

PROCESSO Nº 0814238-77.2019.4.05.8300 (AÇÃO CIVIL PÚBLICA)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉ: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

*1. Trata-se de ação civil pública proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra a **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, ante o reconhecimento da "inconstitucionalidade (incidenter tantum) e ilegalidade, somente como causa de pedir, dos artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado de Pernambuco, no que tange à Universidade Federal de Pernambuco, à Universidade Federal Rural de Pernambuco e ao Instituto Federal de Pernambuco", ser obstado os efeitos concretos do aludido decreto para "condenar à União a abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de: (i) suspender em definitivo os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, determinando-se, em consequência, que a União se abstenha de aplicá-los em relação às universidades e institutos federais acima indicados; (ii) que a ré, em definitivo, não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019; (iii) que a ré, em definitivo, não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019", formulando pedido de tutela de urgência no mesmo sentido.*

1.1. Aduziu o Ministério Público Federal, como fundamento de sua pretensão: a) por força do Decreto nº 9.725/2019, artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, a partir de 31 de julho de 2019, serão exonerados e dispensados servidores ocupantes dos cargos em comissão e função de confiança de diversas universidades e institutos federais, dentre os quais os situados em Pernambuco; b) por força dos efeitos concretos do aludido decreto, a partir da referida data, serem extintos 372 cargos e/ou funções comissionadas na UFPE; 83 cargos e/ou funções comissionadas na UFRPE, além de 107 da UFAPE; e, por fim, 105 cargos e/ou funções comissionadas no IFPE; c) violar a extinção de cargos em

comissão e de funções de confiança pretendida, por decreto presidencial, o art. 84, caput, VI, alíneas 'a' e 'b', da CR/88, uma vez que os efeitos desse decreto direcionam-se a cargos ocupados, conforme se verifica do próprio art. 3º do decreto; d) por outro lado, afetar o aludido diretamente a gestão das universidades e institutos federais, aos quais a Constituição de 1988, em seu art. 207, atribuiu autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, ferindo não só a Lei nº 9.394/1996, em seus arts. 52, 53 e 54, como também a Constituição da República de 1988, em seus arts. 2º, 3º, I e II, 5º, I e II, 6º, 37, caput e I, 84, VI, 206, II, III e VI, e 207; d) ser diminuto o valor que a manutenção dessas funções representa nos orçamentos das universidades e institutos federais, razão pela qual, diante dos impactos administrativos e efeitos concretos deletérios à administração das universidades e institutos federais, trata-se de medida, além de ilegal e inconstitucional, também, desarrazoada e desproporcional.

A inicial veio munida de documentos, dentre eles, cópia do inquérito civil nº 1.26.000.001179/2019-37.

1.2. Inicialmente, determinou-se a intimação da UNIÃO FEDERAL para se manifestar acerca do pedido de tutela de urgência no prazo de 5 (cinco) dias, devendo, inclusive, informar, caso tenha conhecimento, acerca da interposição de anterior ação com idêntica ou similar pretensão (ID nº 4058300.11280056).

1.3. Através da petição ID nº 4058300.11285485, o Ministério Público Federal formulou pedido de reconsideração apenas em relação ao prazo fixado para manifestação da União, a fim de que a apreciação do pedido liminar ocorra até o dia 31 de julho de 2019.

1.4. Ante a manifestação do Ministério Público Federal e considerando ser mais adequado ao presente feito a fixação de um prazo menos extenso - bem como valorando que a alteração do prazo anterior, pelas presentes circunstâncias, não subtrairia do polo passivo a possibilidade de manifestar-se satisfatoriamente -, reconsiderou-se o despacho anterior apenas para determinar, com urgência, nova intimação da União para, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, manifestar-se sobre o pedido de tutela de liminar (ID nº 4058300.11287358).

1.3. Ao se manifestar, a UNIÃO previamente asseverou ter sido demasiadamente exíguo o prazo de 72 (setenta e duas) horas concedido para sua manifestação, pugnando fosse concedido prazo de 5 dias para tal finalidade. Em seguida, suscitou a inadequação da via processual, asseverando estar o MPF buscando, em verdade, "o controle em abstrato de constitucionalidade do Decreto nº 9.725/2019", havendo, inclusive, ADIN ajuizada pela OAB contra o aludido decreto como o mesmo objeto, asseverando, assim, haver usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

No mérito, defendeu: a) ter sido o Decreto nº 9.725/2019 editado num contexto de reforma estrutural, sendo adotadas, ainda, diversas medidas objetivando a simplificação administrativa, a desburocratização, a readequação da força de trabalho no Poder Executivo Federal e o enxugamento de níveis hierárquicos de órgãos e entidades; b) ter o aludido decreto definido, ainda, critérios para ocupação de cargos comissionados, enquanto o Decreto nº 9.739/2019 estabeleceu o cumprimento de pré-requisitos para autorização de concursos públicos, tudo no intuito de implantar um modelo de informatização e centralização de serviços compartilhados na Administração Pública Federal; c) ter o decreto impugnado previsto a extinção, mediante prévio diagnóstico da situação, de diversos cargos e funções comissionadas não apenas nas Universidades de Pernambuco, mas em toda a Administração Pública Federal; d) em julho de 2018, conforme dados constantes do Painel Estatístico de Pessoal - PEP/ME, possuir a Administração Pública Federal 632 mil servidores civis ativos e 131 mil cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, e, especificamente, no Ministério da Educação e suas unidades vinculadas (incluindo as Universidades e os Institutos Federais), no mesmo período, haver 237 mil servidores civis ativos e 61 mil cargos em comissão e funções de confiança, representando, portanto, aproximadamente 47% do quantitativo total de cargos, funções e gratificações existentes no Poder Executivo Federal; e) ter sido constatado, ainda, existirem cerca de 40 tipos de cargos e enorme diferença de remuneração de tais cargos, variando de R\$ 61,67 a R\$ 16.684,48, o que ocasiona discrepâncias de gestão e critérios entre órgãos; f) haver se evidenciado a necessidade de redução, no âmbito do Poder Executivo Federal, do quantitativo de tipos de cargos, funções e gratificações existentes, com a finalidade de "focar na execução da atividade fim dos órgãos, sem, com isso, prejudicar a execução de atividades essenciais para a gestão dos órgãos e para o atendimento ao cidadão"; g) no caso do Ministério da Educação, concentrarem-se os cargos, funções e gratificações extintas na área administrativa, cuja atividade tende a ser, gradual e progressivamente, substituída por essa centralização de processos administrativos e pela

crescente digitalização de serviços; h) não haver qualquer "questão específica em relação às Universidades ou Instituições de Ensino" federais, os quais integram a Administração, "passando também por uma análise geral em relação a outros órgãos e entidades, sem que nisso signifique qualquer ofensa constitucional"; i) quanto aos cargos e funções reduzidas das Universidades e Institutos Federais, representarem 13.916 do total de 21.000 extintos pelo Decreto nº 9.739/2019, "porque é a área na qual existe maior quantidade de cargos"; j) dos referidos cargos e funções extintas, 2449 não haviam sido distribuídos às Universidades e Institutos Federais, encontrando-se vagos desde a sua criação; l) 206 gratificações distribuídas ao Ministério da Educação tiveram a concessão, ocupação e utilização vedada a partir de 30 de abril de 2019, das quais 198 são Gratificações de Representação de Gabinete (RGM), que pagam entre R\$ 111,00 e R\$ 113,00 mensais, estando apenas 5 estavam ocupadas em janeiro de 2019, e, as outras 8 são Gratificações Temporárias das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE de nível auxiliar, uma categoria profissional em que já não há contratação de pessoal; m) 11.261 funções gratificadas, distribuídas às Universidades Federais e Institutos Federais deverão ser extintas em 31/07/2019, tratando-se de funções de confiança, com valores entre R\$ 61,67 e R\$ 270,83 mensais, ocupadas por servidores efetivos, que não perderão seus cargos, não havendo, por essa razão, prejuízo à atividade fim ou a extinção de cargos efetivos; n) não terem sido suprimidos cargos de direção (como reitor, pró-reitor e diretor) ou funções de coordenação de curso; o) não haver violação a norma constitucional ou legal, competindo ao Chefe do Executivo, mediante Decreto, dispor sobre a Administração Pública, nos termos do artigo 84, VI, "a", da CF; p) não haver ofensa à autonomia universitária prevista pela Constituição, "por não haver prejuízo ao usuário-cidadão, ou seja, na medida em que não há prejuízo à atuação fim da Universidade - o ensino público", devendo a autonomia financeira coexistir com a disponibilidade orçamentária; r) conforme entendimento firmado na MC na ADI 1599, entender o STF que a "entidade universitária não está à margem de observância do regramento genérico administrativo, e, até mesmo, da observância da lógica hierárquica administrativa tradicional do Poder Executivo (art. 84 da Constituição Federal), já que o foco do primado da autonomia universitária é a salvaguarda de sua liberdade educacional"; s) haver necessidade de contingenciamento dos recursos, com cortes e adiamento de gastos, em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, diante da determinação do Governo Federal de um contingenciamento de cerca de 30 bilhões de reais dos gastos previstos para o ano de 2019, tendo o Ministério da Educação sofrido um corte de 31,4% dos valores originalmente aprovados pela LOA para despesas discricionárias; t) não caber ao Poder Judiciário "adentrar no mérito administrativo de onde o governo deseja gastar e executar o orçamento da União"; e, por fim, v) não estarem presentes os requisitos necessários para concessão da tutela de urgência pretendida, e, por outro lado,

haver vedação legal à concessão da medida pleiteada, por esgotar o objeto da própria ação (ID nº 4058300.11301738). Juntou documentos.

Vieram-me os autos conclusos.

2. DAS QUESTÕES PRÉVIAS

2.1. *Ao se manifestar, a UNIÃO previamente asseverou ter sido demasiadamente exíguo o prazo de 72 (setenta e duas) horas concedido para sua manifestação, pugnando fosse concedido prazo de 5 dias para tal finalidade.*

*Embora este Juízo inicialmente tenha fixado o prazo de 5 dias para manifestação da União acerca da tutela de urgência, **é de ver-se que a própria Lei nº 8.437/1992, em seu art. 2º, estabelece um prazo de 72 (setenta e duas) horas para manifestação da Fazenda Pública.***

*Não bastasse isso, o prazo fixado em 72 (setenta e duas) horas, nos exatos termos da lei, **não** subtraiu da União Federal a possibilidade de manifestar-se satisfatoriamente, tanto assim que a ré apresentou detalhadamente os seus argumentos prévios.*

2.2. *Ademais, a União suscitou a inadequação da via processual, asseverando estar o MPF buscando, em verdade, "o controle em abstrato de constitucionalidade do Decreto nº 9.725/2019", havendo, inclusive, ADIN ajuizada pela OAB contra o aludido decreto como o mesmo objeto, asseverando, assim, haver usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.*

A questão suscitada, contudo, a ver deste juízo, não parece plausível, e, além disso, não pode ser apreciada sem que seja oportunizado o contraditório. Não poderia ser apreciada sem o contraditório ante o disposto nos artigos 9º e 10,

ambos do CPC. E não parece plausível frente ao fato de o Supremo Tribunal Federal já ter se manifestado acerca da possibilidade de a "alegação inconstitucionalidade" ser analisada como causa de pedir (ou como incidente) de uma ação civil pública, sofrendo, assim, restrições - como acontece na maioria das decisões proferidas em questões incidente - em relação à coisa julgada e à amplitude do "decisium". Some-se a isto que a alegação de "inadequação da via eleita" não parece apta a obstar a análise deste juízo, pois, desde que não seja impossível ao juízo ter cognição adequada (e às partes manifestarem-se devidamente), o CPC permite - com base no princípio da adequabilidade - que o juiz possa adequar procedimentos e aceitar formas diversas de postulação para fins de fornecer jurisdição adequada e eficiente.

Assim, entendo que a alegação da adequação ou não da via eleita é, como regra, superável em algumas de suas exigências formais, desde que, como explicitado acima, sejam respeitados certos valores basilares do processo.

A preliminar de inadequação da via eleita, portanto, poderá ser apreciada posteriormente, após a manifestação do Ministério Público Federal acerca da questão, contudo, não há razões que recomendem seu imediato acolhimento.

3. DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

3.1. *O art. 12 da Lei nº 7.347/85 autoriza ao juiz a concessão de tutela de urgência, em ação civil pública, com ou sem justificção prévia.*

Por outro lado, da norma contida no artigo 300 do Código de Processo Civil, colhem-se os pressupostos de concessão da tutela de urgência.

Dispõe o aludido artigo, em seu "caput", que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Assim, além de a tutela de urgência submeter a parte interessada à demonstração da probabilidade do direito, convencendo o magistrado da veracidade de suas alegações, deve demonstrar a existência de risco iminente para o autor, de dano irreparável ou de difícil reparação.

Concomitante com estes requisitos extraídos do "caput" do art. 300, urge que a providência antecipatória não produza efeitos irreversíveis, ou seja, resultados de ordem que torne impossível a devolução da situação ao estado anterior (art. 300, § 3º, do CPC). É preciso, portanto, que o quadro fático, alterado pela tutela de urgência, tenha possibilidade de ser recomposto.

Somente a concorrência destes requisitos é que permite a concessão da tutela de urgência, liminarmente ou após justificção prévia (art. 300, §2º, CPC).

É de se registrar, por outro lado, no tocante à antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, a jurisprudência é reiterada acerca de sua possibilidade (STJ, AgRg no AREsp 261.364/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/06/2014, DJe 20/06/2014; e AgRg no REsp 1401730/PA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/03/2014, DJe 31/03/2014), não havendo mais considerações a fazer.

Assim, uma vez presentes os requisitos legais, não há qualquer óbice a concessão da medida de urgência pleiteada.

3.2. *Pretende o Ministério Público Federal a emissão de provimento jurisdicional de urgência para ser determinado à ré abster-se de "aplicar os artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado de Pernambuco, no que tange à Universidade Federal de Pernambuco, à Universidade Federal Rural de Pernambuco e ao Instituto Federal de Pernambuco, bem como para OBSTAR OS SEUS EFEITOS CONCRETOS, impondo à União a obrigação de abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de: (i) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação às universidades e institutos federais acima referidos; (ii) que a ré não considere exonerados e dispensados os*

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

3.3. É de ressaltar-se, previamente, que o Ministério Público Federal deseja, em verdade, uma tutela inibitória, de caráter eminentemente preventivo, buscando evitar danos à autonomia, ao funcionamento e à estruturação da UFPE, UFRPE, UFAPE e IFPE, vez que, por força dos efeitos concretos do Decreto nº 9.739/2019, a partir de 31 de julho de 2019, deverão ser extintos 372 cargos e/ou funções comissionadas na UFPE; 83 cargos e/ou funções comissionadas na UFRPE, além de 107 da UFAPE; e, por fim, 105 cargos e/ou funções comissionadas no IFPE.

3.3.1. A tutela inibitória, registre-se, pode ter por escopo obstar o ilícito que pode ser praticado, prosseguir ou repetir-se^[1], passando a ter previsão expressa no Código de Processo Civil/2015, no parágrafo único do art. 497, "in verbis":

"Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo." (sem destaques no original)

Observe-se que a norma em questão, em razão do caráter preventivo da tutela inibitória, destaca ser irrelevante a demonstração prévia da ocorrência do dano.

Isso porque a tutela inibitória é voltada justamente para o futuro, tendo como finalidade impedir a prática de um ato ilícito ou de uma lesão a direito, surgindo historicamente com o objetivo de tutelar adequadamente direitos materiais que não encontram na tutela reparatória uma proteção plena.

3.3.2. No âmbito da tutela coletiva, a própria Lei de Ação Civil Pública já admitia expressamente a concessão da tutela inibitória, em seu artigo 11, limitando-se, todavia, a prever expressamente apenas uma das formas da tutela inibitória, qual seja, aquela que visa cessar a prática do ilícito. Confira-se:

"Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor."

Contudo, como ressalta Luiz Guilherme Marinoni em obra específica sobre o tema, "é certo que tal norma, ao aludir 'à cessação da atividade nociva', deseja abarcar os atos nocivos suscetíveis de repetição, cujos exemplos são notórios no plano da tutela coletiva"[\[2\]](#), tendo o CPC/2015, conforme acima se destacou, passado a prevê expressamente a tutela inibitória em todas as suas formas, inclusive para obstar, desde o seu nascedouro, o lícito ou a lesão a direito.

3.4. Firmadas essas premissas, tem-se que, no caso dos autos, conforme já se ressaltou, o Ministério Público Federal pretende a emissão de provimento jurisdicional de urgência para à ré abster-se de "aplicar os artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado de Pernambuco, no que tange à Universidade Federal de Pernambuco, à Universidade Federal Rural de Pernambuco e ao Instituto Federal de Pernambuco, bem como para OBSTAR OS SEUS EFEITOS CONCRETOS, impondo à União a obrigação de abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de: (i) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação às universidades e institutos federais acima referidos; (ii) que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto

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

Insurge-se preventivamente contra a medida ao argumento de ser inconstitucional, registrando restar evidente a iminência de "profundos efeitos concretos e prejudiciais às universidades e institutos federais do Estado de Pernambuco", conforme apurado no inquérito civil nº 1.26.000.001179/2019-37, "afetando não só diversas atividades administrativas essenciais, como também atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão".

3.5. Conforme sua exposição de motivos [\[3\]](#), o Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019 foi editado "conforme autorização constitucional ao Presidente da República prevista na alínea 'b' do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal de 1988" para extinguir cargos em comissão e funções de confiança na Administração Pública Federal, além de limitar a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações.

Assim dispõe em seu artigo 1º, II, 'a' e 'b', e artigo 3º, cuja inconstitucionalidade é arguida pelo Ministério Público Federal:

Art. 1º Ficam extintos os seguintes cargos em comissão e funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal:

[...]

II - em 31 de julho de 2019, na forma do [Anexo II](#) :

a) mil, cento e quarenta e sete Funções Gratificadas, de que trata o [art. 26 da Lei nº 8.216, de 1991](#); e

b) onze mil, duzentas e sessenta e uma Funções Gratificadas de que trata o [art. 1º da Lei nº 8.168, de 1991](#), nos níveis 9 a 4.

[...]

Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações

cujas ocupações são por ele limitadas ficam automaticamente exonerados ou dispensados, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes.

3.5.1. *Consoante apurou o MPF, através do inquérito civil nº 1.26.000.001179/2019-37, por força dos efeitos concretos do aludido decreto, especificamente os dispositivos acima transcritos, a partir de 31 de julho de 2019, deverão ser extintos 372 cargos e/ou funções comissionadas na UFPE; 83 cargos e/ou funções comissionadas na UFRPE, além de 107 da UFPE; e, por fim, 105 cargos e/ou funções comissionadas no IFPE, atualmente ocupados.*

Por tal razão, o MPF defendeu que a extinção de cargos em comissão e de funções de confiança pretendida, por decreto presidencial, violaria o art. 84, caput, VI, alíneas 'a' e 'b', da CR/88, "uma vez que os efeitos desse decreto direcionam-se a cargos ocupados, conforme se verifica do próprio art. 3º do decreto".

A União Federal, por seu turno, asseverou não haver violação a norma constitucional ou legal, competindo ao Chefe do Executivo, mediante Decreto, dispor sobre a Administração Pública, nos termos do artigo 84, VI, "a", da CF, alegando, outrossim, que não haveria extinção de cargos de provimento efetivo.

3.5.2. *Ocorre que, apesar da argumentação da União, o Decreto nº 9.725/2019, segundo sua própria exposição de motivos, foi editado com fundamento no art. 84, inciso VI, 'b', da Constituição Federal, o qual tem a seguinte redação:*

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

[...]

b) extinção de funções ou cargos públicos, **quando vagos**; (sem destaques no original)

*Ora, a própria norma constitucional que serviu de fundamento para o referido decreto, segundo a exposição de motivos, é expressa, em sua parte final, que o Presidente da República apenas poderá dispor, através de decreto, sobre a extinção de funções ou cargos públicos **quando tais estiverem vagos**.*

*Por outro lado, o art. 48 da Constituição Federal determina que, exceto na hipótese acima (cargos e funções que se encontrem vagos), a extinção de cargos ocorre por **meio de lei**, cuja iniciativa cabe ao Presidente da República:*

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (sem destaques no original)

*A interpretação sistemática, a qual devem ser submetidos todos os dispositivos constitucionais, conduz unicamente a tal conclusão: **a exceção de funções e cargos vagos, a extinção de funções e cargos públicos somente pode ocorrer através de lei.***

Nesse ponto, é oportuno registrar a ponderação do Ministério Público Federal, em sua inicial, no sentido que "a lógica por trás de tal regulamentação reside no fato de que o ato previsto na alínea 'b', inciso VI, do art. 84 da CR/88, é de caráter normativo, o qual não pode transformar-se em ato administrativo de efeito concreto para o fim de 'exonerar e dispensar servidores', ato esse que deve ser praticado pela autoridade administrativa que detenha a competência para tanto, em ato administrativo individual e específico".

3.5.3. Importa registrar, ainda, não haver dúvidas de que os cargos e funções da UFPE, UFRPE, UFAPE e IFPE encontram-se atualmente ocupados, conforme restou apurado no inquérito civil nº 1.26.000.001179/2019-37, extraindo-se das informações contidas na Nota Informativa nº 3/2019/DEMOR/SEGES/SEDGG-ME, do Ministério da Economia, quanto pelos esclarecimentos prestados pela UFPE, UFRPE e IFPE, que os cargos e funções a serem extintos nas aludidas instituições NÃO estão vagos.

Não bastasse isso, a informação é corroborada pela própria União Federal, que, em sua manifestação, asseverou que os cargos e funções reduzidas das Universidades e Institutos Federais representarem 13.916 do total de 21.000 extintos pelo Decreto nº 9.739/2019, "porque é a área na qual existe maior quantidade de cargos", destacando que apenas 2449 não haviam sido ainda distribuídos, encontrando-se vagos desde a sua criação.

Em outras palavras, a União admite que, pelo menos, 11.647 cargos e funções ocupadas serão extintas pelo aludido decreto, sem, contudo, fazer menção específica às instituições localizadas em Pernambuco.

Certamente não foi por outra razão que o artigo 3º do Decreto nº 9.725/2019 dispõe:

Art. 3º Os eventuais ocupantes dos cargos em comissão e das funções de confiança que deixam de existir por força deste Decreto ou das gratificações cujas ocupações são por ele limitadas ficam automaticamente exonerados ou dispensados, nas respectivas datas de extinção ou de início da limitação à ocupação dos quantitativos correspondentes. (sem destaques no original)

Nessa ordem de ideias, resta patente a inconstitucionalidade dos dispositivos em questão, uma vez que, diante do arcabouço constitucional, a extinção de funções e cargos públicos OCUPADOS somente pode ocorrer através de lei, ante o disposto no artigos 48, X, e no artigo 84, VI, parte final da alínea 'b', ambos da Constituição Federal.

3.5.4. Ainda quanto a esse ponto, importa ressaltar que o artigo 84, VI, "a", da CF, invocado pela União em sua manifestação, NÃO autoriza a extinção de cargos e funções públicas ocupadas por decreto, mas apenas permite ao Presidente da República dispor sobre a "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos".

Por outro lado, a alegação da União de que as funções gratificadas, que deveriam ser extintas em 31/07/2019, seriam ocupadas por servidores efetivos, que não perderiam seus cargos, e, de outro lado, que não haveria a extinção de cargos efetivos, não autoriza o desrespeito às regras constitucionais, a qual foi explícita no sentido que somente podem ser extintos por decreto presidencial as funções ou cargos VAGOS, sem fazer, ressalte-se, qualquer restrição apenas aos cargos efetivos.

De igual modo, a eventual necessidade de contingenciamento orçamentário não autoriza a burla às regras constitucionais.

3.6. Também nessa análise preliminar, tem-se que o Decreto nº 9.725/2019 afetaria diretamente a gestão das universidades e institutos federais em Pernambuco, aos quais a Constituição de 1988, em seu art. 207, atribuiu autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Evidentemente não se está a afirmar que a autonomia universitária é absoluta ou dispensaria as instituições de ensino de adequarem-se, dentro do possível, a eventuais restrições orçamentárias.

Ocorre que apenas a lei em sentido formal poderia alterar a estrutura de tais instituições, conforme previsto nos arts. 84, VI, 'b', e 48, X, que preveem a extinção de cargos e funções por decreto presidencial somente quando estejam vagos.

Por outro lado, como acertadamente registrou o Ministério Público Federal, o Decreto nº 9.725/2019, ao exonerar e dispensar servidores ocupantes de

cargos em comissão e funções de confiança, "desbordou de sua finalidade normativa, passando a constituir-se em ato administrativo concreto que, sem chancela legal, ofende a autonomia universitária das instituições de ensino atingidas por suas disposições", porquanto, na prática, o Presidente da República estaria, através do referido decreto, substituindo "todos os atos administrativos de competência e atribuição exclusiva de Reitores (ou de Diretores de unidades), únicos atos possíveis para exonerar ou dispensar os servidores das suas funções de confiança".

A constatação de tais vícios, por si só, já demonstra, nessa análise prefacial, típica de uma cognição sumária, a probabilidade do direito alegado.

*3.7. Por outro lado, a extinção dos cargos e funções comissionadas, ainda que supostamente concentrados na área administrativa, **obviamente repercute negativamente na prestação dos serviços pelas Universidades e Institutos Federais.** A propósito, eis as informações prestadas pelas instituições pernambucanas, através de ofícios no inquérito civil nº 1.26.000.001179/2019-37, cujos trechos se transcreve abaixo:*

Ofício nº 200/2019 - GR/UFRPE, de 24/05/2019

"A extinção das funções com certeza vai gerar problemas para a Administração, correndo o risco dos servidores que se encontram nessa situação não quererem mais assumir responsabilidades além da que o seu Cargo exige. A instituição já possui dificuldades de encontrar servidores para assumirem estas funções pela exigência assumida não condizer com o valor pago pela gratificação.

Outro agravante é que algumas pessoas que assumem estas funções ao perdê-las terão que sair desses Setores, pois mesmo tendo escolaridade e competência para assumir a função, possuem Cargos que limitam as suas atribuições. E assim, evitando incorrer em desvio de função, terão que ser removidas, e como desdobramento ocorrerá a diminuição da força de trabalho do Setor; e no momento atual não há como haver reposição. Consequentemente, a UFRPE terá dificuldades na realização de atividades administrativas e de gestão e, por conseguinte dificuldades para viabilização de atividades de ensino, pesquisa, extensão, visto que as

atividades meio é quem dá o suporte para que as atividades fins se realizem.

Dentro de um olhar mais analítico, o valor a ser economizado com a extinção dessas funções será muito pequeno comparado com as consequências e os riscos de se gerar uma desorganização nos Setores e o prejuízo de prestar um serviço de qualidade ao seu público." (sem destaques no original)

Ofício nº 254/2019/GR/IPFE, de 29/05/2019

"As extinções das funções gratificadas atingirão as atividades administrativas e acadêmicas, visto que é o principal meio de exercício de docentes nas atividades administrativas e pedagógicas nas Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa e Extensão da Reitoria em complementação às suas cargas horárias nos Campi de lotação, bem como os servidores técnico-administrativos, ocupantes de cargos extintos, mas capacitados e com formação acadêmica para exercer determinadas tarefas que não são inerentes ao seu cargo, descaracterizando, assim, o desvio de função. (...)

Conforme esclarecido no item anterior, as atividades exercidas pelos docentes na Reitoria, além de suas atividades acadêmicas nos Campi, serão prejudicadas considerando que a legislação não dispõe de amparo legal para a manutenção de docentes na Reitoria. Os servidores técnico-administrativos em cargos extintos não poderão atuar nas áreas específicas que não sejam das atribuições de seus cargos, prejudicando as atividades em andamento." (sem destaques no original)

Ofício nº 411/2019-GR/UPFE, de 28/05/2019

"A UFPE em sua estrutura, levando em consideração os três campi, possui mais de 300 setores distribuídos em Diretorias, Coordenações, Escolaridades, Departamentos, Bibliotecas, entre outros, visando o alcance dos seus objetivos estratégicos, bem como o melhor atendimento a toda a Sociedade Acadêmica. **Dentre este universo que compõe a estrutura organizacional da Universidade, é relevante destacar a existência de servidores que são lotados nestas Unidades e que possuem funções gratificadas que deverão ser extintas por força do Decreto nº 9.725/2019, sendo os mesmos**

responsáveis pela coordenação das atividades desenvolvidas nas respectivas Seções, Secretarias, Escolaridades entre outros.

(...)

Os servidores ocupantes de cargos em funções gratificadas serão afetados, tendo em vista que os mesmos desenvolvem atividades que se vinculam direta ou indiretamente a projetos de ensino, pesquisa e Desenvolvimento Institucional em todas as Unidades Gestoras da UFPE.

(...)

A UFPE possui 75 programas de mestrado, 17 programas de mestrado profissional, 53 programas de doutorado, além de 564 grupos de pesquisa e 804 laboratórios. **Importante ressaltar que os servidores técnico-administrativos são responsáveis pelas coordenações, secretarias, seções e demais serviços para um funcionamento efetivo da Instituição.** (sem destaques no original)

3.8. Ademais, não há que se falar em ingerência indevida do Poder Judiciário para "adentrar no mérito administrativo de onde o governo deseja gastar e executar o orçamento da União", uma vez que não se está impondo qualquer gasto adicional ao Poder Público Federal, mas tão somente obstando a extinção, por via normativa inconstitucional, de cargos e funções comissionadas OCUPADAS na UFPE, UFRPE/UFAPPE e IFPE, em prejuízo do funcionamento dessas instituições.

3.9. Por fim, é imperioso ressaltar, que, além dos argumentos apresentados pelo Ministério Público Federal, este juízo entende que, no presente caso, a adequação do decreto com outras normas constitucionais, tais como a moralidade, a impessoalidade e o próprio princípio republicano, deve ser igualmente analisada.

Isto porque, em um contexto de constante alteração pessoal travado entre autoridades políticas contra a Instituições Públicas Federais de Ensino - com declarações, por parte das primeiras, que denotam intensas e explícitas emoções negativas, paixões e ressentimentos -, há razões suficientes para que se possa legitimamente questionar se a medida ora impugnada é efetivamente fruto de uma autêntica consciência republicana acerca dos problemas reais da nação ou se, em verdade, não passa da incapacidade de separar o público e o privado, os afetos da razão, a necessidade do revanchismo.

No momento em que autoridades públicas, destemperadamente, manifestam-se, em rede nacional, no exercício de suas funções, de modo a revelarem mais emoções que argumentos, mais irracionalidade que técnica, mais compromissos privados que políticas assertivas (sejam tais políticas de quaisquer lado do espectro ideológico), tais manifestações produzem efeitos.

No presente caso, o efeito é a suspeição que este juízo, cumprindo a Constituição da República Federativa do Brasil, impõe à presunção de legitimidade que deveria pairar sobre os motivos do decreto impugnado, em vista do aparente descompasso que há entre ele e a moralidade, a finalidade e a impessoalidade que devem reger os atos públicos, descompasso esse revelado pelos compromissos de foro íntimo (não republicanos) tão viscerais como os expressados pelas autoridades em relação ao tema.

Reforce-se: a presunção de legitimidade é essencial ao Estado Democrático de Direito bem como ao exercício regular das funções e burocracias estatais. Porém, essa prerrogativa do ato não é prerrogativa pessoal da autoridade e muito menos serve para a realização de desejos ou afetos com o verniz de republicanismo. Ou seja, a presunção de legitimidade não alberga a concretização pública de paixões ou interesses pessoais.

Em uma República, acaso exista dúvida em relação aos motivos que ensejaram o ato de uma autoridade - se o teor dos motivos são republicanos ou não republicanos -, desde que essa dúvida seja razoável e causada por posturas não condizentes com o decoro do cargo, a Constituição exige que o ato e/ou seus efeitos sejam sustados.

3.10. Quanto ao perigo da demora, vislumbra-se igualmente a sua presença, haja vista que, caso não deferida a tutela de urgência, suspendendo os efeitos concretos do Decreto nº 9.725/2019 em relação a UFPE, a UFRPE/ UFAPE e ao IFPE, a partir de 31 de julho de 2019, serão considerados automaticamente exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no referido decreto, o que, evidentemente, comprometerá o resultado da presente ação civil pública.

3.11. Por último, a fim de evitar a oposição inadequada e protelatória de embargos de declaração, a qual poderá ensejar, inclusive, a aplicação de

multa, é importante frisar não existir a menor necessidade de manifestação expressa sobre todos os argumentos levantados pelas partes, ***eis que as razões já expostas nesta decisão são suficientes para julgamento do pedido de tutela de urgência formulado.***

Ressalte-se, por oportuno, que mesmo após o advento no novo Código de Processo Civil, prevalece no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que "o julgador não é obrigado a rebater cada um dos argumentos aventados pela defesa ao proferir decisão no processo, bastando que pela motivação apresentada seja possível aferir as razões pelas quais acolheu ou rejeitou as pretensões da parte" (AgRg no AREsp 1009720/SP, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 25/04/2017, DJe 05/05/2017).

4. Ante o exposto, DEFIRO o pedido de liminar para determinar à União Federal abster-se de "aplicar os artigos 1º, II, 'a' e 'b', e 3º, do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, no âmbito do Estado de Pernambuco, no que tange à Universidade Federal de Pernambuco, à Universidade Federal Rural de Pernambuco e ao Instituto Federal de Pernambuco, bem como para OBSTAR OS SEUS EFEITOS CONCRETOS, impondo à União a obrigação de abster-se das práticas ilegais e inconstitucionais previstas no referido decreto, e em especial para o fim específico de: (i) suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, em relação às universidades e institutos federais acima referidos; (ii) que a ré não considere exonerados e dispensados os ocupantes dos cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019; (iii) que a ré não considere extintos os cargos em comissão e funções de confiança descritos no Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019".

Cite-se a União Federal para oferecer resposta no prazo legal.

Determino, outrossim, a intimação da UFPE, da UFRPE/UFAPÉ e do IFPE para informarem acerca de seu interesse no processo.

FELIPE MOTA PIMENTEL DE OLIVEIRA

*Juiz Federal no exercício da titularidade da 5ª Vara Federal da Seção
judiciária de Pernambuco*

[1] MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela inibitória (individual e coletiva). 3ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p.50.

[2] Idem, p.93.

[3] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9725-19.pdf