

# Superior Tribunal de Justiça

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.174 - DF (2019/0125834-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**IMPETRANTE** : **UNIAO NACIONAL DOS ESTUDANTES**  
**IMPETRANTE** : **ASSOCIACAO NACIONAL DE POS-GRADUANDOS**  
**IMPETRANTE** : **UNIAO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARIOS**  
**ADVOGADOS** : **JOEL DE MATOS PEREIRA - SP256729**  
**HUMBERTO BARRIONUEVO FABRETTI - SP253891**  
**FERNANDA MASSAD DE AGUIAR FABRETTI E OUTRO(S) - SP261232**  
**IMPETRADO** : **MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

## **DECISÃO**

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de concessão de medida liminar, impetrado por **União Nacional dos Estudantes - UNE, Associação Nacional dos Pós-Graduandos - ANPG e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES**, que aponta como autoridade coatora o Ministro de Estado da Educação.

Para a perfeita compreensão da controvérsia, transcrevo os seguintes trechos da exordial (fls. 5/14):

[...]

### **II - DAS ENTIDADES IMPETRANTES**

*A UNE é entidade de classe, sem fins lucrativos, legalmente constituída desde 1937 e tem como finalidade legal e estatutária amparar e defender os direitos e interesses dos estudantes em conformidade com os parâmetros das normas vigentes. É a entidade máxima de representação dos estudantes brasileiros, com cerca de seis milhões de universitários de todos os 26 Estados e do Distrito Federal. A entidade funciona como um espaço e um veículo de lutas sociais e bandeiras do movimento estudantil do Brasil. Nos últimos anos, a entidade alcançou importantes conquistas para a educação brasileira, como a aprovação do Plano Nacional de Educação com o investimento de 10% do PIB no setor até 2024; e a destinação de 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação.*

*A ANPG é entidade de classe registrada em julho de 1986, fruto da organização do Movimento Nacional de Pós-Graduandos- MNPG. A Associação Nacional de Pós-Graduandos, no decorrer da sua existência, elaborou campanhas e formalizou reivindicações com o objetivo de auxiliar o pós-graduandos e defender os seus direitos.*

*A UBES existe há 67 anos a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). A UBES, em conjunto das entidades secundaristas estaduais e municipais, organiza e mobiliza as vontades, as insatisfações e os anseios de todos os secundaristas*

brasileiros.

**III - DA LEGITIMIDADE ATIVA**

*As Impetrantes são entidades legitimadas para a representação coletiva do interesse de seus associados, com amparo no artigo 5º . LXX, “b” da Constituição Federal, in verbis:*

*Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...) LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

*(...) b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.*

*As três Impetrantes são entidades que representam, em diferentes níveis, a classe dos estudantes brasileiros.*

*A educação é direito social assegurado expressamente na Constituição Federal, sendo, inclusive, o primeiro direito social citado pelo Constituinte no art. 6º [...]*

*Como se não bastasse, o art. 225 da Constituição Federal reforça que a educação é dever do Estado e direito de todos [...]*

*O ato administrativo que se ataca nesta ação constitucional foi perpetrado pelo Ministro da Educação e lesiona direta e indiretamente o direito constitucional à educação, especialmente o direito à educação superior pública e gratuita, pois como se demonstrará a seguir, as Universidades Públicas objeto do corte ilegal de verbas não terão como manter seu funcionamento regular ou somente poderão fazê-lo de forma muito precária, o que, sem sombra de dúvidas, fere o direito dos estudantes à educação.*

*O ensino público e gratuito não é apenas um “dever do Estado e um direito de todos”, mas também um Princípio que deve reger toda a educação no Brasil, inclusive a Superior, nos termos do art. 206, IV, da Constituição Federal [...]*

*Por fim, Excelência, para efetivamente aniquilar qualquer possível dúvida sobre a legitimidade dos estudantes, representados pelas entidades de classe Impetrantes, para figurar no polo ativo da presente ação de Mandado de Segurança, trazemos o art. 1º da Lei 7.395/1985 que dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes de nível superior:*

*Art. 1º - A União Nacional dos Estudantes - UNE, criada em 1937, é entidade representativa do conjunto dos estudantes das Instituições de Ensino Superior existentes no País.*

*Comprovada a legitimidade ativa dos Impetrantes, passemos aos fatos que justificam a presente Ação de Mandado de Segurança Coletivo.*

**IV - DOS FATOS**

*Em 29 de março de 2019 foi promulgado pela Presidência da*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*República o Decreto de Contingenciamento nº 9.741 que reduziu as verbas de natureza discricionárias e não obrigatórias fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei nº 13.707/18) para o ano de 2019.*

*O valor total contingenciado pelo Decreto supramencionado foi de 29,483 bilhões de reais, e o corte específico das verbas da Educação foi da ordem de 5,839 bilhões de reais.*

*Segundo dados da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior), o contingenciamento das Universidades foi de 2,2 bilhões de reais, correspondente a 25,3% do orçamento previsto para o ano de 2019.*

*Em decorrência do contingenciamento das receitas, em 30 de abril de 2019, o Ministro da Educação, em entrevista ao Jornal “O Estado de São Paulo”, anunciou que algumas Universidades que “não tivessem desempenho acadêmico esperado” e que “promovam eventos com balbúrdia em suas instalações” teriam corte nos repasses .*

*Na mesma entrevista, o Ministro anunciou que três Universidades Federais já tinha sofrido um corte preventivo de 30% nos repasses previstos para o ano de 2019, sendo elas: UNB (Universidade de Brasília), a UFF (Universidade Federal Fluminense) e a UFBA (Universidade Federal da Bahia).*

*Ainda, na mesma entrevista, o Ministro declarou: “A universidade deve estar com sobra de dinheiro para fazer bagunça e evento ridículo”.*

*Diante da péssima repercussão que a entrevista do Ministro teve na mídia, no meio acadêmico e na sociedade como um todo, pois ficou clara a perseguição ideológica realizada pelo Ministério da Educação ao atingir especificamente a UNB, a UFF e a UFBA, que foram Universidades onde ocorreram diversos eventos e manifestações contra o Presidente Jair Bolsonaro, o Ministério da Educação informou que o corte de 30% seria ampliado para todas Universidade e Institutos Federais.*

*Desde logo, frise-se que a presente Ação de Mandado de Segurança Coletivo não ataca o Decreto de Contingenciamento (Decreto nº 9.741/19) que é ato do Presidente da República.*

*O objeto da presente Ação de Mandado de Segurança Coletivo é o ato administrativo de contingenciamento/corte de 30% da verba empenhada para as despesas discricionárias das Universidades Federais para o ano de 2019, efetuado pelo Sr.*

*Ministro da Educação, que é a Autoridade Coatora.*

*É certo que os cortes nas dotações orçamentárias atingem as chamadas despesas discricionárias, destinadas a custear gastos como água, luz, limpeza, bolsas de auxílio a estudantes, dentre outros.*

*Os recursos destinados ao pagamento de pessoal (professores e funcionários das Universidades) são obrigatórios e não foram atingidos. O contingenciamento atingiu 20% da verba para custeio (serviços de manutenção, limpeza, segurança, entre outros) e 90%*

# *Superior Tribunal de Justiça*

da verba de investimento (custos de obra, reforma ou construção, por exemplo).

Muitos Reitores de Universidades Federais já foram à mídia e informaram que se o corte/contingenciamento se efetivar em 30% a atividade Universitária será inviabilizada, chegando ao extremo de ser necessário o fechamento de turmas, a não realização de vestibular para oferta de novas vagas e a finalização de pesquisas em andamento 3 .

É sabido que desde 2014, há redução nos repasses para despesas discricionárias das Universidades, tendo a crise política e econômica contribuído para o cenário de continuidade dos cortes no orçamento (doc. 10- Decreto).

O contingenciamento efetivado por ato do Sr. Ministro da Educação, especialmente nas três Universidades citadas na entrevista, como se demonstrará, está longe da legalidade, impessoalidade e proporcionalidade exigidos pelo Estado Democrático de Direito, pois foi absolutamente arbitrário e abusivo.

## **V - DIREITO LÍQUIDO E CERTO**

Fundamento do Estado Democrático de Direito, os Direitos Sociais elencados no artigo 6º da CF/88 são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, que tem por fim a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes e a concretização da igualdade social.

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma do artigo 6 da CF/88.

A Educação, também tutelada no artigo 205 da CF/88, é o direito social primordial na construção de um ser humano. Trata-se de direito de todos e dever do Estado e da família, através do qual o indivíduo constrói o discernimento necessário para o pleno exercício da cidadania, além de se qualificar para o trabalho. Sendo assim, sem a educação não seria possível exercer nenhum outro tipo de direito, seja ele civil, político ou econômico.

O ato coator tem natureza ilegal e abusiva, nítido desvio de finalidade que ataca direitos sociais e fere a autonomia universitária, afeta percentuais disponibilizados de financiamento da educação, além de ser descaso com normas de finanças públicas e responsabilidade fiscal.

*CF/88. 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.*

*O corte nos orçamentos das Universidades Federais tem natureza persecutória, visto que utiliza como critérios a "balbúrdia" e "baixo*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*desempenho acadêmico", conceitos que em nada se relacionam às universidades atingidas.*

*A autonomia universitária garante que as instituições tenham liberdade de cátedra e possam definir livremente os conteúdos a serem ensinados, de forma independente das ideologias ou partidarismos dos governos.*

*A autonomia administrativa garante a autonomia científica e existe justamente para evitar retaliações financeiras que submetam as universidades a ensinar ideologias de um determinado governo.*

*Frise-se também que o ato coator constitui afronta a princípios da administração pública, precipuamente o princípio da impessoalidade.*

*O corte nos orçamentos das universidades, federais, ao contrário do que foi amplamente divulgado pela Administração Pública, não busca corrigir a baixa produção acadêmica, mas sim punir as Universidades Federais que discordam, ideologicamente, dos programas de governo.*

*Diversos pronunciamentos da autoridade coatora evidenciaram-se no sentido de que, os cortes nos orçamentos das Universidades Federais UFBA, UFF e UNB foi realizado de forma discricionária, pois inexistem critérios objetivos definidos para avaliação do desempenho das universidades, bem como inexistente definição para o termo "balbúrdia", justificativas utilizadas para realizar o corte nas dotações orçamentárias das universidades federais.*

*A CF/88 persegue os valores de uma sociedade fraterna, pluralista, a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantir os direitos sociais como direitos e garantias fundamentais aos cidadãos brasileiros.*

*Cabível ao Poder Judiciário o controle dos atos administrativos quanto à sua regularidade formal, incluindo a proporcionalidade, razoabilidade, finalidade e motivação do ato.*

*O ato administrativo ora, atacado está eivado de vício, ensejando sua nulidade, por fundamento no desvio de finalidade, na teoria dos motivos determinantes, e postuados da proporcionalidade e razoabilidade.*

*Desvio de finalidade do ato administrativo que determinou o bloqueio nas dotações orçamentárias das universidades federais tomado por motivo em critérios inexistentes, quais sejam, queda no desempenho das universidade e termo "balburdia".*

*A Lei Orçamentária Anual -LOA é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano.*

*Os valores bloqueados pela autoridade coatora encontravam previsão orçamentária na LOA e já estavam disponibilizados em conta das universidades federais, para fins de suprirem despesas programadas para 2019.*

*As Universidades atacadas pelo ato coator foram danosamente atingidas pela discricionariedade do ato administrativo contingenciador, na medida em que não conseguirão cumprir as*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*metas e programas orçados por seus Planos de Desenvolvimento Institucional.*

*Constitui excelente instrumento de gestão pública das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) como meio de buscar a excelência do ensino, pesquisa e extensão, bem como alcançar seus objetivos com eficiência, eficácia e transparência pública.*

*O Plano de Desenvolvimento Institucional consiste em um instrumento de planejamento estratégico das Universidades para um período de cinco anos, cuja natureza visa apresentar a missão, ações, objetivos, metas, prazos e resultados a serem alcançados. O PDI identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.*

*As três universidades tiveram 30% das suas dotações orçamentárias anuais bloqueadas. Em que pese serem dotações orçamentárias relacionadas às despesas discricionárias, não se pode perder de vista que a motivação utilizada pela autoridade coatora não encontra amparo legal, nem pode ser considerada razoável.*

*[...]*

Nessa linha de argumentação, após tecerem considerações acerca do impacto que o aludido contingenciamento orçamentário terá sobre as universidades, as impetrantes afirmam que toda e qualquer "limitação de empenho e movimentação financeira" a ser efetivada pelo Poder Executivo deve se dar "segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias", nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (fl. 16). Em outras palavras, argumentam, o "contingenciamento/corte [...] não se trata de uma prerrogativa discricionária do Poder Executivo que carece de qualquer limite ou justificção, pois deve observar, estritamente, a legislação relativa ao tema, especialmente, a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como os princípios que regem os atos administrativos" (fl. 16).

Voltando os olhos para o caso em tela, afirmam as impetrantes que "o ato administrativo do Sr. Ministro da Educação que contingenciou/cortou o montante de 30% do orçamento previsto para as Universidades Federais, especial a UNB, a UFF e a UFBA é manifestamente ilegal, vez que não observou os princípios mais elementares do Direito Administrativo, tais como: Legalidade, Impessoalidade, Motivação, Proporcionalidade e Publicidade etc" (fls. 16/17).

Aduzem que o ato administrativo impugnado não se encontra idoneamente

# Superior Tribunal de Justiça

motivado, na medida em que "*inexistem critérios objetivos definidos pelo Ministério da Educação para avaliação do desempenho das universidades*" e que "*inexiste definição legal para o termo 'balbúrdia' apontado pela Autoridade Coatora como sendo causa motivadora para realização dos bloqueios nas dotações orçamentárias*" (fl. 19). Acrescentam que houve, no caso, desvio de finalidade, porquanto "*pretende o Ministro Impetrado, como se denota de suas próprias palavras proferidas na entrevista [...] citada, impor punição coletiva, que atinge a todos estudantes indiscriminadamente, por meio do bloqueio orçamentário, atingindo, primordialmente, as Universidades nas quais houve manifestações contrárias ao atual Presidente da República*" (fl. 19).

Em suma, afirmam as entidades impetrantes que "*punir as universidades com cortes orçamentários sem qualquer critério, motivação ou justificação legal constitui violação à autonomia das Universidades, pois a mensagem transmitida pelo Ministério da Educação foi de que somente receberão verbas as Universidades que apoiarem o Governo Federal e suas políticas, o que é absolutamente inconstitucional*" (fls. 19/20).

Nesse contexto, afirmam que estão presentes o *fumus boni iuris* (plausibilidade da tese segundo a qual o ato impugnado é ilegal) e o *periculum in mora* (risco de danos irreparáveis advindos do contingenciamento orçamentário). Pedem a concessão de medida liminar, a fim de que sejam suspensos "*os efeitos do ato administrativo do Sr. Ministro da Educação, suspendendo o bloqueio de 30% das dotações orçamentárias anuais existentes nas contas da Universidade Federal da Bahia - UFBA, Universidade Federal Fluminense - UFF e Universidade de Brasília - UnB, bem como quaisquer outras que tenham sofrido contingenciamentos*" (fl. 23). No mérito, requerem a concessão da segurança, em ordem a tornar definitiva a decisão concessiva da liminar.

Custas recolhidas (fls. 25/26) e representação regular (fls. 27, 63 e 87).

## **É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.**

A concessão de liminar em mandado de segurança, quando possível, é condicionada à satisfação, **cumulativa e simultânea**, dos requisitos previstos no **art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/09**, quais sejam, a existência de ato administrativo suspensível, a relevância do fundamento das alegações da parte impetrante e a possibilidade de ineficácia da medida, se deferida somente ao final da demanda.

No caso, os argumentos das impetrantes, assim parece, baseiam-se, sobretudo,

# *Superior Tribunal de Justiça*

em entrevistas concedidas pela autoridade apontada como coatora, restando enfraquecida, nessa medida, a plausibilidade das alegações veiculadas na exordial, tornando-se inócua, em consequência, a perquirição em torno da alegada presença do perigo da demora.

**ANTE O EXPOSTO, indefiro** o pedido de concessão de liminar, sem prejuízo de, em novo contexto, reexaminá-lo adiante.

Notifique-se a autoridade impetrada, remetendo-lhe cópias da inicial e dos documentos que a acompanham para que, no prazo de **dez dias**, preste as informações (art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/09).

Cientifique-se, ainda, o órgão de representação judicial da União, nos termos inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/09, com o envio de cópia da petição inicial, sem documentos, para, querendo, ingressar no feito.

Tão logo recebidas as informações, encaminhem-se os autos ao Ministério Público Federal, para parecer, em conformidade com o disposto no art. 12 da Lei nº 12.016/09 e no art. 64, III, do RISTJ.

Publique-se.

Brasília (DF), 08 de maio de 2019.

MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
Relator