

AMICUS CURIAE NA ADPF nº 595: AÇÃO CONJUNTA ENTRE CAAP E UNE

O ano de 2019 há de marcar-se na história por, entre outros eventos, os múltiplos e reiterados ataques à educação pública, com especial centralidade nas instituições federais de ensino superior. Em momentos de obscuridade política e social, os locais de produção de saber crítico e revolucionário são alvos perfeitos às práticas de censura e repressão. Entretanto, se as armas do político e do econômico são fortes, mais forte é a esperança equilibrada, guia da humanidade na construção de um mundo emancipado e que inspirou muito dos que passaram e passam pela Vetusta Casa de Affonso Penna.

O Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP), ciente de seu compromisso institucional para com a comunidade acadêmica da Universidade Federal de Minas Gerais e para com a sociedade brasileira como um todo, lutou arduamente durante esse período na defesa do direito à educação de qualidade, um direito constitucionalmente garantido e que deve ser preservado em nome da própria nação. Nunca nos olvidamos do poder emancipatório da educação, nesse sentido, a educação liberta e não existe liberdade possível para um *nós* ou para um *eles*. Liberdade é apenas possível para um *todos*.

Somente em uma sociedade com educação de qualidade formalmente e materialmente garantida a todos poderemos efetivar o projeto de uma pátria justa e livre, como idealizado na nossa história constitucional e positivado na última Carta Magna.

Em conformidade com tal postura, o CAAP adotou as medidas disponíveis para encarar as múltiplas ofensivas contra as instituições federais de ensino. Participou ativamente das paralisações ocorridas durante o ano de 2019, juntamente com outros movimentos e setores da sociedade civil. Propôs iniciativa de exposição dos projetos de extensão da Faculdade de Direito, depois brilhantemente realizado pela Divisão de Assistência Judiciária e pelos projetos de extensão de nossa instituição. E como não poderia abster-se de fazer uso de sua ciência, tentou provocar a cessação dos efeitos do

contingenciamento por vias jurídicas, atuando diretamente com a União Nacional dos Estudantes (UNE).

O CAAP prestou o devido apoio jurídico à UNE para que essa pudesse participar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 595, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), protocolada em 18/07/2019, sob o número: 42301, pendente de julgamento, na condição de *amicus curiae*, produzindo a peça referente à colaboração da UNE, a qual apresentamos na sequência. O texto a seguir reproduz a peça que foi protocolada na ADPF n° 595 acrescida de atualizações em decorrência do descontingenciamento de parte do orçamento bloqueado, e esmiuçando argumentos apresentados para colaborar o julgamento no STF. Trata-se de um documento de estimável valor acadêmico, como referência possível a estudos históricos, devendo, pois, ser devidamente registrado para que as gerações futuras possam conhecer e reconhecer-se na vida de luta que sempre levou adiante o CAAP na história da República.

Redatores: Thais Silva Bernardes; Marina Soares Marinho; André Almeida Gonçalves; Álvaro Luis Ribeiro Reis; Mariana Barcelos Faria; Péricles Alvarez Caldeira Brant; Ana Clara Reis Torres.

Apoiadores da iniciativa: Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia; Emílio Peluso Neder Meyer; Florivaldo Dutra de Araújo; Gisele Cittadino; João Paulo Allain Teixeira; José Carlos Moreira da Silva Filho; Marcella Furtado de Magalhães Gomes; Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Renan Quinalha; Vera Karam de Chueiri.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

ADPF n° 595

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

A *UNLÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE)*, associação civil sem fins lucrativos, representativa dos estudantes de ensino superior de todo o Brasil, por força do art. 1º da Lei n° 7.395/85, inscrita no CNPJ sob o número 29.258.597/0002-31, com sede na Rua da Praia do Flamengo, n° 132, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22210-030, e sub-sede na Rua Vergueiro, n° 2.485, Vila Mariana, São Paulo – SP; CEP 04101-200, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., por seus procuradores devidamente constituídos, solicitar sua admissão como *AMICUS CURIAE*, com fulcro no artigo 138 do CPC, nos artigos 7º, § 2º, da Lei 9.868/99 e 131, § 3º, do Regimento Interno do STF.

I. BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

1. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) propôs a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) em face de atos do Poder Público Federal, praticados pelo Senhor Ministro da Educação, de contingenciamento de parte significativa das verbas constantes do orçamento e destinadas às universidades federais e aos institutos federais, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais, consubstanciados nos artigos 5º, II, e 93, IX e X (princípios da legalidade e da motivação), bem como no artigo 207, *caput*, (princípio da autonomia universitária) da Constituição Federal.
2. Relatam os Autores que no dia 29 de março foi editado o Decreto n° 9.741/2019, que alterou o Decreto n° 9.711/2019, para permitir ao Secretário Especial da Fazenda, do Ministério da Economia, remanejar os limites de movimentação e empenho do Anexo I

(o que, originalmente, era permitido apenas com relação aos Anexos II, III, IV da ADPF nº 595). Além da competência para remanejar os limites de empenho, o novo Decreto permitiu ao Secretário Especial ampliar os limites estabelecidos para os órgãos relacionados no Anexo I da ADPF nº 595 (dentre eles, o Ministério da Educação) até o valor de R\$ 5.372.700.000,00 (cinco bilhões, trezentos e setenta e dois milhões, setecentos mil reais).

3. Com a definição de novos limites de empenho nos Anexos ao Decreto, *verificou-se que a Educação sofreu a maior restrição orçamentária*, correspondente ao contingenciamento de 24,7% (vinte e quatro por cento e sete décimos)

4. Apesar de a educação gozar de status privilegiado na Constituição, sendo tratada como imprescindível para a construção de uma sociedade justa, desenvolvida e autônoma, garantida e mencionada expressamente em diversos dispositivos constitucionais, entendeu a União Federal que a sua opção política não feria preceitos fundamentais. Isso porque haveria embasamento legal para a prática dos seus atos.

5. Desde já é necessário lembrar que a norma jurídica não corresponde ao texto de determinado artigo ou à redação de determinado diploma legal. O conteúdo da norma apenas é conhecido a partir da integração de variados dispositivos que tratam da situação fática regulamentada pela norma jurídica. É impossível analisar a juridicidade dos fatos relatados nesta ADPF restringindo-se à letra fria da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente porque o conflito ocorre com relação a preceitos constitucionais.

6. O Decreto nº 9.711/2019 atendeu ao disposto no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), segundo o qual o Poder Executivo deve estabelecer, em até 30 (trinta) dias após a publicação dos orçamentos, a programação financeira e o cronograma de execução de desembolso.

7. Já o Decreto nº 9.741/2019, que modificou o Decreto nº 9.711/2019, foi editado, supostamente, com base no que previu o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), o qual permite a limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustração de receitas:

Art. 9º da LRF. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta

dias subsequentes, *limitação de empenho e movimentação financeira*, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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.

8. A perspectiva de frustração de receitas teria sido atestada por meio do relatório resumido da execução orçamentária (RREO), cuja publicação ao final de cada bimestre é exigida pelo §3º do art. 165 da CRFB/1988. Como destacado pelos Autores, o estabelecimento de metas fiscais serve à gestão responsável da máquina pública, e essa gestão apenas pode ser adjetivada como responsável se não descuidar da persecução do bem comum. É lição basilar do Direito Administrativo que, mesmo onde houver discricionariedade, não age o gestor público guiado por suas convicções ou vontades próprias, mas pelo bem comum. E o que deve ser entendido como bem comum está definido na Constituição. Por isso, é absolutamente plausível concluir que o orçamento é a peça que organiza os recursos financeiros públicos para consecução do bem comum.

9. Posto dessa maneira, já seria suficientemente questionável o contingenciamento de recursos destinados ao Ministério da Educação, porque *embora a educação seja priorizada na Constituição, ela foi preterida no corte de gastos* (sofreu o maior contingenciamento). Mas não é só isso. Relataram os Autores, e é do conhecimento geral, que no dia 30 de abril de 2019, o próprio Ministério da Educação se manifestou a respeito dos bloqueios efetuados no orçamento de apenas 3 (três) universidades federais: a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade de Brasília (UnB). Segundo as declarações do Ministro Abraham Weintraub, *a motivação para a limitação orçamentária seria o “desempenho acadêmico abaixo do esperado” e a realização de eventos que foram classificados como “balbúrdia”*.¹ Posteriormente, alegou que o contingenciamento seria revertido se houvesse a aprovação da Reforma da Previdência.

¹ ESTADÃO. MEC cortará verba de universidade por 'balbúrdia' e já enquadra UnB, UFF e UFBA. Publicado em 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>. Acesso em: 27 jun. 2019.

Em outro pronunciamento, assim se manifestou o Ministro: “[a]s universidades que, ao invés de tentar melhorar o desempenho acadêmico, estiverem gerando caos terão seus recursos reduzidos”. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/11/politica/1557603454_146732.html. Acesso em 27 jun. 2019.

10. Após a repercussão negativa dos cortes seletivos e das declarações emitidas pelo Ministério, foram anunciados os cortes generalizados. Todas as universidades brasileiras seriam afetadas, o que se confirmou com o acesso das administrações universitárias ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

11. O que se seguiu foram ataques à autonomia universitária, em uma espécie de retaliação pela mobilização da sociedade contra os cortes de gastos. Por meio do Decreto n° 9.794/2019, foi restringida a autonomia universitária ao submeter ao crivo do MEC e da Casa Civil as nomeações de reitor, vice-reitor e pró-reitores e ao MEC as nomeações de diretores de ensino das entidades federais. Esse Decreto revogou, ainda, a delegação de competência dos reitores, entre outras alterações na administração universitária.

12. Resultado das pressões da sociedade civil e da liberação de valores pelo Ministério da Economia, o Ministério da Educação promoveu a liberação de mais da metade do valor contingenciado (R\$ 1,156 bilhão), realizando liberações sucessivas de menores quantias, até o sexto descontingenciamento de cerca de R\$ 1,1 bilhão, anunciado no dia 18 de outubro de 2019. Deste, há de considerar que a liberação final do valor de R\$ 771 milhões para universidades federais e R\$ 336 milhões para institutos federais, conforme informação prestada pelo próprio MEC, é resultado de realocação de recursos dentro da pasta, não por liberações adicionais do Ministério da Economia². Assim, a pasta ainda sofre da ausência de recursos, fruto do bloqueio orçamentário do Ministério da Economia, mesmo que não referente exclusivamente aos institutos federais de ensino superior.

13. Ainda que se tenha descontingenciado a maior parte dos valores que haviam sido bloqueados, os impactos do corte já haviam sido feitos. Ao contingenciar as verbas, o MEC obrigou as gestões das instituições federais de ensino a reorganizar os serviços que eram oferecidos aos alunos e à população em geral, rever contratos com empresas terceirizadas responsáveis pela segurança, manutenção e limpeza das instituições. Tudo isso, levou ao cancelamento e a diminuição de serviços até então oferecidos, e à demissão de inúmeros funcionários que por anos a fio foram responsáveis por manter o bom funcionamento de instituições de ensino federais.

² MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MEC libera 100% do orçamento de universidades e institutos federais. 18 de out. de 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=81431>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

14. Não bastasse o que já foi descrito, evidentemente, a liberação tardia das verbas não favoreceu para a melhoria da estrutura, do funcionamento, e muito menos da qualidade de ensino das instituições, o que promoveu foi apenas uma corrida para que a verba até então cortada do orçamento não fosse perdida e que por força da PEC 241, trouxesse ainda mais prejuízos às instituições federais no ano de 2020. Logo, a verba que foi contingenciada que seria utilizada para melhorar a qualidade de ensino, teve de ser gasta com objetivos que não eram os mais prioritários e muito menos reverteram os prejuízos que já haviam sido causados.

15. Incansavelmente, o Ministro da Educação continua³ proferindo ilações relacionadas a existência de “balbúrdia” nas instituições federais de ensino, proferindo frases que de acordo com suas palavras servem à função de “causar”, mas, que apenas tem desprestigiado o ensino público brasileiro que conforme será explanado neste documento, é referência internacional.

16. Diante dos vários atos praticados contra a educação no Brasil, fica evidente a lesão aos preceitos fundamentais da Constituição, em especial o *direito fundamental social à educação*. Mais especificamente, foram feridos os preceitos consubstanciados nos arts. 5º, inc. II, e 93, incs. IX e X (princípios da legalidade e da motivação), bem como no artigo 207, *caput* (princípio da autonomia universitária) da Constituição Federal.

II. DA LEGITIMIDADE DA UNE PARA FIGURAR NA AÇÃO

17. A União Nacional dos Estudantes – UNE, fundada em 1937, é a entidade máxima de representação dos estudantes universitários brasileiros e teve importante participação em todos os momentos políticos cruciais do Brasil, colocando-se sempre ao lado do seu Povo. Não é por menos que a UNE foi uma das primeiras entidades a serem atacadas quando do golpe militar de 1964, sendo colocada na ilegalidade, tendo sua diretoria perseguida, e alguns de seus integrantes presos, exilados, torturados e mortos. Mas nem a força das armas calou a UNE, que mesmo durante os piores anos da Ditadura Militar,

³ ESTADAO. MEC vai exigir contratação de professor sem concurso para universidade que aderir ao Future-se. Publicado em 23/09/2019. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-vai-exigir-contratacao-de-professor-sem-concurso-para-universidade-que-aderir-ao-future-se,70003020974>.

exerceu seu papel com altivez, representando a voz dos estudantes e clamando por Democracia.

18. A UNE é constituída como uma associação civil sem fins lucrativos, sob o regime do direito privado e entre seus objetivos sociais (artigo 2º do Estatuto Social) estão: “congregar e representar os estudantes do Brasil, promovendo a sua união em torno da solução de seus problemas”, “defender os interesses gerais dos estudantes e de cada um em particular”, “pugnar em favor da gratuidade e melhoria do ensino no País”, “lutar pela contínua adequação da universidade às necessidades científicas, culturais, sociais e econômicas de nosso povo”, “lutar pelo livre acesso à educação”, “pugnar pela democracia e liberdade fundamental do Homem, sem distinção de raça, cor nacionalidade, orientação sexual, convicção política ou religiosa”, “defender os interesses coletivos e difusos dos estudantes brasileiros de nível superior”, entre outros.

19. Outrossim, a Lei nº 7.395/1985, em seu artigo 1º, reconhece a União Nacional dos Estudantes (UNE) como entidade representativa do conjunto dos estudantes das Instituições de Ensino Superior existentes no País.

20. Como se vê, a função primordial da UNE e a razão de sua existência é representar os estudantes brasileiros, servindo como sua voz. Nenhuma outra entidade está melhor habilitada a fornecer ao Supremo Tribunal Federal as informações sobre as implicações e repercussões dos cortes no orçamento das Universidades Federais Brasileiras sob o ponto de vista dos estudantes universitários. Prova disso é que, em todo o Brasil, são mais de 7 (sete) milhões de associados matriculados em instituições de ensino superior públicas e privadas.

21. Contudo, a representatividade da UNE não decorre exclusivamente do imperativo legal. A entidade está estruturada de maneira a dar vez e voz a todos os estudantes brasileiros que desejem participar da construção dos rumos do movimento estudantil.

22. Para tanto, a UNE se divide, basicamente, em três instâncias: i) o Conselho Nacional de Entidades de Base (CONEB), que reúne os diretórios acadêmicos (DAs) e centros acadêmicos (CAs) do Brasil; ii) o Conselho Nacional de Entidades Gerais (CONEG), que agrega os diretórios centrais de estudantes (DCEs) e executivas nacionais de cursos; e iii) o Congresso da UNE (CONUNE), formado por todas as entidades (gerais e de base) e também por todos os estudantes que quiserem, de maneira livre, participar.

23. O CONUNE acontece a cada dois anos e corresponde à maior instância deliberativa do movimento estudantil brasileiro, quando é escolhida a nova diretoria da UNE e quando são decididos os rumos da entidade para os próximos 2 (dois) anos de gestão.
24. A UNE vem demonstrando, ao longo dos seus 82 (oitenta e dois) anos, que além de atuar diuturnamente na defesa de pautas educacionais na arena política, também é capaz de promover a defesa dos estudantes em demandas judiciais propostas perante esta Corte Suprema. Nesse sentido, ressalta-se a participação da UNE em sede de audiência pública realizada no âmbito da ADPF nº 186/DF, em que se discutia a constitucionalidade da política de quotas nas universidades federais.
25. A UNE também teve deferido o seu ingresso como *amicus curiae* nos autos da ADIn nº 5108/DF, em que se discute a constitucionalidade das expressões “filiadas àquelas” e “pelas entidades nacionais antes referidas”, ambas da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013 (Lei da Meia-Entrada).
26. Do mesmo modo, a UNE foi admitida como *amicus curiae* nos autos da ADIn nº 5.537/AL, que discutia a inconstitucionalidade da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 (Lei Escola Livre), que flagrantemente cria novas Diretrizes e Bases para Educação no Estado de Alagoas, impondo sérias restrições à liberdade de cátedra ao aos princípios da pluralidade e da gestão democrática da educação; bem como foi admitida como *amicus curiae* nos autos da ADIn nº 5658, proposta pelo PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT em face da Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou radicalmente a ordem constitucional brasileira, restringindo a liberdade do legislador quanto às escolhas orçamentárias e desestruturando bases materiais necessárias à efetivação dos direitos fundamentais à saúde e à educação.
27. Ante o exposto, tratando-se a ADPF nº 595 de discussão de tema tão relevante na esfera jurídica de milhares de estudantes e, por conseguinte, de toda a sociedade, faz-se imperiosa a participação da União Nacional dos Estudantes para o aprofundamento do debate acerca da controvérsia apresentada a este Colendo Supremo Tribunal Federal.

III. DO CABIMENTO DA ADPF

28. Como destacado na Inicial, o art. 102, § 1º da CRFB/1988 prevê que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”. A Lei nº 9.882/1999 regulamentou o dispositivo, definindo os pressupostos para o seu cabimento (existência de ato do Poder Público, lesão a preceito fundamental e subsidiariedade).

29. A existência de ato de Poder Público é evidente. Os bloqueios verificados no SIAFI ocorreram em suposta conformidade com o autorizado pelo Decreto nº 9.741/2019 e foram praticados por membros da Administração Pública, por meio de sistema digital da Administração federal.

30. Não se confunde o objeto desta ADPF com o objeto de eventual Ação Direta de Inconstitucionalidade, justamente porque se questiona a prática de atos não formalizados em lei. A afronta ao preceito fundamental da educação [direito fundamental social] não decorreu da alteração do limite de empenho para a rubrica correspondente ao Ministério da Educação, mas da efetivação do contingenciamento. Fica evidente, também, que esta ação cuida de efeitos concretos, o que não se admite questionar por ADIn.

31. Ademais, ainda sobre a subsidiariedade, consoante ressaltado na Inicial, há “relevante interesse público” na análise da questão submetida a juízo. Conforme dados do INEP, datados de 2017, existem no país 63 (sessenta e três) universidades federais, 6 (seis) faculdades e 40 (quarenta) instituições, distribuídas entre Institutos Federais de Educação e Centros Federais de Educação Tecnológica. Estão matriculados nas referidas instituições federais 1.306.351 (um milhão, trezentos e seis mil e trezentos e cinquenta e um) alunos. São empregados 119.544 (cento e dezenove mil e quinhentos e quarenta e quatro) professores e 143.454 (cento e quarenta e três mil e quatrocentos e cinquenta e quatro) técnicos administrativos⁴. As universidades públicas ainda possuem programas de pesquisa, prestam serviços gratuitos ou favorecidos à comunidade, empregam terceirizados e são um motor de desenvolvimento para muitas regiões brasileiras. Por esse motivo, o anúncio do contingenciamento levou às ruas centenas de milhares de pessoas

⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior em 2017. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 5 de julho de 2019.

no dia 15 de maio, em mais de 200 (duzentas) cidades do país (a maior mobilização pública a respeito de um ato governamental desde o início do novo mandato presidencial).⁵ Não restam dúvidas quanto à importância da resolução desta demanda.

32. Finalmente, como já restou demonstrado ao longo da Inicial e será reforçado nesta manifestação, houve ferimento ao preceito fundamental do *direito à educação*. Os dispositivos constitucionais que informam o conteúdo deste direito deixam claro que se está diante de um dos mais importantes pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro. A educação, ao mesmo tempo que é um direito em si mesma, pela importância do conhecimento para o desenvolvimento autônomo cidadão, é instrumental para garantir outros direitos, como o direito ao trabalho, o direito à saúde, o direito ao lazer, o direito à cultura, o direito à alimentação, entre muitos outros que são alcançados a partir do ensino ou por meio da prestação de serviços à comunidade pelas instituições federais de ensino.

33. O desbloqueio do valor referentes às instituições federais de ensino superior representa satisfação parcial do pleito da UNE e do objetivo que a legitima exercer juridicamente sua pretensão, qual seja o de ser instituição defensora de educação de qualidade para a sociedade brasileira. A garantia de um sistema educacional eficaz não se esgota na liberação de valores de um contingenciamento arbitrário, mas também no estabelecimento de garantias de não repetição do ocorrido.

34. Assim como opera o controle de legalidade e constitucionalidade do Estado, a atuação da UNE não se esgota em medidas repressivas, agindo também preventivamente na proteção de direitos constitucionalmente garantidos. A prevenção inclusive tem melhores condições de realizar o objetivo da organização, visto que tende a obstaculizar a produção de efeitos danosos à sociedade, impedindo lesão de direitos, mesmo que provisória, como foi o caso. Nesse sentido, é de interesse da organização a instituição de um precedente que coíba casos futuros de contingenciamento arbitrários e parcialmente justificados ou injustificados pelo Poder Executivo, em todos os níveis da federação.

⁵ Cf. amplamente noticiado. Ver, por todas: G1. *Protestos e paralisações contra cortes na educação ocorrem em todos os estados e no DF*. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/cidades-brasileiras-tem-atos-contra-bloqueios-na-educacao.ghtml>. Acesso em: 02 jul. 2019.

IV. DO MÉRITO

IV.1 DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO E DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO

35. O art. 6º da CRFB/1988 é expresso em qualificar como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

36. Direitos sociais são direitos fundamentais e estão protegidos como cláusula pétrea no art. 60, inc. IV, §4º da CRFB/1988. Nas palavras do Exmo. Ministro Gilmar Mendes:

[...] argui-se que os direitos sociais não podem deixar de ser considerados cláusulas pétreas. No Título I da Constituição (*Dos Princípios Fundamentais*), proclama-se a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e essa dignidade deve ser compreendida no contexto também das outras normas do mesmo Título, em que se fala no valor social do trabalho, em sociedade justa e solidária, em erradicação da pobreza e marginalização e em redução de desigualdades sociais. Tudo isso indica que *os direitos fundamentais sociais participam da essência da concepção de Estado acolhida pela Lei Maior. Como as cláusulas pétreas servem para preservar os princípios fundamentais que animaram o trabalho do constituinte originário e como este, expressamente, em título específico da Constituição, declinou tais princípios fundamentais, situando os direitos sociais como centrais para a sua ideia de Estado democrático*, os direitos sociais não podem deixar de ser considerados cláusulas pétreas. No inciso IV do § 4º do art. 60, o constituinte terá dito menos do que queria, terá havido uma “lacuna de formulação”, devendo-se ali ler os direitos sociais, ao lado dos direitos e garantias individuais. A objeção de que os direitos sociais estão submetidos a contingências financeiras não impede que se considere que a cláusula pétrea alcança a eficácia mínima desses direitos.⁶ (grifo nosso)

37. Como dito anteriormente, o direito à educação compõe o núcleo ideológico constitutivo do Estado e da sociedade presente na Constituição formal. O direito à educação é fundamento de validade para outras normas do ordenamento jurídico e mesmo da própria Constituição. Trata-se, como visto, de preceito fundamental da Constituição brasileira. O próprio art. 205 da CRFB/1988 não deixa dúvidas a respeito:

Art. 205. 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.* (grifo nosso)

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*, p. 122.

38. De fato, a educação é imprescindível para a garantia da dignidade da pessoa humana. *É por meio da educação que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil podem ser alcançados: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*⁷.

39. No caso do ensino superior, é evidente a sua participação na consecução dos objetivos fundamentais enumerados. *A Universidade é muito mais que uma sala de aula. A realização de concurso público e a implementação de ações afirmativas para o ingresso nas universidades permite a convivência de alunos de classes sociais, raças, gêneros, idades, localidades e circunstâncias de vida muito diversas. Os privilégios inerentes a uma sociedade tão desigual como a brasileira podem ser equalizados nas e através das Universidades e dos outros institutos federais de ensino, porque ali estudam todos, cada um portador da sua própria história, e ali devem estar abertas a todos as mesmas oportunidades. É claro que tais instituições não estão imunes aos problemas sociais que nascem externamente, mas sem dúvidas passa por elas a solução. O ambiente plural que já existe - e que deve ser ampliado, não mitigado - é um difusor da solidariedade, da tolerância e da empatia, essenciais para a formação de uma sociedade justa e livre.*

IV.1.A. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO FEDERAIS NA INCLUSÃO SOCIAL DOS JOVENS NA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

40. O Brasil é um país de extrema desigualdade em diversos quesitos, como com relação à renda, ao acesso à educação e ao mercado de trabalho - por isso, os cidadãos devem ser capacitados para participar em situação de igualdade na vida política, econômica e social⁸. Dessa forma, é notável que *a educação é uma das iniciativas nodais para a redução das desigualdades*⁹ e é nesse sentido que se percebe o papel vital das instituições de ensino federais, ao alavancar a vida de jovens estudantes oferecendo educação de qualidade de forma gratuita.

⁷ Art. 3º da CRFB/1988.

⁸ DA SILVA, Fabiana Carvalho. *A democratização do acesso ao ensino superior um estudo sobre o sistema de reserva de vagas étnicos-raciais e sobre o programa universidade para todos*. 2007. Tese de Doutorado, p. 157.

⁹ Idem.

41. Diante disso, as ações afirmativas implementadas há mais de 15 anos nas instituições federais têm trazido resultados muito positivos, possibilitando a democratização do acesso à educação federal e a manutenção da qualidade de ensino das instituições. Nesse sentido, estudos apontam que:

[...] o sistema de cotas não implica em uma redução da nota média dos ingressantes nas universidades federais. Em contrapartida, os percentuais de participação dos grupos contemplados seriam elevados para qualquer modalidade de cota, cumprindo os objetivos buscados por uma ação afirmativa desse tipo.¹⁰

42. Além disso, vale uma observação especial com relação à eficácia¹¹ da política afirmativa de cotas raciais. Pesquisas apontam que a chance de ter um diploma de graduação aumentou quase 4 (quatro) vezes para a população negra nas últimas décadas no Brasil. O percentual de pretos e pardos que concluíram a graduação cresceu de 2,2%, em 2000, para 9,3% em 2017.¹²

IV.1.B. AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SÃO OS GRANDES LABORATÓRIOS DA PESQUISA NACIONAL

43. O desenvolvimento nacional é um dos maiores beneficiados pelo ensino superior público. As universidades são o motor da inovação no Brasil. Seja nas áreas das ciências exatas, da saúde e ciências biológicas, dos estudos geológicos, das artes, das ciências humanas e sociais, *a pesquisa é o que permite que setores diversos do país avancem socioeconomicamente*. Embora seja corriqueiro afastar a academia do mercado tradicional de trabalho, não é possível ignorar que o conhecimento teórico é a base que explica, justifica e serve de matéria prima para o desenvolvimento de práticas produtivas.¹³

¹⁰ VILELA, Lara; MENEZES-FILHO, Naercio; TACHIBANA, Thiago Yudi. As Cotas nas Universidades Públicas Diminuem a Qualidade dos Alunos Selecionados? Simulações com dados do ENEM. *Policy Paper*, v. 17, p. 46, 2016.

¹¹ ASSUNÇÃO, Amanda Vanessa Pereira de. *Política de cotas raciais na UnB: um estudo sobre o acesso de negros na universidade durante o período 2004 a 2012*. 2016.

¹² AGÊNCIA BRASIL. *Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-05/cotas-foram-revolucao-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista>. Acesso em 07 de julho de 2019.

¹³ Silva, Talita de Moraes Gonçalves; Berriel, Cecília Machado. *O Impacto das Ações Afirmativas no Ensino Superior e o Desempenho dos Alunos*. Rio de Janeiro, 2014---. Dissertação de Mestrado – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas

44. A relevância das instituições federais de ensino é comprovada no percentual de pesquisas realizadas por essas instituições. Mais de 90% da pesquisa científica brasileira é desenvolvida por instituições públicas de ensino e, dessas, substancial parcela por instituições federais, como demonstra o relatório “Research in Brazil”, disponibilizado pelo *Clarivate Analytics* à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹⁴. Abaixo, o gráfico com o desempenho das principais universidades brasileiras em pesquisa¹⁵:

Desempenho das principais universidades brasileiras em pesquisa
Período 2011-2016

Universidade	Documentos na Web of Science	Impacto da citação	Artigos no Top 1 (%)	Artigos no Top 10 (%)
Univ. de São Paulo (USP)	54.108	0,93	1,06	7,96
Univ. Estadual Paulista	20.023	0,79	0,69	6,10
Univ. Estadual de Campinas	17.279	0,94	1,22	8,35
Univ. Federal do Rio de Janeiro	16.203	0,93	1,11	8,18
Univ. Federal do Rio Grande do Sul	14.611	0,89	0,86	6,6
Univ. Federal de Minas Gerais	13.294	0,88	0,67	6,24
Univ. Federal de São Paulo	10.667	0,93	1,05	6,15
Univ. Federal do Paraná	8.233	0,67	0,44	5,31
Univ. Federal de Santa Catarina	7.908	0,91	0,66	6,79
Univ. do Estado do Rio de Janeiro	6.433	1,01	1,45	8,98
Univ. Federal de Pernambuco	6.420	0,73	0,48	5,51
Univ. Federal de Viçosa	6.373	0,63	0,56	4,33
Univ. de Brasília	6.218	0,89	1,13	6,10
Univ. Federal de São Carlos	5.794	0,72	0,50	6,28
Univ. Federal de Santa Maria	5.750	0,65	0,24	4,96
Univ. Federal do Ceará	5.621	0,76	0,75	6,12
Univ. Federal Fluminense	5.441	0,71	0,70	5,99
Univ. Federal de Goiás	4.217	0,74	0,81	5,90
Univ. Federal da Bahia	4.198	0,81	0,88	6,77
Univ. Estadual de Maringá	4.067	0,61	0,44	4,50

Fonte: Research in Brazil - A report for CAPES by Clarivate Analytics - 2017

45. Os resultados das pesquisas realizadas impactam na realidade individual e coletiva de cidadãos brasileiros e estrangeiros. Essas pesquisas, inclusive, são internacionalmente reconhecidas por meio de premiações. Exemplos como o do epidemiologista Cesar Victora, professor emérito na Universidade Federal de Pelotas (UFPel) - premiado com o Prêmio Gairdner, a maior premiação canadense na área, em razão de pesquisas desenvolvidas sobre amamentação e nutrição materno-juvenil (pesquisas essas que

¹⁴ CLARIVATE ANALYTICS. *Research in Brazil - A report for CAPES*. 2017. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/pt/sala-de-imprensa/noticias/8726-documento-disponibilizado-a-capes-apresenta-desempenho-e-tendencias-na-pesquisa-brasileira>. Acesso em: 07 jul. 2019.

¹⁵ ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - SEÇÃO SINDICAL DO ANDES-SN. Só instituições públicas fazem pesquisa no Brasil, afirma organização. Curitiba, 02 fev. 2018. Disponível em: <https://apufpr.org.br/so-instituicoes-publicas-fazem-pesquisa-no-brasil-afirma-organizacao/>. Acesso em: 07 jul. 2019.

orientaram a execução de políticas públicas no Brasil e em outros países)¹⁶ - e dos estudantes da Universidade Federal de Minas Gerais, Letícia Pinheiro Rizério Carmo e Louison Mbombo - incluídos na lista dos 15 jovens líderes mais influentes do mundo de 2019, pela União Europeia¹⁷ -, demonstram o impacto relevante e positivo das pesquisas realizadas nas referidas instituições.

IV.1.C. A POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA-SOCIAL POR MEIO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

46. Finalmente, a Universidade é instrumento fundamental para a erradicação da pobreza. *A ampliação do ensino superior no contexto da educação nacional reflete e promove o desenvolvimento econômico-social do país*¹⁸, bem como realiza, direta ou indiretamente, os comandos programáticos constitucionalmente estabelecidos. Para substancial parcela da população nacional, é definitiva a conclusão de um curso superior ou técnico para o sucesso no mercado de trabalho e para a formação pessoal e cidadã; entendendo-se que a formação adquirida não é somente técnica, mas também humana. A contribuição técnica e humanística das instituições federais de ensino - que inevitavelmente desemboca na empregabilidade e na prestação de serviços à sociedade - é comprovada na proporção de

¹⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. *Cesar Victora ganha prêmio Gairdner de Saúde Global*. Pelotas, 28 mar. 2017. Disponível em: <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2017/03/28/cesar-victora-ganha-premio-gairdner-de-saude-global/>. Acesso em: 07 jul. 2019.

¹⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Estudante da UFMG é um dos 15 líderes jovens mais influentes do mundo*. Belo Horizonte, 30 mai. 2019. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/estudante-da-ufmg-e-um-dos-15-lideres-jovens-mais-influentes-do-mundo>. Acesso em: 07 jul. 2019.

¹⁸ A criação, em 2005, do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) demonstra o reconhecimento do impacto socioeconômico positivo dos institutos federais de ensino e a imperatividade da preservação de tais instituições e de suas atividades. Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Expansão da Rede Federal*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoos/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 07 jul. 2019 e MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA - UM NOVO MODELO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concecaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 07 jul. 2019.

atividades de extensão realizadas por essas instituições e nas colocações alcançadas em rankings nacionais e internacionais sobre a qualidade de ensino.¹⁹

47. Os Institutos Federais de Ensino têm importante papel no contexto de desenvolvimento econômico-social da nação considerada em sua totalidade. Contudo, para além das contribuições que promovem em nível nacional, são verificados resultados locais positivos derivados da sua atuação. *No contexto de interiorização da Rede Federal de Ensino, é verificável o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do salário médio e qualificação das populações atendidas, além de redução das taxas de desocupação*²⁰.

48. Os impactos socioeconômicos também são visíveis no que diz respeito à *inclusão de classes historicamente desfavorecidas nos quadros de formação superior e técnica*. Conforme a “V Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Estudantes das Universidades Federais”²¹, realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assistência Estudantil (Fonaprace), o número de estudantes do sexo feminino e de grupos étnicos socialmente desfavorecidos aumentou no cenário das instituições federais de ensino superior. Desse modo, tais instituições estão em contínua realização da promoção da igualdade formal e material da população brasileira.

IV.1.D. SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE OFERECIDOS PELAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

¹⁹ As Universidades Federais aparecem em destaque em variados rankings. A título de exemplificação, cita-se *The Times Higher Education World University Rankings* (https://www.timeshighereducation.com/rankings/impact/2019/overall#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/undefined) e *World University Rankings* (https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2019/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats); CWUR World University Rankings (<https://cwur.org/2018-19/brazil.php>); e Ranking Universitário Folha (<http://ruf.folha.uol.com.br/2018/>).

²⁰ VINHAIS, Henrique E. F. *Estudo sobre o impacto da expansão das universidades federais no Brasil*. São Paulo: USP, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-20012014-152929/pt-br.php> e BARBOSA, Marcelo P.; FAVERI, Dinorá B.; PETTERINI, Francis C. UMA AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS NAS ECONOMIAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Planejamento e Políticas Públicas. n. 50, jan./jun. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8504/1/ppp_n50_avaliao%C3%A7%C3%A3o.pdf.

²¹ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *V Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais*. Uberlândia, mai. 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/v-pesquisa-perfil-socioeconomico-dos-estudantes-de-graduacao-das-universidades-federais/>. Acesso em: 07 jul. 2019.

49. Porque a Universidade não se reduz à sala de aula, outros direitos fundamentais além da educação são através dela efetivados. É impossível no presente documento referenciar todos os programas fornecidos em condições favorecidas pelas instituições federais de ensino - entre os abundantes serviços públicos de qualidade ofertados pelas instituições federais de ensino, pode-se aludir ainda à alimentação por custo módico fornecida pelos restaurantes universitários; ensino de idiomas a preço acessíveis; aos clubes²² e museus²³ que são espaço de lazer e cultura para toda a comunidade; ao atendimento jurídico gratuito²⁴, que permite o acesso efetivo de milhares de pessoas à prestação jurisdicional.

50. Um exemplo central dessa faceta pode ser encontrado nos hospitais universitários, importantes ferramentas para prover saúde pública. *Segundo dados fornecidos pelo próprio Ministério da Educação*²⁵, 32 universidades federais de todas as regiões do Brasil prestam serviços de saúde à comunidade através de mais de 40 hospitais universitários, os quais:

[...] são centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área de saúde. [...]

²² Como o Clube Esportivo Universitário da Universidade Federal de Minas Gerais, os Centros Esportivos Universitários da Universidade Federal de Uberlândia e o Complexo Esportivo do Centro de Educação e Saúde (CES) da Universidade Federal de Campina Grande.

²³ São alguns exemplos: Museu da Universidade Federal do Pará (MUFPA); Museu do Seridó, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Museu de Arte (MAUC), da Universidade Federal do Ceará; Museu de Arqueologia e Etnologia e Museu de Arte Sacra (MAS), da Universidade Federal da Bahia; Museu de Geociências, da Universidade de Brasília; Casa da Ciência, Museu Dom João VI, Museu da Geodiversidade e Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Museu Universitário de Arte (MUnA), da Universidade Federal de Uberlândia; Museu de Arte Moderna Murilo Mendes, da Universidade Federal de Juiz de Fora; Museu de História Natural e Jardim Botânico da Universidade Federal de Minas Gerais; e o Museu de Arte Leopoldo Gotuzzo (MALG), da Universidade Federal de Pelotas.

²⁴ Veja-se, e.g., a atuação do Escritório Modelo de Assistência Jurídica (Emaj) da Universidade Federal do Alagoas, do Serviço de Assistência Jurídica Universitária (Saju) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul ou da Divisão de Assistência Jurídica (DAJ) da Universidade Federal de Minas Gerais. No mesmo sentido um projeto da Universidade Federal do Mato Grosso para esclarecer a comunidade acerca de seus direitos sociais, veja: *UFMT leva assistência jurídica beneficente à comunidade*. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/ufmt-leva-assistencia-juridica-beneficente-comunidade/>; e a participação do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal de Rondônia no Escritório Social de Atenção à Pessoa Egressa, ver: *Escritório social de atenção ao egresso é inaugurado em Porto Velho*. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/noticias/item/10329-escritorio-social-de-atencao-ao-egresso-e-inaugurado-em-porto-velho>.

²⁵ Conforme relação dos Hospitais Universitários: BRASIL. *Relação dos Hospitais Universitários*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/hospitais-universitarios/hospitais-universitarios?id=13808>. Acesso em 06 de julho de 2019.

Os hospitais universitários apresentam grande heterogeneidade quanto à sua capacidade instalada, incorporação tecnológica e abrangência no atendimento. *Todos desempenham papel de destaque na comunidade onde estão inseridos.*²⁶ (grifo nosso)

51. O Hospital Universitário Clementino Fraga Filho, e.g., braço assistencial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) realiza, por dia, atendimento ambulatorial e/ou exames em cerca de 1.000 pacientes, a manutenção de quase 200 internações e uma média de 25 cirurgias²⁷. Similarmente, o Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) possui elevada produtividade média mensal, diversificada em consultas, exames, cirurgias, entre outros²⁸.

PRODUÇÃO MÉDIA MENSAL	
Atendimentos de urgência:	4.500
Internações:	1.500
Consultas ambulatoriais:	36.000
Exames Laboratoriais	160.000
Cirurgias:	1.600
Partos:	200
Fonte: Relatório SIMEC (2018)	

52. Nesses hospitais são realizados projetos, tratamentos e procedimentos de qualidade - por vezes inovadores - que impactam milhares de pessoas. Diversas iniciativas contribuem para uma efetiva melhora na qualidade de vida de afetados por situações das mais variadas, que vão de simples hérnias²⁹ a Síndrome de Down³⁰, passando por surdez³¹ e problemas ortopédicos³².

²⁶ BRASIL. *Hospitais universitários*. Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/hospitais-universitarios/hospitais-universitarios>. Acesso em 7 de julho de 2019.

²⁷HUCFF. *Hospital Universitário Clementino Fraga Filho*. Estrutura. Disponível em: <http://www.hucff.ufrj.br/institucional/profissionais>. Acesso em 07 de julho de 2019.

²⁸ EBESRH. *Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais*. Estrutura Física. Conheça o HC. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/web/hc-ufmg/infraestrutura>. Acesso em 07 de julho de 2019.

²⁹ EBESRH. *Mutirão de cirurgia de hérnia e vesícula atende mais de 180 pacientes na Paraíba*. Publicado em 10 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.ebserh.gov.br/noticias/201906101732-mutirao-de-cirurgia-de-hernia-vesicula-atende-mais-de-180-pacientes-na-paraiba>. Acesso em 07 de julho de 2019.

³⁰ UFPR. *Projeto Vivências em Síndrome de Down da UFPR atende cerca de 30 pacientes por semana no Hospital de Clínicas*. 1 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portalfupr/noticias/projeto-vivencias-em-sindrome-de-down-da-ufpr-atende-cerca-de-30-pacientes-por-semana-no-hospital-de-clinicas/>. Acesso em 07 de julho de 2019.

53. O fundamental papel da universidade pública na luta pela diminuição de desigualdades e pela democratização do acesso universal à educação - já previamente mencionado - é visível ainda na assistência estudantil³³, que engloba moradias universitárias e programas como bolsas, assistência à saúde e estágios. Essas medidas - principalmente os alojamentos estudantis, que garantem moradia aos alunos carentes - concorrem para a permanência (e melhor experiência e desempenho) dos estudantes nas instituições federais de ensino, conforme se depreende de diversos relatos pessoais, reportagens³⁴ e estudos^{35 36 37}. Nesse sentido:

Algo que podemos destacar é que as mudanças ocorridas na vida acadêmica e social foram observadas no relato de grande parte dos entrevistados. Em linhas gerais, o *acesso aos auxílios permanência, moradia, saúde e alimentação refletem diretamente no desempenho e manutenção do estudante no curso em que está matriculado*. Sem estes auxílios, dificilmente os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica conseguiriam permanecer na universidade.³⁸ (grifo nosso)

³¹ EBSERH. *Ouvido biônico devolve audição a pacientes surdos tratados na Rede Ebserh*. 02 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.ebserh.gov.br/index.php/noticias/201907021120-ouvido-bionico-devolve-audicao-pacientes-surdos-tratados-na-rede-ebserh>. Acesso em 07 de julho de 2019.

³² EBSERH. FURG. *Profissionais desenvolvem trabalho pioneiro com órteses no HU-Furg*. 18 de junho de 2019. Disponível em: http://www2.ebserh.gov.br/web/hu-furg/noticia-destaque/-/asset_publisher/Nm3SIn4Jbrre/content/id/4200031/2019-06-profissionais-desenvolvem-trabalho-pioneiro-com-orteses-no-hu-furg. Acesso em 07 jul. 2019.

³³ ALVES, Jolinda de Moraes. A assistência estudantil no âmbito da política de educação superior pública. *Serviço Social em Revista*, v. 5, n. 1, Londrina, 2002.

³⁴ MENDES, Grazielle. Assistência reduz evasão de alunos. *Revista Diversa*, ano 6, nº 12, Edição do Vetsibular. jul. 2007. Disponível em: <https://www.ufmg.br/diversa/12/assistencia-estudantil.html>. Acesso em 06 jul. 2019.

³⁵ LACERDA, Izabella Pirro; VALENTINI, Felipe. *Impacto da Moradia Estudantil no Desempenho Acadêmico e na Permanência na Universidade*. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 22, n. 2, Maringá, p. 413-423, mai./ago. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pee/v22n2/2175-3539-pee-22-02-413.pdf>. Acesso em 07 jul. 2019.

³⁶ DAROS, Michelli Aparecida. Assistência estudantil e a evasão escolar no IFSP: elementos para reflexão. *Conexões - Ciência e Tecnologia*, v. 10, n. 1, Fortaleza, p. 32-43, mar. 2016. Disponível em: <http://conexoes.ifce.edu.br/index.php/conexoes/article/download/792/728>. Acesso em 07 jul. 2019.

³⁷ GILIOLI, Renato de Sousa Porto. *Evasão em instituições federais de ensino superior no Brasil: expansão da rede, SiSU e desafios*. Câmara dos Deputados, Estudo Técnico, mai. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_7371_evasao-em-instituicoes-de-ensino-superior_renato-gilioli. Acesso em 07 jul. 2019.

³⁸ ABREU, Marta Virgínia de Araújo Batista. Relatório da Pesquisa sobre assistência estudantil na UFT. Universidade Federal do Tocantins, Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, Diretoria de Acompanhamento dos Programas (DAP). Palmas, 2017. Disponível em: <http://download.uft.edu.br/?d=a491c2ab-5745-4ef1-bc56-61ec9c852e32;1.0:Relat%C3%B3rio%20Pesquisa%20Assist%C3%A2ncia%20Estudantil%20-%202017.pdf>. Acesso em 06 jul. 2019.

IV.1.E. O CARÁTER TRANSFORMADOR DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO E A VEDAÇÃO AO RETROCESSO

54. O que se pretende demonstrar é o papel transformador das instituições públicas de ensino, mecanismos eficientes e inafastáveis para concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e efetivar direitos constitucionalmente garantidos. *Por meio dessas instituições os comandos constitucionais programáticos foram e são realizados, muitos direitos foram conquistados, e agora não é mais possível regredir.*

55. Os direitos fundamentais sociais estão sujeitos às contingências financeiras, sendo que a cláusula pétrea do art. 60 resguarda da abolição “a eficácia mínima desses direitos”. *Ainda que se discuta se os atos perpetrados contra a educação alcançaram “a eficácia mínima desses direitos”, é evidente que houve retrocesso.*

56. *Diversas instituições federais de ensino vieram à público, em comunicados oficiais ou notícias divulgadas nos veículos oficiais das instituições (Anexo A - Documentos de Instituições Federais), anunciar os prejuízos causados pelo contingenciamento.* Entre as declarações, avisos sobre a demissão de terceirizados, paralisação da compra de insumos para pesquisas, redução na qualidade no atendimento de hospitais universitários, impossibilidade do pagamento de contas de água, luz, telefone, segurança e manutenção, dificuldades na conclusão de obras e impactos diretos nas atividades de extensão e pesquisa. Muito mais do que atentar contra a educação, o contingenciamento atentou contra uma gama de direitos fundamentais, fomentando a regressão das conquistas de toda a sociedade brasileira nas últimas décadas.

IV.2. DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS COM EDUCAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES

57. A CRFB/1988 edificou o Estado brasileiro valendo-se da educação como um de seus principais alicerces. Apresentar a educação como o caminho para alcançar uma sociedade igualitária e justa, como dito, não foi uma escolha aleatória. Por certo os direitos humanos são indivisíveis, mas no caso da educação, o seu caráter libertador é ainda mais patente.

58. A universalidade do direito à educação, expressamente referida na CRFB/1988 (arts. 211, § 4º; art. 212, § 3º; art. 214, inc. II), remete à ideia de que a educação de qualidade corresponde ao mínimo a que todo cidadão brasileiro tem direito [dignidade da pessoa humana]. Em outras palavras, a Constituição brasileira revela que não basta o acesso formal ao ensino, tampouco basta a oferta reduzida de vagas nas instituições. A norma maior, que direciona as políticas públicas relativas à educação, obriga que se tenha como objetivo essencial a sua ampliação, obedecendo um padrão de excelência, sem que haja exclusão de qualquer pessoa por qualquer razão. *A garantia de universalidade impede restrições*, porque a redução do serviço caminha no sentido inverso ao pretendido pela Constituição.

59. O contingenciamento de gastos, como posto na Introdução desta peça, está genericamente previsto, na LRF. “Genericamente” porque o fato de haver previsão legislativa para que ele ocorra, por óbvio, não permite que se desrespeite o núcleo material da Constituição. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como o seu nome indica e a sua ementa reforça, “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. A LRF veio para direcionar a atividade de gestão, padronizando atos e indicando limites para as situações em que há margem de discricionariedade para o gestor público.

60. O § 2º do art. 9º demonstra que o legislador complementar não ignorou a existência de outras normas que influenciam no tratamento das despesas públicas: “*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*”.

61. No caso dos recursos destinados à educação, a CRFB exige que a União aplique, anualmente, *no mínimo 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino* (art. 212, *caput*). A Constituição não fixou o montante de investimento, ela deixou a cargo Poder Público essa definição, estabelecendo um patamar de referência: pelo menos, 18% (dezoito por cento). Disso decorre que, tendo sido feita a opção legislativa de aplicar em educação recursos superiores ao mínimo constitucional, ela se torna obrigatória.

62. O raciocínio é de que as obrigações constitucionais e legais do ente são compromissos firmados com a população, aprovados pelo Poder Legislativo. Por isso,

não pode o Poder Executivo obstar a sua concretização, *mesmo que temporariamente*. A exegese da norma do §2º não poderia ser mais simples: cabe ao Poder Executivo executar as leis formuladas pelo Poder Legislativo. E no caso da educação, o Poder Legislativo decidiu que o orçamento de 2019 superaria o valor mínimo imposto pela Constituição. Firmou em lei orçamentária esse compromisso. É o que explica o Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo (USP), Fernando Facury Scaff:

Em síntese: a Constituição obriga a União a organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer a função redistributiva e supletiva em matéria educacional, tudo conforme o artigo 211 da Constituição, [...]. Ou seja, esta é uma *obrigação constitucional do ente federado União, que não pode ser contingenciada* — ou, no jargão, “não pode ser objeto de limitação”.

Eis o ponto. Esse parágrafo da Lei de Responsabilidade Fiscal impede que seja feito o contingenciamento dos gastos com educação, pois ele se constitui em obrigação constitucional da União. *As escolhas difíceis* decorrentes do encurtamento do lençol orçamentário não podem alcançar os gastos com educação, pois eles não podem ser contingenciados, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. Simples assim.

Seria possível perguntar: e as demais obrigações constitucionais, tais como alimentação, trabalho, moradia, lazer, transporte e outras constantes do artigo 6º da CF? Não são também *obrigações constitucionais dos entes federados*? Sim, sendo que também estão protegidas pela LRF. Ocorre apenas que os gastos com *educação e saúde* são *duplamente* protegidos, pois possuem fonte própria de financiamento *mínimo* estabelecida na Constituição e, como tal, estão inseridos na proteção das *cláusulas pétreas*, por força do artigo 60, parágrafo 4º, IV, CF. *Porém, o que exceder o mínimo deve constar da Lei Orçamentária Anual, sendo também protegido, pois se configura em obrigação constitucional da União e obrigação legal para aquele exercício.*³⁹

63. Entendimento similar está consignado na Representação PFDC nº 08/2019/PFDC/MPF (Anexo B - Representação MPF):

A matéria orçamentária, além desses importantes vetores, é reservada ao Legislativo. A ele compete editar os planos plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual (artigos 165 e 166). Mas também lhe cabe supervisionar e orientar a execução orçamentária (artigos 167 e 169). Aliás, pareceria muito pouco razoável que, uma vez definidas as alocações de recursos, o Executivo pudesse subvertê-las mediante expedientes diversos. Uma das interdições à execução orçamentária está, por exemplo, no inciso VI art. 167, pelo qual se veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

³⁹ SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. *Revista Consultor Jurídico*, 14 mai. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-e-proibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 02 jul. 2019.

64. E ainda que se argumente que a possibilidade de contingenciamento está prevista na própria CRFB/1988, ao exigir o controle da gestão pública por metas orçamentárias (art. 165), não merecem os bloqueios prosperarem. É que, como explicam os Drs. Professores da UFMG, Onofre Alves Batista Júnior, Emílio Peluso Neder Meyer, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Thomas da Rosa Bustamante, valer-se de um dispositivo constitucional para desviar dos efeitos de outro configura fraude à Constituição (Anexo C - Parecer Autonomia Universitária).

IV.3. DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO E DO EFEITO CONCRETO DE CORTES

65. Também para preservar a competência do Legislativo e garantir a separação de poderes, *a LRF autoriza tão somente o contingenciamento de recursos, não a realização de cortes*. Ao Poder Executivo não cabe rever as decisões do Poder Legislativo em matéria orçamentária. No caso em análise, como já demonstrado, *o contingenciamento possui efeitos concretos equivalentes a verdadeiros cortes*.

66. *De início, cumpre registrar que não houve a divulgação dos parâmetros que permitissem justificar a preterição da educação nas limitações de empenho e movimentação financeira*. A necessidade de motivação dos atos da Administração Pública decorre de comando constitucional. Corroborando o que foi exposto na Inicial, a CRFB/1988 impõe as garantias da legalidade (art. 5º, II); o dever de motivação de decisões judiciais e administrativas (art. 93, IX e X). Em complemento, acerca do dever de motivação, o art. 50 da Lei 9.784/1999 não poderia ser mais claro.

67. A educação é direito fundamental social, alicerce do Estado brasileiro. No entanto, foi o setor mais prejudicado com o contingenciamento do primeiro bimestre. O ato devidamente motivado exige a divulgação do parâmetro utilizado para suprir a queda de arrecadação. *É preciso demonstrar, muito mais do que justificar o déficit a partir de um relatório de frustração de receitas, a razão para escolha das rubricas a sofrerem reduções*.

68. *O relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e a Nota Técnica de avaliação da Câmara dos Deputados (NT nº 4/2019) não explicam os parâmetros utilizados para determinar o contingenciamento ou a motivação para o preterimento da educação* (o que permitiria avaliar a

hipótese, remota, de haver real justificativa para o preterimento). Simplesmente fundamentam a necessidade de contingenciamento e justificam a edição do Decreto nº 9.741/2019, não servindo para os atos subsequentes, de bloqueio dos recursos no SIAFI.

69. Nesse sentido, é muito pertinente a Manifestação do Ministério Público Federal:

A limitação de empenho e movimentação financeira ocorre no caso de frustração de arrecadação de receitas, mas nos montantes necessários ao cumprimento do estabelecido no Anexo das metas fiscais. Esses dois movimentos – limitação de empenho/movimentação e cumprimento das metas fiscais – são acompanhadas por comissão mista do Congresso Nacional.

Isso parece necessariamente claro, na medida em que o orçamento é definido pelo Legislativo, e a sua não execução tem que ser por ele também avaliada. De resto, a questão ganha complexidade, como já exposto anteriormente, nos campos da educação e da seguridade social.

Recorde-se que, aqui, o conflito se torna mais agudo, pois, de um lado, o imperativo de investimento público, e, por outro, a necessidade de gestão responsável.

[...]

Considerando que o Legislativo já definiu as alocações dos recursos, a manutenção de suas escolhas depende de que o percentual de limitação de empenho seja o mesmo no âmbito de todo o Ministério da Educação. Do contrário, o Executivo estará alterando as definições legislativas da distribuição da receita então prevista.

Alega-se, com frequência, que o “contingenciamento” não muda a LOA. Talvez não diretamente, porque, de fato, a limitação de empenho e de movimentação financeira significa apenas transferência da concretização da despesa para momento futuro. Mas não se pode ignorar o potencial de desorganização da atuação administrativa, pela incapacidade de planejamento e de baixa execução orçamentária quando da liberação dos recursos. (Representação PFDC nº 08/2019/PFDC/MPF)

70. Embora o contingenciamento possa ser revertido - o que o Governo vincula publicamente à aprovação da Reforma da Previdência -, os seus efeitos já são sentidos nas instituições federais de ensino. *Na prática, o contingenciamento já atua como corte de verbas.*

71. As reações nas instituições federais, vão desde a suspensão de eventos científicos que estavam programados à revisão de serviços continuados de limpeza, segurança, manutenção e portaria. Exemplos disso são: suspensão da realização de eventos acadêmicos no IFRS⁴⁰; redução do horário de funcionamento do Centro Esportivo Universitário (CEU) da UFMG, juntamente da suspensão de um projeto que recebia

⁴⁰ IFRS. *Informativo sobre os impactos dos cortes orçamentários nas atividades do IFRS*. 6 de maio de 2019. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/informativo-sobre-os-impactos-dos-cortes-orcamentarios-nas-atividades-do-ifrs/>. Acesso em 7 de julho de 2019.

estudantes de escolas públicas no espaço⁴¹; e a demissão de terceirizados na Unifal e Unifei⁴².

72. Soma-se à falta de transparência quanto ao contingenciamento a série de manifestações públicas de membros do Governo Federal sobre as atividades universitárias no país. Essas declarações e ausência de motivação para a prática do ato indicam que as restrições orçamentárias não atenderam às necessidades de ajustamento orçamentário, mas a um projeto político de desmantelamento da educação pública gratuita, o que fere de morte a CRFB/1988.

IV.4. DA VIOLAÇÃO À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

73. O art. 207 da CRFB/1988 consagra a autonomia universitária como preceito fundamental (ADPF 548-MC), viabilizador da garantia material do direito fundamental social à educação. Consoante exposto na Inicial, *a autonomia universitária se completa com a observância de três componentes: (1) autonomia didático-científica; (2) autonomia administrativa e (3) autonomia de gestão financeira e patrimonial.*

74. A autonomia universitária assegura que o ensino, a pesquisa e a extensão sejam exercidas livremente, sem interferências dos poderes políticos. O conhecimento pressupõe o diálogo, a convivência de opostos, a discordância, e por isso não pode se sujeitar a interesses que não sejam o da descoberta, da curiosidade, do desenvolvimento. A educação deve servir ao conhecimento, não ao Estado, nem ao mercado. A citação de Newton Sucupira na Inicial remete exatamente a essa ideia: “a ideia de autonomia universitária está ligada à garantia da liberdade como condição de existência das universidades” (fls. 20). Por isso a CRFB/1988 assegura autonomia didático-científica às universidades.

75. Complementarmente, devem as universidades se organizar livremente no âmbito da sua administração, garantindo que os projetos tomados como relevantes para a

⁴¹ Anexo D - Email CEU.

⁴² O TEMPO. *Em Minas, federais já demitem e param obras após os cortes*. Publicado em 03 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/brasil/em-minas-federais-j%C3%A1-demitem-e-param-obras-ap%C3%B3s-os-cortes-1.2176600>. Acesso em 8 de julho de 2019.

comunidade acadêmica sejam devidamente executados, o que também justifica a sua autonomia financeira.

76. O contingenciamento levado a efeito feriu a autonomia universitária em suas três dimensões. Primeiro, porque se justificou publicamente que o bloqueio ocorria por insatisfação do Governo Federal com as atividades realizadas nas universidades públicas. Também, porque ato contínuo ao contingenciamento, como reação à mobilização popular contra os bloqueios, foi publicado o Decreto nº 9.794/2019, que restringiu a possibilidade de indicação de membros para a equipe das reitorias universitárias, entre outras medidas. Por fim, porque limitou financeiramente a execução de programas e políticas já em curso pelas universidades federais e promoveu o corte de gastos como fornecimento de alimentação, atendimento-médico hospitalar e contratação de terceirizados para prestação de serviços de segurança e limpeza.

IV.5 DA IMPOSSIBILIDADE DE NOVOS CONTINGENCIAMENTOS

77. Após esta longa exposição sobre como o bloqueio de verbas (visto não se tratar de mero contingenciamento) para a educação pública de ensino superior representa lesão constitucional, inviabilização da efetivação de direitos individuais e coletivos, óbice ao desenvolvimento técnico-científico do país, geração de impactos à sociedade brasileira como um todo; resta claro que cabe a esta Corte se manifestar não somente contrária aos contingenciamentos que foram empreendidos em 2019, mas também formar precedente no sentido de se constituir garantias de não repetição de tais atos atentatórios à CRFB/88, o que se revela na seção referente aos pedidos.

78. Os atos do Poder Executivo não podem ser exercidos segundo a cifra da discricionariedade pura, exigindo-se devidas comprovações e justificações de medidas tomadas. Resta nessa Ação a oportunidade de se reforçar a vedação ao retrocesso nos direitos constitucionalmente adotados, sendo a educação de qualidade, garantia contida nos arts. 205 e seguintes da CRFB/88.

79. Nesse sentido, decisão favorável em favor da demanda representa sinalização do Poder Judiciário, cumprindo assim sua função em um modelo tripartite de separação de poderes, sobre a dever do primeiro adequar-se às condições legais de sua atuação. Pode,

portanto, o Poder Judiciário instituir precedente que inviabilize futuras bloqueios arbitrários de verbas federais, estaduais ou municipais direcionadas à setores básicos da sociedade brasileira.

VI. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, reiteram-se os pedidos aduzidos na Inicial:

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

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

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

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

e) ao final, a procedência do pedido de mérito, para que, diante da violação aos preceitos fundamentais indicados, seja declarada a invalidade dos contingenciamentos de verbas orçamentárias destinadas às instituições públicas de ensino superior determinados pelo Ministro da Educação com base no Decreto nº 9.741/2019, bem como seja firmada garantia de não repetição de contingenciamentos arbitrários e/ou capazes de inviabilizar o funcionamento regular das instituições de ensino.

Termos em que pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 05 de julho de 2019.