 5º, II), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV); o dever de motivação de decisões judiciais e administrativas (art. 93, IX e X); o princípio republicano (art. 1º, *caput*); a soberania popular (art. 1º, parágrafo único); a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade administrativas (art. 37, *caput*); entre outras.

Não há Estado de Direito quando há espaço para a arbitrariedade. Não há Estado Democrático de Direito quando se decide à porta fechada. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, nada mais natural do que erigir o dever de motivação à condição de elemento estrutural do Direito Administrativo, pois “o mínimo que os cidadãos podem pretender é saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas por quem tem de servi-los”⁹.

A vinculação à legalidade estrita e a proibição de interferir na esfera de liberdade negativa dos administrados são outros fundamentos a justificar o dever de motivação. Uma vez que os poderes e as finalidades dos agentes públicos se dão no limite do interesse público, é necessário comprovar a relação com essa causa primeira. A arbitrariedade não é tolerada pelo Direito Público. Como ensina Timothy Sandefur, são igualmente arbitrários tanto os atos administrativos que estejam fundamentados em razões ilegítimas quanto aqueles que não contenham qualquer motivação¹⁰.

E o dever de motivação não se restringe apenas às relações externas da Administração Pública, como também alcança todos os atos praticados entre agentes, órgãos e entidades. É inerente ao princípio republicano o cuidado com a coisa pública

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, Item 7.7.5.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 113.

¹⁰ SANDEFUR, Timothy. *The Conscience of the Constitution: The Declaration of Independence and the Right to Liberty*. Washington: Cato Institute, 2014, p. 73. “An arbitrary act is one that does not accord with a rational explanatory principle: one that has no connection to a legitimate purpose or goal. It may lack reasons to explain it, or be supported by illegitimate reasons”.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

em qualquer contexto, sob qualquer pretexto. O controle social dimana da própria soberania popular, para contemplar todo e qualquer ato administrativo, para que interesses pessoais ou não-republicanos não interfiram sobre o exercício da função pública.

A reforçar esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 589.998 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 12.9.2013), reconheceu o dever de motivação como decorrência constitucional até mesmo em regimes híbridos, nos quais incide apenas um “*mínimo de direito público*”, tal como aquele aplicável às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

Tampouco escapa do dever de fundamentação a programação orçamentária da Administração Pública. Os gastos públicos, como instrumento de concretização da função pública, devem também contar com fundamentos próprios e efetivos, de fato e de direito. Na gestão de verbas públicas, inexistem margem para a arbitrariedade – a alocação dos recursos escassos deve sempre atender a motivos de ordem pública, característica do regime jurídico de regência, tocado pela publicidade.

A exigência de motivação está subentendida em um dos princípios orçamentários, a ela equivalendo o princípio da programação. Nada se faz sem motivos, ao bel prazer, no âmbito do orçamento. Na lição de José Afonso da Silva, o orçamento público estabelece verdadeiro programa de trabalho, a direcionar e a delimitar a atuação do administrador. Em outras palavras, “o orçamento público moderno deve ter conteúdo e forma de programação, que implica, em primeiro lugar, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas de ação futura para alcançar os fins da atividade governamental”¹¹.

Outro princípio orçamentário reforça essa percepção – a saber, o da especificação ou discriminação. A autorização das receitas e despesas públicas pelo Poder Legislativo “não em bloco, mas em detalhe”¹², representa importante consequência do controle social sobre o orçamento público, com a necessidade de justificação e particularização do orçamento perante toda a sociedade. A marcha em direção ao Estado Social e Democrático de Direito não se limitou ao Direito Administrativo, também alcançando o Direito Orçamentário, em largo trajeto histórico

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 740.

¹² SANT’ANNA E SILVA, Sebastião de. *Os Princípios Orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 40.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

que partiu da simples aprovação de novos tributos, passando pela votação em bloco de receitas e despesas, para então alcançar o atual contexto de grande detalhamento dos instrumentos orçamentários.

E o dever de fundamentação não se restringe apenas à elaboração do orçamento, mas também contempla sua efetiva execução. Uma vez autorizada a despesa pública, sua aplicação futura permanece vinculada à realização dos pressupostos de fato e de direito que a justifiquem, sob pena de se violar a elaboração democrática do orçamento público. Na expressão de Eduardo Mendonça: “*Se o Poder Executivo, na hora de implementar essas decisões, puder ignorá-las sem nem mesmo ter de fundamentar, parece evidente que a decisão legislativa majoritária está sendo superada*”¹³.

Se a adequada motivação se impõe para a previsão e a execução das despesas, com ainda mais razão é ela exigida no contexto do contingenciamento, a pressupor a imperfeita execução da estimativa orçamentária. Na condição de atos administrativos, os Decreto 9.741/2019 e 9.809/2019 e os atos de contingenciamento que lhe deram concretude se submetem ao dever de fundamentação, embora o deixem de seguir.

Segundo Fernando Facury Scaff, as normas financeiras determinam que, em cenários de crise, o Poder Público não corte recursos, mas apenas os contingencie, porque o orçamento anual é uma lei e, como tal, merece respeito. Em outras palavras, se a receita prevista não permitir o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, pode haver a limitação de empenhos e movimentação financeira, nos termos e critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. A autorização legal para o contingenciamento, entretanto, não equivale jamais a uma carta branca para o Poder Executivo. O ato estatal de contingenciamento deve ser razoável, transparente e, sobretudo, motivado¹⁴.

O descumprimento do dever de motivação tem por consectário lógico o desatendimento do princípio da legalidade, uma vez que ao administrador público

¹³ MENDONÇA, Eduardo. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 86.

¹⁴ Cf. SCAFF, Fernando Facury. “Contas à vista. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação.” *Revista Consultor Jurídico*, de 14.5.2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-e-proibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>>. Último acesso em 13.6.2019.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

cabe o ônus de comprovar que sua atuação tem suporte em pressupostos de fato e de direito. Simplesmente ignorar o dever de motivação (como no presente caso) ou fazê-lo de maneira sabidamente ilegítima, agindo sem o apoio do adequado fundamento legal, importa em ofensa direta à Carta Cidadã.

Tal condição já foi expressamente reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 25.763 (Rel. Min. Eros Grau, Red. p/ o Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2015), quando foi considerada arbitrária decisão do Tribunal de Contas da União adotada à revelia do fundamento legal. São as razões do voto condutor:

No presente caso, a inconstitucionalidade decorre da total ausência de fundamento legal da decisão proferida pelo TCU no Acórdão 2.248/2005. Trata-se de patente inconstitucionalidade por violação ao princípio da legalidade. Não há, aqui, uma mera questão de ilegalidade por ofensa ao direito ordinário, mas típica questão constitucional, consistente na afronta ao postulado fundamental da legalidade.

*Embora a doutrina ainda não tenha contemplado a matéria com a necessária atenção, é certo que, se, de um lado, a transferência ao Superior Tribunal de Justiça da atribuição para conhecer das questões relativas à observância do direito federal acabou por reduzir a competência do Supremo Tribunal Federal às controvérsias de índole constitucional, não subsiste dúvida de que, por outro lado, essa alteração deu ensejo à Excelsa Corte para **redimensionar o conceito de questão constitucional**.*

O próprio significado do princípio da legalidade, positivado no art. 5º, II, da Constituição, deve ser efetivamente explicitado, a fim de que dele se extraiam relevantes consequências jurídicas já admitidas pela dogmática constitucional.

O princípio da legalidade, entendido aqui tanto como princípio da supremacia ou da preeminência da lei (Vorrang des Gesetzes) quanto como princípio da reserva legal (Vorbehalt des Gesetzes), contém limites não só para o Legislativo, mas também para o Poder Executivo e para o Poder Judiciário.

(...)

*Se se admite, como expressamente estabelecido na Constituição, que os direitos fundamentais vinculam todos os Poderes e que a decisão judicial deve observar a constituição e a lei, não é difícil compreender que **a decisão judicial que se revele desprovida de base legal afronta algum***



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

direito individual específico, pelo menos o princípio da legalidade. (grifos no original)

A ausência de fundamentação no contingenciamento de recursos destinados às Universidades e Institutos Federais é patente. Não se sabe o porquê de as universidades terem sido as principais destinatárias das medidas, em grande proporção de suas despesas. E, ainda pior, tampouco se sabe o porquê de o contingenciamento de verbas ter se dado de maneira diferenciada entre uma e outra instituição. Para a surpresa dos administradores, que não haviam sido alertados do contingenciamento, o bloqueio dos valores passou a ser registrado diretamente em sistema informático, pelo SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), sem qualquer fundamentação para os montantes afetados.

De um dia para o outro, sem qualquer aviso, a programação financeira de todas as Universidades Federais foi comprometida de maneira determinante. As expectativas que repousavam sobre o orçamento foram descumpridas, sem que fosse dada justificativa aos seus destinatários – e muito menos fosse oportunizada a manifestação prévia dos administradores universitários sobre o real impacto do contingenciamento. A adoção de contingenciamento genérico e heterogêneo, sem real indicação dos motivos por trás da suspensão dos valores, leva a um cenário de grave violação dos princípios da motivação e da proporcionalidade, em desatenção aos postulados constitucionais que regem a escorreita atuação administrativa (art. 37 da CF).

Um comparativo entre os espelhos de detalhamento de despesas orçamentárias do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP) referentes aos meses de abril e junho mostra que os montantes bloqueados continuam em franca expansão, sem que as instituições de ensino superior sejam comunicadas previamente sobre os acréscimos. A título de exemplo, a Universidade Federal da Bahia, para a qual constava bloqueio de R\$ 43.195.642 (quarenta e três milhões, cento e noventa e cinco mil, seiscentos e quarenta e dois reais), em 22/4/2019, passou ao valor atual de R\$ 55.906.441 (cinquenta e cinco milhões, novecentos e seis mil, quatrocentos e quarenta e um reais), em 13/6/2019, crescimento da ordem de 29,4%¹⁵.

¹⁵ Dados obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Esse é igualmente o caso da Universidade de Brasília e da Universidade Federal Fluminense. Também segundo dados do SIOP, essas instituições no mesmo período, tiveram aumento nos valores referentes ao contingenciamento na ordem, respectivamente, de 27,5% e 33,8%. A heterogeneidade dos acréscimos percentuais entre uma a outra instituição potencializa os problemas da total ausência de fundamentação.

Na Representação PFDC 08/2019/PFDC/MPF, a ilustre Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão também suscita efeitos graves e discriminatórios, a indicar a arbitrariedade do contingenciamento, em desatendimento a objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º):

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.

(...)

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

recursos superiores a 30% e, algumas, como visto, que chegaram a mais de 50%?

Reforçam as conclusões acima alcançadas as afirmações contraditórias do Ministro da Educação, que já tentou vincular o contingenciamento a argumentos de índole disciplinar, à dependência de aprovação de reformas previdenciárias, à realização de pesquisas sem relevância social, à inexistência de suposto prejuízo ao ensino, entre outras manifestações. A inexistência de motivo aparente, determinante e preexistente aos atos questionados robustece até mesmo a impossibilidade de convalidação *a posteriori* do contingenciamento. Afinal, não é admitido atribuir motivo inexistente ou criar justificativa de ocasião para a colmatação dos requisitos de validade dos atos administrativos.

Ademais, é importante ressaltar que nenhum dos motivos antes citados, coligidos informalmente de manifestações esparsas do titular da pasta: (i) configura fundamento constitucionalmente hábil para o contingenciamento; (ii) mantém relação meio-fim (*Zweck-Mittel Zusammenhang*) entre a medida adotada e a minimização de prejuízos sociais.

Inexistente qualquer motivação para embasar a forma, os valores e os destinatários do contingenciamento, é imperativo concluir por sua arbitrariedade, em desacordo com o extenso rol de dispositivos constitucionais listados, arcabouço jurídico plenamente capaz de embasar a suspensão e posterior anulação dos atos questionados.

V.2. DA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA (ART. 207, CAPUT, DA CF)

Neste ponto, convém demonstrar como os atos impugnados importam em violação ao preceito fundamental da autonomia universitária, consagrado no art. 207 da CRFB/1988. Parte-se, inicialmente, da caracterização da garantia constitucional da autonomia universitária e seus componentes, bem como do entendimento, já encampado por esse Tribunal, da autonomia universitária como preceito fundamental. Diante desses postulados, passa-se a evidenciar a ofensa grave e concreta à autonomia universitária que decorre dos atos de contingenciamento de verbas da educação pública superior determinados pelo Ministro da Educação.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

A Carta Republicana, em seu art. 207, *caput*, estabeleceu de forma expressa, o princípio da autonomia universitária:

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. [...].

Como se pode extrair do artigo, a ideia de autonomia universitária se completa com a observância de seus três componentes: (1) autonomia didático-científica; (2) autonomia administrativa e (3) autonomia de gestão financeira e patrimonial.

De maneira ampla, a ideia de autonomia universitária está ligada à garantia da liberdade como condição de existência das universidades, como já afirmava o valioso parecer de Newton Sucupira¹⁶:

A ideia de autonomia universitária, como poder de autodeterminar-se, de dirigir suas atividades e seus destinos, está ligada à universidade desde as suas origens e tem-se mantido, ao longo de sua história, até os nossos dias, como uma exigência permanente que emana da própria natureza da instituição universitária. No seu processo de formação, a universidade surge como vontade de liberdade. A gênese da universidade medieval pode ser caracterizada como luta, por vezes, dramática, para afirmar sua autonomia. [...] Desde o seu início, a universidade teve bastante forte a consciência de suas liberdades, como condição fundamental de sua existência. (g.n.)

Em primeiro lugar, a autonomia universitária se apresenta como garantia contra intervenções indevidas do Estado, de maneira a impedir interferências dos poderes políticos nas decisões tomadas no seio das universidades públicas, sobretudo naquilo que diz respeito às ideias de “liberdade de cátedra” e de “liberdade de expressão”. Por outro lado, as universidades não podem ser subservientes aos interesses do poder, sob pena de perderem sua independência na crítica e na análise das políticas e ações estatais.

¹⁶ Cf. SUCUPIRA, Newton. Amplitudes e limites da autonomia universitária. Parecer n. 76. *Documento*. Brasília, n. 4, p. 47, jun. 1962, *Apud*. HORTA, José Luiz Borges. *Direito constitucional da educação*. Belo Horizonte: Decálogo, 2007, 134-135.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Entre os componentes da autonomia universitária, a autonomia didática existe para que instituições de ensino não fiquem reféns de nenhum governo e para que o pluralismo de ideias e opiniões, elemento essencial da democracia, seja assegurado. O Governo, portanto, não pode intervir no conteúdo pedagógico ou impor qualquer direção ideológica no âmbito do ensino, pesquisa e extensão.

Por sua vez, a autonomia administrativa assegura às universidades a prerrogativa de se organizarem internamente da forma como lhes convêm, aprovando seus estatutos, definindo a estrutura de seus setores e departamentos, disciplinando as relações com discentes, docentes e funcionários. Trata-se do campo de exercício da capacidade decisória de cada instituição de ensino superior para administrar seus serviços e regular os assuntos de sua competência.

Finalmente, a autonomia financeira confere às universidades o direito de gerir seus bens e recursos em conformidade com os objetivos didáticos, científicos e culturais por elas estabelecidos. Essa gestão financeira e patrimonial não significa que as universidades não respondam aos sistemas de controle interno e externo. No entanto, o controle financeiro a que se sujeitam é realizado *a posteriori*, por meio de tomadas de contas e de inspeções contábeis, como já consignado em julgamento desse Pretório Excelso.¹⁷

A autonomia financeira, portanto, existe para que as universidades não fiquem à mercê dos humores, inclinações ou interesses do Executivo, e funciona como um escudo protetor para que não sejam alvo de pressões e represálias na condução de suas atividades.

No âmbito da ADPF n. 548-MC,¹⁸ julgada em outubro de 2018, esse STF acolheu a tese de que **a autonomia universitária constitui preceito fundamental**. Na ocasião, o Plenário referendou a medida cautelar deferida pela relatora, Ministra Carmen Lúcia, que suspendeu os efeitos de decisões de juízes eleitorais que determinaram a busca e a apreensão de materiais de campanha eleitoral, proibiram aulas com temática eleitoral e reuniões e assembleias de natureza política,

¹⁷ STF, ADI nº 51, Rel. Min. Paulo Brossard. Voto do Min. Celso de Mello. RTJ, vol. 94/1130). Significa, portanto, a competência para fazer proposta orçamentária, observados os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

¹⁸ STF. ADPF n. 548-MC. Tribunal Pleno, Rel. Ministra Carmen Lúcia, DJe 31/10/2018.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

impondo a interrupção de manifestações públicas de apreço ou reprovação a candidatos nas eleições gerais de 2018 em universidades federais e estaduais.

Na ocasião, essa Colenda Corte entendeu que os atos impugnados ofendiam “princípios constitucionais assecuratórios da liberdade de manifestação do pensamento” e desobedeciam às “**garantias inerentes à autonomia universitária**”.

Conforme bem assentado pela Relatora, a “autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais”. A Ministra também apontou que a “autonomia universitária está entre os princípios constitucionais que garantem toda a forma de liberdade”. Nesses termos, entendeu que “impedir ou dificultar a manifestação plural de pensamento é trancar a universidade, silenciar estudantes e amordaçar professores”.

O voto condutor ainda ressaltou que a única força legitimada a invadir uma universidade é a das ideias livres e plurais, e “qualquer outra que ali ingresse sem causa jurídica válida é tirana, e tirania é o exato contrário da democracia”¹⁹.

A autonomia universitária, protegida pela Constituição e de reconhecida jusfundamentalidade por esse STF, foi frontalmente violada pelos atos de contingenciamento praticados pelo Ministro da Educação.

De forma mais evidente, o bloqueio das verbas atinge a autonomia financeira das universidades que, nos termos do art. 207, *caput*, c/c os artigos 206, VII, e art. 211, § 1º, traduz o dever do Estado de prover as instituições de ensino superior com os meios econômicos necessários ao desempenho de suas missões constitucionais, por meio de um sistema no qual o acesso aos recursos não dependa de decisões discricionárias ou arbitrárias de órgãos políticos.

À autonomia financeira equivale a liberdade para as instituições de ensino superior administrarem seus gastos e, com isso, poderem dirigi-los às ações de pesquisa, ensino e extensão que julgarem mais adequadas, sem interferências políticas indevidas. Contudo, antes de mais nada, à autonomia financeira equivale a simples

¹⁹ Cf. STF. *Notícias do STF* de 31 Out. 2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=394447>>. Extraído em : 18 Mai. 2019.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

disponibilidade de recursos livres, o que foi afetado de maneira grave e negativa pelos bloqueios de verbas.

O modelo de contingenciamentos discricionários, sem fundamentação adequada, desprovido de critérios gerais e impessoais, que vem sendo praticado com relação às verbas orçamentárias destinadas às instituições de ensino superior, revela intervenção abusiva no âmbito da gestão financeira das universidades.

Sabe-se que os atos impugnados não inauguraram a prática de contingenciamento dirigida especificamente à área da educação. De fato, a educação brasileira vem sofrendo, nos últimos anos, restrições orçamentárias que ultrapassaram a cifra de R\$ 25 bilhões²⁰. Se no Governo Dilma Rousseff (PT) foram bloqueados cerca de R\$ 9,4 bilhões da educação, no Governo Michel Temer (MDB) o orçamento da educação voltou a ser alvo de reduções.

As sucessivas restrições orçamentárias dos últimos anos não normalizam os contingenciamentos determinados pelo Ministro da Educação, mas antes agudizam seus efeitos, porque cumulativos. Nesse aspecto, é necessário avaliar os atos que bloquearam verbas das universidades, a partir da edição do Decreto nº 9.741/2019, levando em conta os danos provocados em um cenário de desinvestimento progressivo e, portanto, de recursos já escassos. A legalidade do contingenciamento, tomada em um sentido mais amplo como juridicidade, depende de um juízo de prognose, ou seja, de uma avaliação dos seus impactos.

Sob esse crivo, os atos do Ministro da Educação se mostram flagrantemente inconstitucionais por comprometerem uma condição fundamental à autonomia universitária: a própria subsistência da universidade. Sem universidade em funcionamento e no desempenho de suas atividades regulares, não há que se cogitar em autonomia que possa ser assegurada. Autonomia de nada equivale a nenhuma autonomia.

²⁰ Os dados aqui referidos constam de notícia do Jornal Estado de Minas, baseada em dados do SIAFI. Vide: ESTADO DE MINAS. *Governos Dilma e Temer também cortaram verbas da educação*. Edição de 5 Mai. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/05/15/interna_politica,1054070/governos-de-dilma-e-temer-tambem-cortaram-verbas-da-educacao.shtml>. Último acesso em 14 Jun. 2019.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

O bloqueio de verbas determinado pelo Ministro da Educação atingiu as despesas discricionárias das universidades e institutos federais, que envolvem os gastos com custeio, que envolvem o pagamento de serviços com água, luz, obras e compras de novos equipamentos, e os gastos com investimento, abarcando o financiamento de pesquisas, bolsas de estudos, eventos acadêmicos, etc.

Como fica demonstrado à exaustão nas notas expedidas pelas mais diversas universidades federais e, sobretudo, pela Nota Técnica da ANDIFES (doc. 9), **os bloqueios, de forma evidente e inquestionável, afetam a possibilidade de funcionamento regular das universidades**, ofendendo, ainda, o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos. Longe de causar efeitos menores, as restrições comprometem as condições mínimas de manutenção das instituições de ensino.

Os bloqueios determinados pelo Ministro da Educação impõem risco notório à manutenção dos cursos e potencializam a redução das vagas. É patente a asfixia causada pelos atos impugnados, que inviabilizam o ensino superior e comprovam que “não há eficiência administrativa que supere um corte de tamanho monte”²¹.

Conforme dados divulgados pela ANDIFES a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), os bloqueios impugnados atingem 1.336.977 estudantes, ameaçando 398.100 vagas, com riscos a 202.395 mestrandos e doutorandos e sobre 5.118 cursos que se estendem sobre 298 municípios, abrangidos por 70 universidades. Dos 6,99 bilhões do orçamento, estão bloqueados 2,08 bilhões, correspondente a 29,74% de forma praticamente linear, com variações de valores para cada instituição.

Considerando, exemplificativamente, a Universidade Federal da Bahia, houve um contingenciamento de 25,96% dos valores orçamentários destinados a custeio e 43,25% nos valores destinados a investimentos, chegando a R\$54.218.167,00 (cinquenta e quatro milhões, duzentos e dezoito mil, cento e sessenta

²¹ Comunicado da reitora Sandra Regina Goulart Almeida e do vice-reitor Alessandro Fernandes Moreira. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/bloqueio-de-recursos-comprometera-atividades-academicas>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

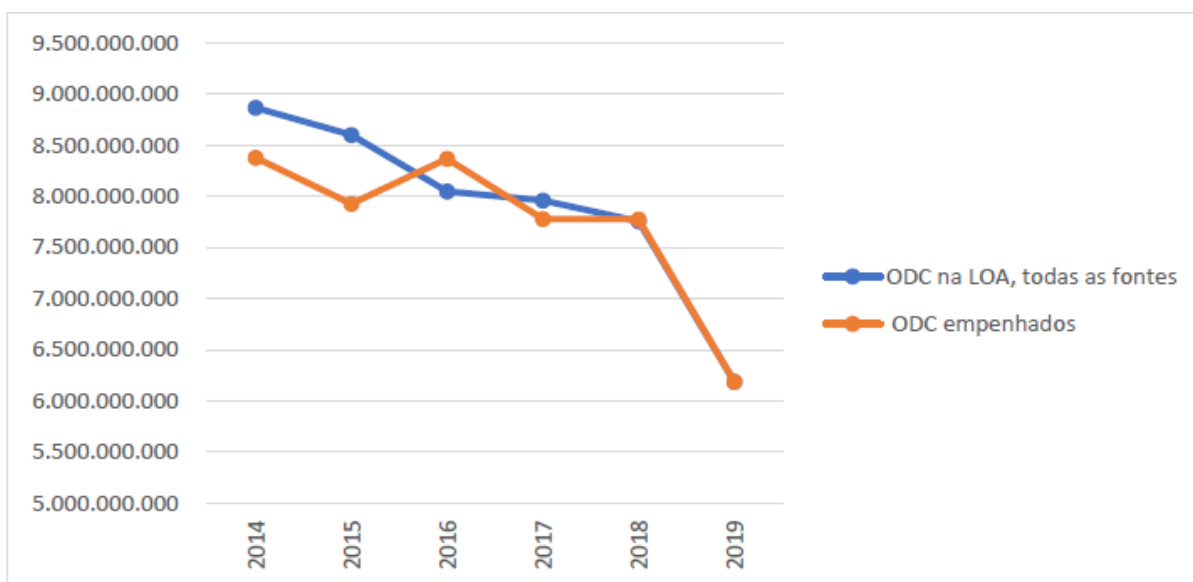
Brasília - D.F.

e sete reais). Vê-se, portanto, que os atos praticados pelo Ministro da Educação atingem um elevado número de instituições e um sem números de docentes, discentes e servidores públicos.

A dimensão dos bloqueios das verbas de custeio fica evidenciada no gráfico 3, constante na Nota Técnica da ANDIFES, reproduzido abaixo:

Gráfico 3 – Evolução dos recursos de ODC presentes nas LOAs, de 2014-2019, contendo o bloqueio de 2019

(Valores a preços de janeiro de 2019, corrigidos pelo IPCA)



Em comparação com 2014, o bloqueio realizado pelo Ministro da Educação reduz em mais de R\$ 2 bilhões as verbas de custeio disponibilizadas às universidades. O impacto dessa drástica redução orçamentária é sentido no dia-a-dia das instituições de ensino. Laboratórios param sem insumos e equipamentos, sem água e luz sequer salas de aula podem funcionar. Compromete-se a contratação de serviços terceirizados de limpeza, bem como a segurança e proteção do patrimônio.

O poder de contingenciamento, embora inscrito em um âmbito da discricionariedade administrativa, não é ilimitado. As restrições orçamentárias não podem privar as instituições de ensino superior das condições materiais mínimas ao desenvolvimento de suas atividades regulares, sob pena de ofensa intolerável ao



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

preceito fundamental da autonomia universitária (art. 207 da CRFB/1988), com o qual mantêm relação de estreita dependência tanto o direito à educação (art. 6º e 205) quanto as liberdades de expressão e de cátedra (art. 5º, IV e IX; art. 206, II).

VI – DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR:

Ante o cumprimento dos requisitos do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, deve-se ser concedida a medida cautelar, por força do art. 5º, da Lei n. 9.882/99²².

Quanto à relevância da fundamentação, a indicar de forma consistente e provável a procedência da arguição de descumprimento, as medidas levadas a cabo pelo Governo, desprovidas de motivação e sem qualquer critério razoável e jurídico que as embase, violam o dever de fundamentação dos atos administrativos.

Além disso, os atos de contingenciamento obstam a continuidade das atividades e do funcionamento regular do ensino superior, atentando, assim, contra o artigo 207 da CRFB/88, como demonstrado, em clara e inaceitável ofensa ao preceito fundamental da autonomia universitária.

No que respeita ao risco de inutilidade do provimento jurisdicional reclamado e à difícil reparação das lesões aos preceitos fundamentais, é imprescindível evitar as graves consequências expostas, suportadas pela comunidade acadêmica de cada uma das 70 instituições de ensino superior e por toda a coletividade assistida pelas ações de extensão.

Para além dos prejuízos que o “caos educacional” gera ao ensino e à pesquisa, o contingenciamento agrava o cenário de endividamento das universidades, coloca em risco o patrimônio público e eleva os custos de fornecimento. Reduzidas ao mínimo, as universidades ficam prejudicadas em suas funções primordiais de ensino, pesquisa e extensão. Sem uma atuação imediata o quadro será irreversível e trágico.

²² Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Reforça o *periculum in mora* a constatação de que os contingenciamentos ainda continuam em franco aumento, de maneira arbitrária e não-fundamentada, o que afeta com gravidade cada vez maior a disponibilidade financeira das universidades e institutos federais.

Ante o exposto, requer-se a concessão da medida cautelar, para sustar, imediatamente, os bloqueios efetuados, garantindo-se a regular e devida execução orçamentária. Da mesma forma, pede-se, liminarmente, que sejam proibidos novos contingenciamentos arbitrários de quotas orçamentárias direcionadas às universidades federais e instituições de ensino superior.

VII - DOS PEDIDOS:

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

a) **a concessão da medida cautelar**, com base no art. 5º, §3º, da Lei 9.882/99, para sustar, imediatamente, os bloqueios efetuados e proibir novos contingenciamentos arbitrários de quotas orçamentárias direcionadas às universidades federais e instituições de ensino superior;

b) a notificação do Sr. Presidente da República e do Sr. Ministro da Educação para se manifestarem sobre os atos impugnados, nos termos do art. 5º, §§2º e 6º, da Lei nº 9.882/99;

c) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre a presente arguição, nos termos da exigência constitucional do art. 103, § 3º e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;

d) a notificação da Exma. Srª. Procuradora-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Constituição Federal e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;

e) ao final, a **procedência** do pedido de mérito, para que, diante da violação aos preceitos fundamentais indicados, seja declarada a invalidade dos contingenciamentos de verbas orçamentárias destinadas às instituições públicas de ensino superior determinados pelo Ministro da Educação com base no Decreto nº 9.741/2019, bem como seja firmada orientação vinculante no sentido da



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

impossibilidade de contingenciamentos arbitrários e/ou capazes de inviabilizar o funcionamento regular das instituições de ensino superior.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 18 de junho de 2019.

Felipe Santa Cruz Oliveira Scaletsky

Presidente Nacional da OAB

OAB/RJ 95.573

Luiz Viana Queiroz

Vice-Presidente Nacional da OAB

Presidente da Comissão Especial de Defesa da Autonomia Universitária

OAB/BA 8487

OAB/DF 55.653

Onofre Alves Batista Júnior

Membro da Comissão Especial de Defesa da Autonomia Universitária

OAB/MG 79.227

Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas

Membro Consultor da Comissão Especial de Defesa da Autonomia Universitária

OAB/BA 19.260

Lizandra Nascimento Vicente

OAB/DF 39.992

Claudia Paiva Carvalho

OAB/MG 129.382

Guilherme Del Negro Barroso Freitas

OAB/DF 48.893