



Número: **1017169-51.2019.4.01.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**

Órgão julgador colegiado: **Corte Especial**

Órgão julgador: **Gab. Presidência**

Última distribuição : **10/06/2019**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1005167-43.2019.4.01.3300**

Assuntos: **Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa, Repasse de Verbas Públicas, Responsabilidade Fiscal**

Objeto do processo: **CONEXOS**

10110445220194013400

1005239-30.20194013300

10005142520194013000

101129825201940134

10110367520194013400

10063496420194013400

1011229-9020194013400

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
UNIÃO FEDERAL (REQUERENTE)			
Juízo da 7a Vara Federal da Seção Judiciária da Bahia (REQUERIDO)		NEOMAR RODRIGUES DIAS FILHO (ADVOGADO)	
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17555920	12/06/2019 17:23	Decisão	Decisão



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. Presidência

PROCESSO: 1017169-51.2019.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1005167-43.2019.4.01.3300
CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)
REQUERENTE: UNIÃO FEDERAL

REQUERIDO: JUÍZO DA 7ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de pedido formulado pela União Federal pretendendo a suspensão dos efeitos de medida liminar concedida pelo Juízo Federal da 7ª Vara da Seção Judiciária do Estado da Bahia, nos autos da Ação Popular 1005167-43.2019.4.01.3300, proposta por Jorge José Santos Pereira Solla em face do Presidente da República, do Ministro da Educação e da União. É de seguinte teor a deliberação que se pretende suspensa em sua eficácia:

“ *Cuida-se de diversas ações populares e ações civis públicas que possuem causas de pedir e/ou pedidos idênticos ou semelhantes, todas ajuizadas em face dos cortes/contingenciamentos realizados sobre as verbas destinadas às Universidades Federais.*

*A primeira delas, a ação popular nº 1005167-43.2019.4.01.3300, é distribuída a esta Vara Federal em 30/04/2019, ajuizada por **JORGE JOSÉ SANTOS PEREIRA SOLLA** em face de **JAIR MESSIAS BOLSONARO, ABRAHAM WEINTRAUB** e a **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, em sede liminar, a suspensão dos bloqueios de recursos que seriam destinados à Universidade de Brasília - UNB, à Universidade Federal Fluminense - UFF e à Universidade Federal da Bahia - UFBA.*

Aduz que o Ministério da Educação, por meio do titular da pasta, anunciou em 30/04/2019 o corte de recursos no percentual de 30% (trinta por cento) na UNB, UFF e UFBA, por não apresentarem desempenho acadêmico esperado, além de estarem promovendo a balbúrdia. Alega que tais argumentos são ilegais, havendo, em verdade, prática de ato de repressão, censura e perseguição.

Junta procuração e documentos (ID nº 50690511 a 50690512).

Intimada, a parte Autora emenda a inicial, oportunidade em que sustenta que a extensão dos cortes para todas as universidades federais não retira a ausência de motivação do ato (ID nº 52423060).



Em 03/05/2019 é distribuída por prevenção a ação civil pública nº 1011044-52.2019.4.01.3400, ajuizada pelo **DIRETÓRIO CENTRAL DOS ESTUDANTES DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – DCE/UNB** e por **ALIANÇA PELA LIBERDADE** contra a **UNIÃO** e **ABRAHAM WEINTRAUB**, objetivando, em sede liminar, o levantamento do bloqueio de programação orçamentária da UNB, UFF e UFBA.

Alegam que o motivo do bloqueio realizado sobre os recursos destas instituições de ensino possui caráter eminentemente ideológico, em ofensa aos princípios da autonomia universitária e da impessoalidade. Aduzem que os cortes colocam em risco o funcionamento das instituições, além de causar impacto sobre o exercício da pesquisa e desenvolvimento científico promovidos pelas universidades. Defendem que o ato ora impugnado atenta contra as leis orçamentárias, uma vez que os bloqueios orçamentários apenas devem ocorrer para a manutenção do equilíbrio entre receita e despesa.

Acompanham a inicial procações e documentos (ID nº 50755455 a 50755466).

A OAB/DF e a OAB/BA requerem o seu ingresso no feito na condição de **amicus curiae** (ID nº 51259961 e 51804037).

Em 06/05/2019 é distribuída por prevenção a ação popular nº 1005239-30.2019.4.01.3300, ajuizada por **RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES** contra a **UNIÃO** e **ABRAHAM WEINTRAUB**, objetivando, em sede liminar, que o Ministro da Educação se abstenha de proceder à determinação de limitação de empenho a quaisquer instituições de ensino superior federais além dos limites lineares impostos indistintamente a toda a Administração Pública Indireta.

Alega que o contingenciamento de orçamento anteriormente aprovado pelo Poder Legislativo não é ato completamente discricionário, devendo ocorrer apenas no caso de descumprimento de metas de resultado fiscal. Aduz que a LDO referente ao exercício de 2019 não autoriza o corte na forma realizada pelo Ministério da Educação, tendo em vista inexistir prerrogativa constitucional para alteração de destinação de recursos. Afirma que a LDO exige a apresentação pelo Executivo das razões da frustração de receita, além da memória de cálculo, para fins de limitação de empenho, o que não se observou na espécie, em ofensa à Constituição, à Separação dos Poderes, à legislação financeira de regência e à programação orçamentária.

Junta procuração e documentos (ID nº 51112467 a 51112461).

Em 07/05/2019 é distribuída por prevenção a ação popular nº 1000514-25.2019.4.01.3000, ajuizada por **GABRIEL SANTOS DE SOUZA** contra **JAIR MESSIAS BOLSONARO** e **ABRAHAM WEINTRAUB**, objetivando, em sede de antecipação de tutela, a suspensão do ato que permitiu a redução/bloqueio dos orçamentos do Instituto Federal do Acre e da Universidade Federal do Acre.

Sustenta que os cortes promovidos pelo Ministério da Educação compromete o regular funcionamento das instituições federais de ensino superior. Aduz que a UFAC e o IFAC são instituições que contribuem de forma significativa para o desenvolvimento do Estado e poderão ter suas atividades comprometidas a partir do segundo semestre deste ano, caso os cortes sejam mantidos.

Colaciona aos autos diversos documentos (ID nº 51428464 a 51428476).

Em 09/05/2019 é distribuída por prevenção a ação popular nº 1011298-25.2019.4.01.3400, ajuizada por **CARLOS ROBERTO LUPI** contra a **UNIÃO** e **ABRAHAM WEINTRAUB**, objetivando, em sede de antecipação de tutela, a suspensão dos atos administrativos que bloquearam as verbas destinadas às universidades federais.

Aduz que os cortes promovidos pelo Executivo tem por objetivo a restrição da liberdade de pensamento e promoção de patrulhamento ideológico. Defende que o ato caracteriza abuso de poder, por ferir o direito



constitucional à educação e a liberdade de cátedra, além de atacar o princípio da continuidade do serviço público. Argumenta que deve ser observado o princípio da vedação ao retrocesso e da razoabilidade. Sustenta, por fim, que o Decreto nº 9.741/19 promove um aviltamento de uma competência federativa, prevista no art. 211, §1º, da CF.

Acompanham a inicial procuração e documentos (ID nº 51393568 a 51405587).

Em 15/05/2019 é distribuída por prevenção a ação popular nº 1011036-75.2019.4.01.3400, ajuizada por **JEAN RAPHAEL GOMES SILVA** contra **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, **ABRAHAM WEINTRAUB** e a **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, em sede liminar, a suspensão dos atos administrativos que bloquearam as verbas destinadas às universidades federais.

Alega que os cortes motivados por “balbúrdia” ou queda de rendimento acadêmico caracterizam desvio de finalidade do ato administrativo, porquanto visam exclusivamente retaliar manifestações políticas de alunos, professores ou servidores. Diz que o STF, no julgamento da ADPF nº 548, garantiu a livre manifestação de ideias no âmbito das universidades.

Junta documentos (ID nº 50744517 a 50744525).

Em 30/05/2019 é distribuída por prevenção a ação popular nº 1006349-64.2019.4.01.3400, ajuizada por **LUCAS TAVARES SIMÃO** contra **JAIR MESSIAS BOLSONARO**, **ABRAHAM WEINTRAUB** e a **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, em sede de tutela de urgência, a suspensão dos contingenciamentos das verbas destinadas ao Ministério da Educação, bem como dos consequentes bloqueios de verbas.

Sustenta que a supressão de significativas verbas destinadas ao Ministério da Educação configura violação ao princípio constitucional do direito à educação. Defende que o corte bilionário promovido pelo Decreto nº 9.741/2019 no âmbito do Ministério da Educação caracteriza ato lesivo à moralidade administrativa, além de violação à autonomia universitária e lesão ao seu patrimônio público. Alega que os atos que determinaram o bloqueio de verbas discricionárias são nulos, em face de ofensa ao princípio da legalidade, além da ausência de motivo legal que os ampare.

Junta documentos (ID nº 58033184 a 58033187).

Em 31/05/2019 é distribuída por prevenção a ação civil pública nº 1011229-90.2019.4.01.3400, ajuizada pela **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO** contra a **UNIÃO FEDERAL** e o **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**, objetivando, em sede de tutela de urgência, que as Rés se abstenham de promover cortes orçamentários na UNB, UFF e UFBA, ou em qualquer outra universidade federal, motivados por razões arbitrárias.

Alega que o direito à educação, em razão de sua importância, não pode ser minorado por políticas públicas que permitam o seu desmonte ou sucateamento. Sustenta que a adição de política pública como forma de retaliação ideológica atenta contra a autonomia universitária e a liberdade de cátedra. Aduz que os cortes, na forma como anunciados, caracterizam ofensa ao princípio constitucional da impessoalidade, bem como ao princípio da legalidade, por desvio de finalidade.

Acompanham a inicial diversos documentos (ID nº 51266506 a 50755466).

Intimada a se manifestar nos processos **1005167-43.2019.4.01.3300**, **1011044-52.2019.4.01.3400** e **1005239-30.2019.4.01.3300**, a **UNIÃO** apresenta petição, alegando que, em face do contingenciamento no âmbito do MEC, não haveria como inexistir reflexos sobre as instituições federais de ensino, notadamente sobre o ensino superior, responsável pela maior parte do orçamento da pasta. Diz que o bloqueio realizado foi operacional, técnico e isonômico para todas as universidades e institutos, atingindo apenas 3,4% do orçamento das universidades federais. Defende que os bloqueios de recursos para as universidades federais foram realizados de forma linear e com observância do princípio da impessoalidade, amparados na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Decreto nº 9.711, de 15/02/2019. Relata que os recursos poderão ser desbloqueados à medida que o cenário fiscal evoluir



positivamente, realidade comum a partir do segundo semestre do exercício, não havendo prejuízo à autonomia universitária. Apresenta, na oportunidade, diversos documentos.

- II -

Do pedido de intervenção como amicus curiae

Nos termos do art. 138 do CPC se faz necessária a comprovação de dois requisitos para a participação de terceiros na condição de amicus curiae: a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes. Além disso, não atuando na defesa de interesses próprios, a sua participação deve ocorrer para fins de se agregar elementos que contribuirão para a decisão a ser tomada pelo Julgador.

Tratando-se de demanda por meio da qual se busca a suspensão de cortes e/ou contingenciamentos realizados sobre verbas destinadas a instituições de ensino de todo o país, não evidencio a representatividade necessária a duas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, no caso, a do Distrito Federal e a da Bahia. Com efeito, com a extensão dos bloqueios de verbas para todas as demais instituições de ensino, a demanda deixou de possuir contornos meramente regionais, de modo que eventual postulante deverá comprovar a sua representatividade em âmbito nacional.

Rejeito, portanto, os pedidos de habilitação como amicus curiae formulados pela OAB/DF e OAB/BA.

Da legitimidade passiva do Presidente da República

O art. 6º da Lei nº. 4.717/65 estabelece como sujeitos passivos da ação popular “as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão”.

Ocorre que nas ações populares nº. 1005167-43.2019.4.01.3300, 1000514-25.2019.4.01.3000 e 1011036-75.2019.4.01.3400 são narrados atos praticados exclusivamente no âmbito do Ministério da Educação, que decidiu, por meio do titular da pasta, os percentuais de bloqueio e as instituições sobre os quais este viria a ocorrer.

Dessa forma, não havendo nestas específicas ações populares insurgência contra ato praticado pelo Presidente da República, tenho por bem determinar a exclusão de JAIR MESSIAS BOLSONARO do polo passivo destas demandas.

O mesmo não se pode concluir em relação à ação popular nº. 1006349-64.2019.4.01.3400, uma vez que ali a parte Autora se insurge contra os contingenciamentos de verbas destinadas ao Ministério da Educação, determinados pelo Chefe do Executivo por meio do Decreto nº 9.741/2019.

Da tutela de urgência

As estimativas de receita e despesa da União para cada exercício fiscal são fixadas por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que, por seu turno, deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Até 30 dias após a publicação da LOA, competirá ao Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de acordo com o art. 8º da LRF. Tal cronograma também foi previsto no art. 58 da Lei nº. 13.707/19 - Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2019 – com a específica finalidade de cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

O cronograma mensal de desembolso para o exercício de 2019 foi fixado por meio do Decreto nº. 9.711/19, posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.741/2019, os quais estabeleceram os limites de movimentação e de empenho de despesas, amparados no art. 9º da LRF, e no art. 59 da LDO/2019, com bloqueio no Siafi das dotações



orçamentárias que os excederem. Portanto, em tese, a fixação dos limites de movimentação e de empenho de despesas, aí incluídos aqueles sobre o orçamento destinado ao Ministério da Educação, está acobertada pela autorização conferida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por via de consequência, não compete ao Poder Judiciário, em princípio, impedir os bloqueios de recursos determinados pelo Poder Executivo, por meio de seus agentes, no cumprimento das normas orçamentárias, uma vez preenchidos os seus requisitos. O mesmo não pode ser dito caso verificada ilegalidade ou exigência que se afaste das normas constitucionais, porquanto restará caracterizado abuso de direito sujeito a análise na esfera judicial.

No caso trazido a Juízo, há questionamento acerca do volume dos contingenciamentos realizados no âmbito do Ministério da Educação, bem como acerca dos critérios adotados pelo titular na pasta na distribuição dos limites orçamentários impostos sobre as entidades sob seu comando.

Em 30/04/2019, o Ministro da Educação, Abraham Weintraub, declarou ao jornal O Estado de São Paulo que o MEC iria cortar recursos de universidades que não apresentassem desempenho acadêmico esperado e, ao mesmo tempo, estivessem promovendo “balbúrdia” em suas dependências. Na oportunidade, o Ministro declarou que a Universidade de Brasília - UNB, a Universidade Federal Fluminense - UFF e a Universidade Federal da Bahia - UFBA já haviam sido enquadradas nestes critérios e que, em razão disso, tiveram seus repasses reduzidos. Além disso, afirmou à reportagem que “a universidade deve estar com sobra de dinheiro para fazer bagunça e evento ridículo” e que considerava por bagunça “sem-terra dentro do campus, gente pelada dentro do campus”[1].

Não há necessidade de maiores digressões para concluir que as justificativas apresentadas não se afiguram legítimas para fins de bloqueio das verbas originariamente destinadas à UNB, UFF e UFBA, três das maiores e melhores Universidades do país, notoriamente bem conceituadas, não apenas no ensino de graduação, mas também na extensão e na produção de pesquisas científicas. As instituições de ensino em questão sempre foram reconhecidas pelo trabalho de excelência acadêmico e científico ali produzido, jamais pela promoção de “bagunça” em suas dependências.

Até se poderia imaginar que a declaração do Ministro da Educação se resumiria a mera retórica política. Contudo, a planilha de bloqueios de unidades do MEC por data de realização, em anexo à manifestação preliminar da União nos processos nº 1005167-43.2019.4.01.3300, nº 1011044-52.2019.4.01.3400 e nº 1005239-30.2019.4.01.3300, aponta que inicialmente apenas a UNB, a UFF e a UFBA tiveram seus recursos bloqueados, mais precisamente em 22/04/2019. Portanto, as declarações prestadas ao jornal O Estado de São Paulo apenas descortinaram o que já havia sido posto em prática pelo MEC: a promoção de política discriminatória e persecutória em relação a três universidades federais.

Em razão da enorme repercussão causada pelas declarações do Ministro e já possivelmente advertido da patente ilegalidade perpetrada, o MEC emitiu nota algumas horas depois daquele mesmo dia para afirmar que o critério para o bloqueio no orçamento “foi operacional, técnico e isonômico para todas as universidades e institutos”. Ademais, informou aos meios de comunicação que o corte seria linear no percentual de 30% (trinta por cento) para todas as instituições[2]. Assim, de acordo com a planilha de bloqueios de unidades do MEC por data de realização já citada acima, a partir de 30/04/2019 foram promovidos bloqueios em todas as instituições de ensino federais.

Deve-se, portanto, analisar se a mudança de critério adotada pelo MEC foi suficiente para tornar legítimos os bloqueios dos orçamentos das instituições de ensino federais.

Na espécie, os bloqueios realizados pelo MEC incidiram sobre verbas ditas discricionárias, ou seja, não legalmente obrigatórias, que abrangem o custeio de gastos como energia, água, vigilância, limpeza e manutenção, dentre outros. Além disso, conforme reconhecido pela própria União em sua manifestação, os bloqueios promovidos por limites de empenho no ano de 2019 são substancialmente superiores aos realizados em anos anteriores. Estes variaram de 6,4% em 2016 para 16,8% em 2017, 8,5% em 2018 e, finalmente, o percentual bem superior de 31,4% em 2019 no âmbito do MEC, conforme planilha de limites de empenho constante em manifestação da União.



Não por outro motivo, o elevado bloqueio sobre as verbas discricionárias resultou na manifestação de diversos representantes das instituições de ensino federais, sinalizando a existência de risco concreto de paralisação de suas atividades no segundo semestre de 2019[3]. Tal quadro foi ratificado pela Comissão de Orçamento da ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, que, após confeccionar estudo da situação do orçamento das 63 Universidades Federais e dos CEFET/RJ e CEFET/MG, alertou “que todo o sistema Federal de Ensino Superior corre o risco de interromper suas atividades regulares, a despeito do empenho dos dirigentes e da comunidade de manter as atividades de ensino, pesquisa e extensão”[4].

A Constituição Federal de 1988 definiu a educação como direito fundamental social (art. 6º, da CF), ou seja, indispensável à própria condição de ser humano e à existência e exercício da cidadania. Por seu turno, a Carta Magna dispôs, expressamente, em seu art. 205, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

No que tange especificamente às obrigações da União, a Constituição determinou que compete a ela o financiamento das instituições de ensino públicas federais, nos termos do art. 211, §1º, da CF. Tal obrigação foi reproduzida no art. 55 da Lei nº 9.394/96 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação – que determinou que compete à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Nesse passo, ainda que possível pelo administrador a adoção de limites de empenho para fins de obediência às leis orçamentárias, estes limites não devem permitir a inobservância de preceitos constitucionais, tais como o direito social à educação e a obrigação da União de financiar as instituições de ensino federais. Com efeito, ao permitir que estas instituições se sujeitem ao risco de não cumprir obrigações contratuais, inclusive de serviços básicos e imprescindíveis à continuidade da atividade acadêmica, a exemplo de custos de energia, água, vigilância, limpeza e manutenção, a União estará se eximindo de obrigações expressamente consignadas no texto constitucional.

Há, ainda, outra regra constitucional igualmente violada com o bloqueio exacerbado do orçamento universitário federal. Sem embargo, o artigo 207 da Constituição Federal prevê que: “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”. Os cortes/ contingenciamentos, no caso, poderão retirar por completo a efetividade da autonomia universitária contemplada na Carta Magna, uma vez que os seus dirigentes já não poderão decidir acerca dos rumos da instituição, notoriamente no que tange à gestão financeira e patrimonial.

Por seu turno, cumpre destacar que a paralisação das atividades das instituições de ensino federais implicará em ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que as universidades e institutos são verdadeiras conquistas da população brasileira, responsáveis pela formação de milhares de indivíduos, muitos deles de parcos recursos financeiros. Inegável, portanto, que a descontinuidade dos serviços prestados por estas instituições traria grave prejuízo a toda a coletividade.

Acerca do tema, importante transcrever trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 5468/DF, no qual se discutia a legalidade da redução do orçamento destinado à Justiça do Trabalho:

*“ Há, ainda, segundo penso, **um outro aspecto** de extremo relevo que me permite reconhecer a inconstitucionalidade das disposições da Lei nº 13.255/2016, **na parte em que foram estipuladas** (e abusivamente reduzidas) **as dotações orçamentárias** destinadas à Justiça do Trabalho (Anexo IV da Lei Orçamentária Anual), **comprometendo** gravemente, como anteriormente enfatizado, **o princípio** da proteção judicial efetiva e **o consequente acesso** da classe trabalhadora a esse ramo especializado do Poder Judiciário da União, **o que produzirá** inaceitável efeito perverso **em detrimento** dos trabalhadores, **que ficarão impossibilitados** de ver preservados os direitos e garantias sociais **de que são titulares**.*



*Refiro-me, por isso mesmo, ao postulado que veda o retrocesso social cuja incidência impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “**Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**”, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “**Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**”, p. 40, 2002, Fabris Editor; INGO W. SARLET, “**Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988**”).*

*Lapidar, sob todos os aspectos, o magistério de J. J. GOMES CANOTILHO, cuja lição, a propósito do tema, estimula reflexões por ele a seguir expostas (“**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 320/321, item n. 3, 1998, Almedina):*

“ **O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social**

A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...). De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de conformação do legislador nas leis sociais, as eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da actividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da segurança social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.” (grifei)

(...)

Cabe rememorar, finalmente, a propósito do postulado que veda o retrocesso social, a incisiva observação que fez o eminente Ministro AYRES BRITTO, na sessão de 26/05/2004, por ocasião do julgamento da ADI 3.128/DF, oportunidade em que Sua Excelência, ao discorrer sobre a finalidade inerente às cláusulas pétreas, acentuou que estas, “(...) na Constituição de 1988, não cumprem uma função conservadora, mas, sim, impeditiva de retrocesso, ou seja, garantem o progresso (...)”, advertindo, em conclusão de seu pensamento, que “O progresso então obtido é preciso ser salvaguardado” (grifei). (...)”

Assentadas tais premissas, concluo que o contingenciamento de verbas das instituições de ensino federais, sobretudo quando praticada em considerável percentual, não pode prescindir de prévio estudo técnico e minucioso, inclusive com a participação dos representantes destas instituições, para fins de se garantir que o bloqueio incidente



sobre as verbas discricionárias não interferirá na continuidade das atividades acadêmicas. Pensar de forma diferente implicará no esvaziamento das diretrizes constitucionais na área de educação e das prerrogativas das Universidades Públicas. Em verdade, o corte na forma realizada pelo MEC, tido por linear e isonômico, lança os dirigentes das instituições de ensino federais a sua própria sorte, ficando à mercê da boa vontade do alto escalão ministerial. Não resta dúvida, portanto, se tratar de hipótese de abuso de direito, que não deve passar despercebida pelo Poder Judiciário.

Em resumo, não se está aqui a defender a irresponsabilidade da gestão orçamentária, uma vez que é dever do administrador público dar cumprimento às metas fiscais estabelecidas em lei, mas apenas assegurando que os limites de empenho, especialmente em áreas sensíveis e fundamentais segundo a própria Constituição Federal, tenham por base critérios amparados em estudos que garantam a efetividade das normas constitucionais.

Desse modo, tenho por satisfeitos os requisitos necessários para concessão da tutela de urgência.

- III -

Do exposto, **ACOLHO** o pedido de tutela de urgência para determinar a suspensão dos bloqueios realizados pelo MEC sobre as verbas discricionárias do orçamento das Universidades Federais e do Instituto Federal do Acre, este último em face do pedido formulado na ação popular nº. 1000514-25.2019.4.01.3000, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de incidência de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Exclua-se o Presidente da República JAIR MESSIAS BOLSONARO do polo passivo das ações populares nº 1005167-43.2019.4.01.3300, 1000514-25.2019.4.01.3000 e 1011036-75.2019.4.01.3400, com a retificação da autuação.

Determino, ainda, a exclusão do Ministério da Educação do polo passivo da ação civil pública nº 1011229-90.2019.4.01.3400, uma vez que não se trata de pessoa com personalidade jurídica própria, mas sim vinculada à União.

Dê-se vista dos autos ao Ministério Público Federal.

Citem-se. Intimem-se”.

Em longa digressão sobre a sistemática de funcionamento do orçamento federal e do arcabouço normativo pelo qual é regido, narra a União Federal que a sistemática orçamentária federal obedece a algumas fases bem definidas que valem para todas as pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Direta ou Indireta, merecendo destaque, dentre elas, ultrapassado o ciclo de elaboração, culminando no caráter autorizativo da lei de meios, a etapa de execução orçamentária e financeira, cuja programação da despesa é procedimento básico e parte essencial do controle das contas públicas e do necessário equilíbrio entre receitas e despesas.

Nesse sentido, prossegue, estabelecer a programação financeira significa fixar um conjunto de regras sobre a execução financeira, quando serão consideradas, além das demandas dos órgãos administrativas, a previsão da arrecadação, as despesas obrigatórias, as vinculações constitucionais e legais das diversas naturezas de receitas e ações específicas, as sazonalidades de algumas despesas, prioridades definidas pelo governo e, principalmente, as diretrizes e metas da política fiscal. Além da programação orçamentária e financeira há de se considerar dois outros procedimentos de gerenciamento fiscal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam: a limitação de empenho e movimentação financeira (o denominado contingenciamento) e o estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação, previstos nos artigos 9º e 13º.

Assim, esclarece serem todos os procedimentos elencados objeto de um mesmo decreto presidencial, que contém regras e limites para o empenho de dotações orçamentárias; para pagamentos relativos ao orçamento do exercício; para pagamentos de restos a pagar processados e não processados; tabela de acompanhamento da arrecadação: previsão e realização, sendo, nesse exato



sentido a edição do Decreto 9.741/2019, ao alterar o Decreto 9.711/2019, por se tratar de normativo modificado ao longo do ano para alteração dos limites de empenho de dotações e dos cronogramas de pagamento.

Não por outra razão, salienta, editado, no último dia 30 de maio, o Decreto 9.809/ 2019, posteriormente recompôs parcialmente os limites de movimentação e empenho e de pagamento do Ministério da Educação, no montante de R\$ 1.589.700.000,00 (um bilhão, quinhentos e oitenta e nove milhões e setecentos mil reais), alterando, substancialmente, a realidade fática subjacente à demanda.

Diz, ao fim, que a implementação do contingenciamento hostilizado era mandamental e obrigatória, não cabendo ao órgão setorial ignorar o comando do órgão central, sendo que os motivos determinantes e justificadores da sua realização são os do próprio decreto e constam das notas, subsídios e pareceres que instruíram a programação financeira nele contida e que o MEC, enquanto órgão setorial de articulação das entidades vinculadas para compatibilização e para integração da programação orçamentária de todo o Poder Executivo Federal, tem o relevante papel de supervisão ministerial previsto nos artigos 19 e seguintes do DL 200/67, especialmente o artigo 26, no que tange à racionalidade alocativa dos recursos contingenciados. Isso em nada interfere na autonomia das universidades na gestão do seu orçamento disponível, pois continuam estas a deter a prerrogativa de definir suas prioridades no uso dos recursos não contingenciados no âmbito das dotações disponíveis para cada programa ou ação, que são as instituições de ensino que escolhem o que vão financiar agora ou o que será postergado diante do bloqueio temporário e parcial de alguns recursos.

Lançadas essas premissas, aduz que a decisão questionada representa grave lesão à ordem e à economia públicas, por duas razões, quais sejam: 1) desconsidera o planejamento orçamentário do Poder Executivo Federal, subvertendo por completo a legislação aplicável; 2) acaba por se imiscuir em seara que não é própria da função jurisdicional típica, violando a Separação de Poderes (art. 2º, “caput”, Constituição da República).

Quanto ao primeiro aspecto, discorre que: a) o contingenciamento dos recursos para as universidades federais foi realizado fielmente à programação orçamentária e financeira previstas no Decreto nº 9.741/2019, incidindo de forma linear e impessoal estritamente sobre despesas não obrigatórias de natureza discricionária não contidas na lista de exclusão da LDO/2018, sendo que o MEC nada mais fez do que cumprir o Decreto e a Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à operacionalização concreta da contenção de despesa determinada normativamente; b) o bloqueio de dotações promovido pelo Decreto não atingiu apenas as universidades e institutos, pois as autarquias vinculadas ao MEC – FNDE, CAPES, INEP, Ebserh – além do próprio órgão central sofreram bloqueios em várias de suas programações; c) os bloqueios decorrem do contingenciamento realizado no âmbito do Ministério da Educação que decorre de uma gestão maior que envolve todos os órgãos federais do Poder Executivo, conforme claramente se percebe do Decreto 9.741/2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e que estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019, sendo que a Programação Orçamentária e Financeira não afetou somente a Educação, mas todos os Ministérios do Poder Executivo; d) a limitação de empenho ou movimentação orçamentária no âmbito do poder executivo federal ocorre ao longo de todos os exercícios fiscais, por força do que dispõem os arts. 8º e art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; e) todos os Poderes e órgãos, inclusive aqueles que dispõem de autonomia financeira e orçamentária, estão sujeitos à limitação de empenho e movimentação financeira, caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; f) por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, e respectivas alterações, o Poder Executivo Federal determinou contingenciamento superior a R\$ 27 bilhões, incidente sobre as despesas discricionárias previstas para União em 2019 e coube ao Ministério da Educação um contingenciamento de R\$ 7,4 bilhões, correspondentes a 31,4% do valor originalmente aprovado pela Lei Orçamentária Anual - LOA para despesas discricionárias no âmbito de sua programação (R\$ 23,6 bilhões), tratando-se de política de planejamento orçamentário ordinária que se amolda às realidades econômicas do momento; g) como as universidades federais detêm parte significativa dos recursos do MEC, elas também compõem o cenário de distribuição dos limites orçamentários contingenciados; h) não há que se falar em “caráter punitivo” nem em violação à impessoalidade, uma vez que o ato se deu por contingenciamento em percentual determinado e geral para toda a rede federal de instituições de ensino.

Quanto ao segundo aspecto, de interferência excessiva no mérito administrativo, sustenta que: a) não é dado ao Poder Judiciário adentrar ao mérito do ato administrativo, fazendo as vezes do administrador público, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação funcional dos poderes; b) embora haja evidências comprovando que, em um país pobre, o maior retorno será no investimento em educação básica, atualmente o Ensino Superior tem uma participação maior no orçamento do Ministério da Educação (MEC) do que a Educação Básica e a decisão judicial, tanto sob o aspecto formal (contingenciamento orçamentário) quanto



sob o prisma material (direcionamento de recursos para educação básica), acaba por interferir de forma excessiva no mérito administrativo; c) não se está a afirmar que não se possa fazer o controle por intermédio do Poder Judiciário da educação como um direito exigível em face do Estado, mas sim que a forma como proferida a decisão judicial acaba por invadir e comprometer toda a política pública de ensino, eis que subverte e compromete toda a lógica orçamentária, invadindo e comprometendo toda a política pública de ensino, na medida em que deixar de limitar determinado segmento implica, necessariamente, ter de restringir temporariamente algum outro, tão relevante quanto.

Por fim, refere ainda a União que a tutela de urgência, ao suspender os bloqueios, põe em grave risco a ordem econômica, pois acaba por determinar o desembolso imediato do montante de R\$ 1.704.873.228,30 (um bilhão setecentos e quatro milhões, oitocentos e setenta e três mil, duzentos e vinte oito reais e trinta centavos), o que inevitavelmente interferirá nas contas da pasta como um todo, impactando sua organização financeira e orçamentária e outras políticas setoriais que precisariam ser afetadas para se fazer frente à determinação, sendo que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2019 indicou a necessidade de contingenciar no âmbito do Poder Executivo em torno de R\$ 29,6 bilhões no âmbito das despesas primárias de ordem discricionária, cabendo especificamente, no caso do Ministério da Educação o contingenciamento de R\$ 5,8 bilhões, sendo irrefutável que a sustação do bloqueio realizado pelo MEC, no montante de R\$ 1,7 bi, causa significativo impacto na ordem econômica, pois se trata de valor expressivo, que terá de ser urgentemente realocado no contingenciamento de outras despesas, no mesmo montante.

II

Conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 12 da Lei 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, *“a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo, para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato”*.

Semelhante disposição foi inscrita no artigo 4º da Lei 8.437/1992, possibilitando *“ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”*.

Mais recentemente na Lei 12.016/2009, de disciplina do mandado de segurança, revocatória da vetusta Lei 1.533/1951, a matéria foi tratada nas seguintes letras, no artigo 15: *“Quando, a requerimento de pessoa de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição”*.

O deferimento do pedido de suspensão, portanto, está condicionado a que esteja plenamente caracterizada a ocorrência de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde ou à economia públicas, tendo em vista o caráter de excepcionalidade da medida.

A lesão ao bem jurídico tutelado deve ser grave, devendo a requerente fazer, de modo cabal e preciso, a demonstração de que a manutenção da decisão impugnada trará séria consequência para a coletividade, nos parâmetros antes indicados.



III

Discute-se nestes autos, no quanto interessa ao exame da suspensão da tutela de urgência: (i) a impossibilidade de o Poder Judiciário interferir no âmbito do exercício legítimo de atribuição do Poder Executivo e (ii) o impacto no planejamento orçamentário do Ministério da Educação, revelando comprometimento em cascata a atingir o sistema de ensino nacional como um todo. Não se comporta no âmbito estrito do presente incidente a análise de mérito da decisão questionada, mas tão somente a suspensão de sua eficácia, sob a alegação de que “*se executada causará dano irreparável ao interesse público*”.

Destaco atenção quanto à abrangência da decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara Federal Cível e Agrária da SJBA, que teve por objetivo realizar julgamento coletivo e deferir a tutela de urgência não apenas na demanda antes referida, mas também em todas as ações a ela conexas, como as ações 1011044-52.2019.4.01.3400, 1005239-30.2019.4.01.3300, 1000514 -25. 2019.4.01.3000, 1011298-25.2019.4.01.3400, 1011036-75.2019.4.01.3400, 1006349-64.2019.4. 01.3400 e 1011229-90.2019.4.01.3400. Assim, importante registrar que o pedido de suspensão dos efeitos da tutela de urgência, e o quanto nele decidido, estende-se a todas essas ações conexas à ação preventa.

Assentou-se o entendimento da Corte Suprema no sentido de que o exame judicial do mérito do ato administrativo tem caráter excepcional e se circunscreve ao controle de atos administrativos abusivos e ilegais (Ag.Reg. no RE 750.998/MS, Rel. Min. Roberto Barroso), ou eivados de ilegalidade e abusividade (ARE 634.900-AgR, Relator Min. Dias Toffoli), sendo recente a tese fixada, à unanimidade, no julgamento da ADI 5468/DF, de que “*salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal*”. Ausentes, na assentada de julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski (Plenário, 30.6.2016).

No caso em exame, importante destacar, inicialmente, que o contingenciamento de despesas, consistente na adequação do orçamento à arrecadação por meio da redução das despesas, é obrigação do gestor por força do artigo 9º da Lei Complementar 101/2000, *verbis*:

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

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

§ 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.

(.....)”.



Dentro dessa perspectiva, ganha relevo a ponderação da União Federal segundo a qual a sistemática orçamentária federal obedece a algumas fases bem definidas que valem para todas as pessoas jurídicas de direito público integrantes da administração federal direta ou indireta. Dentre aquelas etapas que merecem destaque, e ultrapassado o ciclo de elaboração, culminando no caráter autorizativo da lei de meios, importa aqui a de execução orçamentária e financeira, cuja programação da despesa é procedimento básico e parte essencial do controle das contas públicas e do necessário equilíbrio entre receitas e despesas, sendo que a limitação de empenho e movimentação financeira, ou contingenciamento, não significa anulação da despesa, cancelamento ou corte parcial de dotação orçamentária, mas apenas imposição temporária, periodicamente revista, de "sublímtes" para o uso de autorizações de gasto, postergando-os como forma de ajuste de assunção de compromissos que redundarão em dispêndios financeiros à capacidade de realizar tais dispêndios em compatibilidade com a meta fiscal definida para o exercício.

Trata-se, portanto, de providência que se situa no âmbito da autonomia de gestão das políticas públicas governamentais, com os olhos voltados para as normas constitucionais e legais impositivas de limitações orçamentárias e, dentro desse viés, sob o ângulo estrito do exame dos elementos que autorizam a via excepcional do pedido de suspensão de liminar, identifico, no ato jurisdicional questionado, a possibilidade de impor, a um só tempo, grave lesão à ordem e à economia públicas. À ordem administrativa, na medida em que intervém em assunto da seara do Poder Executivo, e à economia pública, na medida em que tem o condão de suspender bloqueios e, conseqüentemente, permitir o desembolso imediato do montante de R\$ 1.704.873.228,30 (um bilhão setecentos e quatro milhões, oitocentos e setenta e três mil, duzentos e vinte oito reais e trinta centavos), de acordo com o Ministério da Educação, o que inevitavelmente interferirá nas contas da pasta como um todo, impactando sua organização financeira e orçamentária e outras políticas setoriais que também necessitam de ser afetadas para fazer frente à determinação legal de equilíbrio dos gastos públicos. Há, ainda, o potencial efeito multiplicador de demandas desta natureza, com risco de desencadeamento de realocação de todo e qualquer orçamento, com severos prejuízos à coletividade em outras políticas públicas do Estado.

Sem embargo de lamentar a necessidade do contingenciamento, é certo que se operaram eles não somente no âmbito do Ministério da Educação, mas também no dos demais órgãos do Poder Executivo Federal, consoante deixa ver o Decreto 9.741/2019, que regulamentou a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso para o exercício atual no âmbito do referido Poder da República. Dessa forma, a Programação Orçamentária e Financeira não afetou apenas a área da Educação, mas a de todos os demais Ministérios do Poder Executivo, deixando ver a impessoalidade da medida necessária para a busca do equilíbrio fiscal e do aprimoramento da gestão dos recursos públicos, indispensável para o alcance da estabilidade econômica do País. De outro lado, incidindo o contingenciamento sobre as despesas de cunho discricionário, preservadas assim todas as de caráter obrigatório, como não poderia deixar de ser, traz ele, não apenas para as instituições federais de ensino superior, como a todos os órgãos públicos, dificuldades, sem descuidar, todavia, no particular, da proteção do direito constitucional à educação.

Em tais condições, defiro o pedido de suspensão liminar da decisão proferida pelo MM. Juízo da 7ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária da Bahia, que deferiu a tutela de urgência no processo nº 1005167-43.2019.4.01.3300 e conexos, tendo em vista a presença dos requisitos estabelecidos no artigo 4º da Lei 8.437/1992, para sobrestar a eficácia do decidido na parte em que determina a "suspensão dos bloqueios realizados pelo MEC sobre as verbas discricionárias do orçamento das Universidades Federais e do Instituto Federal do Acre, este último em face do pedido formulado na ação popular nº. 1000514-25.2019.4.01.3000, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de incidência de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)".

Comunique-se ao juízo requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

Publique-se.

Intime-se.

Se não houver interposição de recurso, arquivem-se os autos.

Brasília, 12 de junho de 2019.



Desembargador Federal CARLOS MOREIRA ALVES

Presidente

