

Processo: 0813771-19.2019.4.05.8100T.

Classe 1 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

Autor: SINDICATO DOS TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO CEARÁ (SINTUFCE).

Réu: UNIÃO FEDERAL.

DECISÃO

Trata-se de pedido de liminar em Ação Civil Pública interposta pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DO CEARÁ (SINTUFCE) contra a **UNIÃO FEDERAL**, onde requer provimento em que seja determinado que a promovida mantenha todas as Funções Gratificadas criadas pela Lei nº 8.168/1991 no âmbito da Universidade Federal do Ceará.

Alega em prol do seu direito que: a) em 13/03/2019 foi publicado o Decreto nº 9.725/2019, que em seu artigo 1º prevê a extinção de diversos cargos e funções públicas no âmbito da Administração Pública Federal, dentre elas, 11.261 Funções Gratificadas (FG) de que trata o art. 1º da Lei nº 8.168/1991, nos níveis 9 a 4, funções estas das quais 164 (cento e sessenta e quatro) fazem parte da estrutura administrativa da Universidade Federal do Ceará. Eis o teor do decreto: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alíneas "a" e "b", da Constituição, DECRETA: 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: [...] 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. Ocorre que as funções que o mencionado ato normativo pretende extinguir a partir de 31 de julho de 2019, no âmbito da Universidade Federal do Ceará, todas as 164 (cento e sessenta e quatro) estão ocupadas pelos servidores técnico-administrativos em educação lotados naquela instituição, de acordo com ofício da Universidade e lista de todos os servidores atingidos com as respectivas portarias, em anexo. Conforme será melhor detalhado adiante, a extinção destas funções devidamente ocupadas pelos servidores não pode ser realizada por meio de decreto presidencial, tendo em vista que a Constituição Federal exige a edição de lei para criação e extinção de funções e cargos públicos. Por decreto autônomo, espécie de decreto prevista no art. 84, VI, "a" e "b", da Constituição da República, apenas é possível a extinção de cargo ou função desde que estejam vagos, o que está expressamente disposto na alínea "b" do referido dispositivo. Além da clara inconstitucionalidade, o impacto que este decreto ocasionará no funcionamento da Universidade será prejudicial não apenas para os servidores, que terão seus vencimentos reduzidos repentinamente sem a devida exoneração por parte da autoridade competente, mas para toda a comunidade acadêmica e para a qualidade do ensino público oferecido na instituição. Uma das consequências nocivas de tal decreto é que todos aqueles servidores que desempenhavam chefias diretas em todos os setores da Universidade e que são responsáveis pela gestão do trabalho e frequência de seus subordinados deixarão de atuar nesta função, não

havendo qualquer responsável direto designado para a homologação das tarefas e da frequência registrada no ponto eletrônico dos servidores a partir de 31 de julho de 2019. O impacto financeiro da extinção das funções comissionadas para os servidores individualmente é considerável, tendo em vista os valores das remunerações dos ocupantes das FGs. Muitos servidores deixarão de contar com valores que destinam-se ao pagamento de plano de saúde, parte de aluguel, etc. Outro ponto a ser observado é que, embora as funções que o decreto pretenda extinguir sejam funções comissionadas, de livre nomeação e livre exoneração, não são de livre extinção quando estão ocupadas. Isto significa dizer que, ainda que os servidores não tenham direito subjetivo a exercerem a função de confiança, têm o direito à observância do princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública. Além disso, a autonomia organizativa da Universidade impõe que o Reitor, e não o Presidente da República, é a autoridade competente para exonerar os servidores das funções comissionadas, havendo neste caso uma interferência inconstitucional do Chefe do Executivo no funcionamento da Universidade, sem qualquer justificativa plausível, pois isto não foi apresentado no Decreto atacado. As Funções Gratificadas estão previstas no art. 1º, da Lei 8.168/1991, que dispõe: Art 1º As funções de confiança integrantes do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos a que se refere o art. 3º da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, são transformados em Cargos de Direção (CD) e em Funções Gratificadas (FG). § 1º Os atuais ocupantes de funções de confiança que continuarem no exercício dos cargos de direção e das funções gratificadas resultantes da transformação prevista neste artigo, bem assim os que vierem a ser 3/18 nomeados ou designados para esses cargos ou funções, terão sua remuneração fixada nos termos dos Anexos I e II desta lei. Os valores das FGs são dispostos no Anexo III, "f" da Lei nº 11.526/2007, conforme tabela que constam nos autos. Observa-se que são valores que não representam gasto exorbitante para a União, pelo contrário, já são valores bastante reduzidos comparando-se o grau de responsabilidade e de dedicação que se exige dos servidores exercentes destas FGs. Por outro lado, como já mencionado, a redução destes valores na remuneração do servidor traz um impacto negativo e um desequilíbrio nas suas finanças. Diante desta ameaça, não apenas aos servidores, mas a todo o corpo da Universidade, incluídos os estudantes e a própria população, que são os destinatários principais dos serviços dos técnicos administrativos em educação, se faz necessária uma medida jurisdicional que proteja o equilíbrio interno na Universidade, determinando que seja respeitada a Lei nº 8.168/1991, que criou estas funções, mantendo-se as FGs sem qualquer alteração que tenha sido imposta pelo inconstitucional decreto 9.725/2019, as quais não poderão ser extintas ou modificadas senão pelo devido processo legislativo, conforme previsto na Constituição Federal.

Manifestação da UNIÃO FEDERAL (4058100.16070436).

É o relatório.

PRELIMINAR:

DA INVIABILIDADE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA - INADEQUAÇÃO PROCESSUAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6186

A União Federal alega que a parte autora busca, na verdade, é o controle em abstrato de constitucionalidade do Decreto 9.725/19 (norma que rege a matéria), que nos termos do artigo 102, I, da Constituição da República é função do Supremo Tribunal Federal. Contudo, na presente demanda, a inconstitucionalidade ou ilegalidade do Decreto nº 9.725/2019 é causa de pedir - e não de pedido -, ou seja, o controle de constitucionalidade terá caráter, meramente, incidental para suspender os efeitos dos artigos 1º e 3º do Decreto 9.725/19, determinando-se, em consequência, que a União se abstenha de aplicá-los em relação à Universidade Federal do Ceará.

No mais, o STJ tem entendimento de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em Ação Civil Pública, desde que a título de causa de pedir.

Neste sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. ELEIÇÃO DE VIA ADEQUADA. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. 1. Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público contra o Município de Duque de Caxias e contra algumas empresas de ônibus ao argumento de que o serviço de transporte coletivo vem sendo prestado pelas empresas mediante termo de compromisso e obrigações há mais de quarenta anos, sem respeito à Lei de Licitações e à Constituição Federal. Requer-se a nulidade de todos os instrumentos delegatórios outorgados às empresas de ônibus sem a observância do procedimento licitatório e a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1469/69. 2. É pacífico o entendimento nesta Corte Superior no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes. 3. Como se observa, o Parquet pugnou pela nulidade de todos os instrumentos delegatórios outorgados às empresas de ônibus sem a observância do procedimento licitatório. É evidente que o pedido de nulidade de todos os instrumentos delegatórios outorgados às empresas de ônibus sem a observância do procedimento licitatório não incide na hipótese em que o objeto é da ação é a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Nesse caso, nada impede que, como fundamento para a decisão, ocorra o controle incidental de constitucionalidade. 4. Recurso especial provido. (REsp 1.222.049/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 5/5/2011).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO A ANULAR ATOS ADMINISTRATIVOS CONCESSIVOS DE BENEFÍCIO FISCAL A DETERMINADA EMPRESA. TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. CABIMENTO. [...] 2. A ação civil pública não pode ter por objeto a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos. Todavia, se o objeto da demanda é a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para a decisão, o juiz exerça o controle incidental de constitucionalidade. 3. Recurso especial provido. (REsp 760.034/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 18.3.2009)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE PEDÁGIO EM RODOVIA PÚBLICA - BR-277 - NÃO-ESGOTAMENTO DE INSTÂNCIA: SÚMULA 207/STJ - VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS - FALTA DE PREQUESTIONAMENTO: SÚMULA 282/STF - AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO RECURSAL GENÉRICO - FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE: SÚMULA 284/STF - AUSÊNCIA DE INTERESSE DE RECORRER - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 535 E 530 DO CPC: INEXISTÊNCIA - DISSÍDIO NÃO CONFIGURADO - JULGAMENTO EXTRA PETITA: NÃO OCORRÊNCIA - LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - ADEQUAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

[...] 11. Segundo a jurisprudência do STJ, em tese, é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público.

12. Recursos especiais da RODONORTE - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS INTEGRADAS S/A (fls. 2.317/2.333), da CONCESSIONÁRIA ECOVIA CAMINHO DO MAR S/A (2.480/2.500), da CAMINHOS DO MAR S/A (2.532/2.556) e do ESTADO DO PARANÁ (2.462/2.477) não conhecidos. Conhecidos os recursos especiais do ESTADO DO PARANÁ (fls. 2.889/2.903) e do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (fls. 2.932/2.942) e conhecido em parte o recurso especial da UNIÃO (fls. 2.401/2.460) e, na parte conhecida, não providos. (REsp 980.723/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 9.3.2009)

Nessa linha de entendimento os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal no sentido de permitir a declaração incidental de inconstitucionalidade em ação civil pública, in verbis:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI DISTRITAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Não usurpa a competência desta nossa Corte a declaração incidental de inconstitucionalidade de lei distrital, proferida em ação civil pública. Especialmente quando não demonstrado que o objeto do pedido era tão-somente a inconstitucionalidade da lei.

2. Agravo regimental desprovido.(AI 557291 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRUTO, Segunda Turma, julgado em 28/09/2010, DJe-248 DIVULG 16-12-2010 PUBLIC 17- 12-2010 EMENT VOL-02453-01 PP-00231)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL TANTUM NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 645508 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA,

Primeira Turma, julgado em 22/11/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 12-12-2011 PUBLIC 13-12-2011)

GRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO CALÇADO EM PREMISSA AFASTADA PELA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MATÉRIA DEVIDAMENTE PREQUESTIONADA. 1. A adoção explícita, pela instância judicante de origem, de tese afastada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia o debate da matéria constitucional deduzida no extraordinário.

2. É pacífico nesta Casa de Justiça a possibilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade como pedido incidental em ação civil pública. Precedentes: AI 557.291-AgR, da minha relatoria; e RE 645.508- AgR, da relatoria da ministra Cármen Lúcia.

3. Agravo regimental desprovido. (RE 372571 AgR, Relator(a): Min. AYRES BRUTO, Segunda Turma julgado em 27/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-4-2012)

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO À SÚMULA VINCULANTE DO STF. DECISÃO RECLAMADA PROFERIDA EM DATA ANTERIOR À EDIÇÃO DA SUMULA VINCULANTE. AUSÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Inexiste ofensa à autoridade de Súmula Vinculante quando o ato de que se reclama é anterior à decisão emanada da Corte Suprema.

2. Não usurpa a competência do Supremo Tribunal Federal a declaração incidental de inconstitucionalidade proferida por juiz em ação civil pública. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 6449 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2009, DJe-232 DIVULG 10-12-2009 PUBLIC 11- 12-2009 EMENT VOL-02386-01 PP-00133 RF v. 106, n. 407, 2010, p. 398-400

Convém salientar que a tutela pleiteada, em sede de cognição sumária, reveste a forma de antecipação dos efeitos da tutela antecipada, a qual será apreciada, desta feita com aplicação dos dispositivos normativos que tratam da tutela de urgência no novel CPC, que é o instrumento processual vigente a instrumentalizar a aplicação do direito ao caso em exame.

De acordo com o novel CPC, em seu art. 300, parágrafos 1º e contíguos, 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; sendo que, quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, não será concedida a tutela de urgência; podendo o juiz, para concessão de tutela de urgência, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea

para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

Passamos ao caso:

Conforme sua exposição de motivos, 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:

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.

In casu, por força dos efeitos concretos do aludido decreto, especificamente os dispositivos acima transcritos, a partir de 31 de julho de 2019, foram extintos cerca 164 (cento e sessenta e quatro) funções gratificadas da estrutura administrativa da Universidade Federal do Ceará, atualmente ocupadas, conforme documentos (4058100.15982512).

Veja que que 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;

O art. 84, inciso VI, da CF, por sua vez, estabelece a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa. Criação ou extinção de órgãos públicos e a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

O art. 84, inciso VI, 'b', da Constituição Federal, 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;"

A interpretação sistemática das disposições constitucionais que disciplinam a matéria conduz a conclusão que: a exceção de funções e cargos vagos, a extinção de funções e cargos públicos somente pode ocorrer através de lei.

Nessa linha de entendimento, 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 os dispostos nos artigos 48, X e 84, VI, parte final da alínea 'b', ambos da Constituição Federal.

De igual modo, a eventual necessidade de redução orçamentária não autoriza transpor às regras constitucionais. Sem falar que o Decreto nº 9.725/2019 afetaria diretamente a gestão da universidade em questão, a qual a Constituição de 1988 resguarda constitucionalmente.

Observa-se que o art. 207, caput, da Constituição Federal estipula que: "*As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*". Em vista do referido dispositivo, entende-se que as Universidades têm o poder de disciplinar a sua política de gerência educacional, inclusive definindo os critérios necessários para o ingresso em seu quadro e para a progressão funcional na carreira. Tal regra não é absoluta ou dispensaria as instituições de ensino de adequarem-se, dentro do possível, a eventuais restrições

orçamentárias, mas só 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.

Quanto ao perigo da demora, vislumbra-se igualmente a sua presença, diante dos reflexos na estrutura administrativa da Universidade Federal do Ceará, bem como o comprometimento do resultado final da presente ação.

Ante o exposto, DEFIRO o pedido liminar, para determinar que a União Federal mantenha todas as Funções Gratificadas, criadas pela Lei nº 8.168/1991, no âmbito da Universidade Federal do Ceará que estavam ocupadas quando da publicação do Decreto nº 9.725/2019.

Intimem-se.

Expedientes necessários e urgentes.

RLV decisão.



Processo: **0813771-19.2019.4.05.8100**

Assinado eletronicamente por:

**LUIS PRAXEDES VIEIRA DA SILVA -
Magistrado**

Data e hora da assinatura: 18/08/2019 18:01:38

Identificador: 4058100.16228551



19081620594104300000016241375

**Para conferência da autenticidade do
documento:**

<https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>