



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000489664

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2195004-43.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus REITOR DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, REITOR DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS e REITOR DA UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. CLÁUDIO GODOY. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. JOSÉ ROGÉRIO CRUZ E TUCCI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS PETRONI, CHRISTINE SANTINI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 23 de junho de 2021

ALEX ZILENOVSKI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO Nº 27.069

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2195004-43.2020.8.26.0000

REQUERENTE : Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

REQUERIDOS : Reitor da Universidade de São Paulo, Reitor da Universidade Estadual de Campinas e Reitor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. O CRUESP – O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas é constituído pelos reitores da USP, Unicamp e Unesp e pelos secretários de Desenvolvimento Econômico e da Educação.

A Resolução CRUESP 1, de 13 de junho de 2019, ora impugnada, “dispõe sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e dá outras providências”.

Muito embora o objeto da presente ação seja uma Resolução expedida pelos Reitores das Universidades Paulistas, trata-se de ato normativo permeado pelas características da generalidade, impessoalidade e abstração, logo passível de controle abstrato de constitucionalidade.

As universidades públicas paulistas referidas gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Aludida autonomia possui assento constitucional, conforme o artigo 207, da Constituição Federal e art. 254, da Constituição Paulista.

A autonomia das universidades, especificamente no tocante à autonomia da gestão financeira, engloba a prerrogativa para instituição de plano de salários e cargos de seus servidores e empregados, no que estaria abarcado o reajuste dos seus vencimentos e salários.

Precedentes do Colendo STF e a doutrina de escol acenam para a constitucionalidade da Resolução objeto da presente ação.

No julgamento paradigmático do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1057577, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pela Corte, foi firmado o seguinte entendimento:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Recurso Extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo e Trabalhista. Servidores celetistas. Extensão de vantagens concedidas a empregados de pessoas jurídicas e carreiras diversas. Isonomia. 3. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. Tema 315 da sistemática da repercussão geral e Súmula Vinculante 37. 4. Reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional, com reafirmação da jurisprudência da Corte, para assentar a seguinte tese : 'A extensão, pelo Poder Judiciário, das verbas e vantagens concedidas pelo Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (Cruesp) aos empregados das instituições de ensino autônomas vinculadas às universidades estaduais paulistas contraria o disposto na Súmula Vinculante 37'. 5. Recurso provido para julgar improcedente o pedido autoral. (ARE 1057577 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-071 DIVULG 05-04-2019 PUBLIC 08-04-2019)

Note-se que a tese firmada pelo Tribunal Pleno, do Colendo Supremo Tribunal Federal, em julgado recente de 1º de fevereiro de 2019, vale-se da resolução do CRUESP que trata de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores, do que se depreende a constitucionalidade de tal ato normativo.

Destarte, por todos os prismas em que se analise a questão não se vislumbra a propalada inconstitucionalidade.

Ação improcedente.

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Resolução CRUESP-1, de 13 de junho de 2019, que *"dispõe sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", e dá outras providências"*.

Muito embora o objeto da presente ação seja uma Resolução expedida pelos Reitores das Universidades Paulistas, trata-se de ato normativo permeado pelas características da generalidade, impessoalidade e abstração, logo passível de controle abstrato de constitucionalidade.

Conforme se depreende da estrutura do CRUESP e da apreciação da própria resolução, cuida-se de norma geral e abstrata que não conta com qualquer intermediação legislativa infraconstitucional e que alcança fundamento direto na Constituição do Estado.

Em razão de seu caráter primário e natureza autônoma, apresenta-se como ato normativo passível de ser objeto de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo

As universidades públicas em tela, autarquias estaduais de regime especial, pessoas jurídicas de direito público interno, regidas por seus Estatutos e Regimentos Internos, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

2. Aludida autonomia possui assento constitucional, conforme o artigo 207, da Constituição Federal e art. 254, da Constituição Paulista.
3. O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais (CRUESP) foi criado pelo Decreto Estadual nº 24.951, de 04 de abril de 1986, sendo constituído pelos Reitores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Paulista "Júlio de Mesquita Filho" e pelos Secretários da Educação e do Governo.
4. Já o Decreto Estadual nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, dispõe sobre providências visando a autonomia universitária.
5. Não se olvida que os decretos supramencionados são anteriores à Constituição do Estado de São Paulo, de 05 de outubro de 1989, no entanto, não há falar em não recepção dos atos normativos em comento, porquanto são compatíveis com o regramento constitucional estadual na medida em que visam tutelar e garantir a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Universidades Públicas Paulistas.
6. A edição do Decreto Estadual n. 29.598, de 02.02.1989, ao destinar um percentual fixo da receita do ICMS do Estado de São Paulo para USP, UNESP e UNICAMP e autorizar o Conselho de Reitores a gerir a política salarial das universidades, materializa a cláusula da autonomia universitária (CF, art. 207; CE/SP, art. 254) no âmbito da gestão financeira e patrimonial do Estado de São Paulo, fazendo parte do processo que alçou a autonomia universitária ao nível de regra constitucional.
7. Conforme ressaltado alhures, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Bandeirante conferem às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.
8. Vale ponderar que, s.m.j., as autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial, de que gozam as Universidades brasileiras, têm caráter acessório e garantidor da garantia-mor, didático-científica, expressão da liberdade intelectual de que as Universidades devem dispor numa Democracia.
9. E não há qualquer indicativo de limitação constitucional de referida autonomia universitária para que reflita a garantia de independência para o pleno desenvolvimento de suas atividades-fim.
10. Repita-se, consoante as previsões constitucionais supramencionadas não há qualquer condicionante à plena autonomia universitária em quaisquer de suas modalidades. E interpretação diversa usurparia o próprio sentido dos textos constitucionais.
11. Frise-se que os dispositivos analisados (art. 207, da CF e art. 254, do CE) não possuem sentido plúrimo, de modo que por suas redações a autonomia universitária é ampla, em que pese não seja irrestrita.
12. Mais, a previsão do artigo 37, inciso X, da C.F., não é superior à norma do artigo 207 e, por isso, a exigência de lei em sentido formal para fixação de índices de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores não pode ser aplicada às universidades públicas de maneira restritiva, uma vez que implicaria redução da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

autonomia universitária, o que seria possível apenas mediante regra expressa da própria Constituição, como no § 1º do artigo 207.

13. Não se olvida as previsões insculpidas nos artigos 37, X, da Constituição Federal e artigo 24, § 2º, 1, da Constituição Paulista.
14. Apesar das disposições supra conferirem ao Poder Executivo a competência para a fixação da remuneração dos servidores públicos a hermenêutica constitucional não pode ser realizada de forma estanque e limitada.
15. Ou seja, a interpretação dos textos constitucionais há de se dar com vistas aos princípios da integração e da unicidade, para que seja conferida harmonia ao conjunto de seus dispositivos.
16. A previsão geral de reserva legal para reajustes de recomposição do poder aquisitivo dos salários dos servidores, ao invés de reduzir a autonomia também consagrada pelo art. 207 da Constituição Federal, deve com ela se compatibilizar, o que se afigura possível mediante a convivência com as normas paulistas de autonomia financeira e de gestão patrimonial das Universidades Públicas.
17. Ademais, os eventuais reajustes apenas impactam internamente o patrimônio de cada universidade pública paulista e não subtraem ao legislador estadual qualquer decisão orçamentária, ante o caráter fixo da proporção da arrecadação do ICMS repassada às universidades.
18. Entendimento abalizado da Professora Anna Cândida da Cunha Ferraz, Ilustre Professora da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, que *em irretocável estudo sobre a autonomia universitária na Constituição de 1988, ensina que apenas por normas constitucionais pode a autonomia universitária ser limitada, de modo que deve ser interpretada de modo harmônico “a fim de que o princípio tenha a aplicação mais eficiente e conforme à finalidade para a qual foi instituído”*. (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na constituição de 05.10.1988. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. esp., p. 87-124, 1998). (g.n.)
19. Se a leitura isolada do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal provoca uma grave diminuição do artigo 207 do mesmo diploma, ou seja, se a exigência de lei formal para que se proceda a recomposição do poder de compra dos salários do funcionalismo universitário por meio de possíveis reajustes anuais acarreta a perda de autonomia universitária quanto às decisões de gestão do seu próprio orçamento, se enfim a exigência de lei formal reduz a autonomia universitária tal como estabilizada após 30 anos de vigência da Constituição Federal de 05.10.1988, **então essa exigência de lei formal, tal como interpretada pelo proponente da presente representação de inconstitucionalidade, deve ser mitigada e compatibilizada com o artigo 207 para reafirmar, e não limitar, a autonomia universitária.**
20. Norteados por essa premissa, a autonomia das universidades públicas paulistas engloba a prerrogativa da fixação do índice de reajuste dos vencimentos e salários dos seus servidores, o que se deu por meio do ato normativo vergastado : A Resolução CRUESP 1, de 13 de junho de 2019.
21. Nesta esteira, insta trazer à baila preciosa lição do professor doutor Motauri Ciochetti de Souza ao analisar a Lei 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, que *“Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”* :

“A autonomia didático-científica das universidades, nos moldes do parágrafo único



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*do artigo 53 em comento, importa no poder dos órgãos colegiados de ensino e pesquisa instituídos por meio de seus estatutos de deliberar sobre a criação, expansão, modificação e extinção de cursos; ampliação e diminuição de vagas; elaboração dos programas dos cursos de pesquisa e das atividades de extensão; contratação e dispensa de professores e **planos de carreira de seu corpo docente**.*

Além de mencionadas garantias, as universidades públicas gozam, ainda, da autonomia descrita no artigo 54 da Lei Federal n. 9.394/96.

*Assim, cabe-lhes propor o quadro de seus profissionais docentes, técnicos e administrativos; **instituir plano de salários e cargos**; elaborar o regulamento de seu pessoal; aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral; **elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais, submetendo-os à análise do chefe do Executivo e à aprovação pelo Legislativo, dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias**; adotar regime financeiro e contábil que atenda a suas peculiaridades, além de outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias a seus bom funcionamento”.*

22. A autonomia universitária é ampla e não se restringe à autonomia didático-científica, conforme propalado pelo requerente.
23. Ao contrário, a autonomia didático-científica das Universidades Públicas estaria em risco se não se lhes garantissem, também, autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial.
24. O CRUESP (criado pelo Decreto n. ° 24.951/1986) vem adotando, há mais de 30 anos, a mesma sistemática para concessão de reajustes salariais aos seus servidores, com amparo neste citado sistema jurídico-normativo, formado pelo artigo 207 da Constituição Federal, pelo Decreto Estadual nº 29.598/1989 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de São Paulo (no caso, a Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019)”.
25. Assim, dá-se, com perfeição, a compatibilidade entre o resguardo e controle das verbas públicas e a autonomia universitária, tutelada constitucionalmente
26. Não bastasse isto, vedar às Universidades Públicas Paulistas a possibilidade de dispor sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos seus servidores (estatutários ou celetistas) poderia comprometer os planejamentos estratégicos e administrativos destas instituições no trato de seus repasses orçamentários, com comprometimento da excelência dos serviços públicos que vêm prestando ao longo dos anos a São Paulo e ao Brasil.
27. O modelo de autonomia universitária, como legítima política de estado, foi desenhado a partir de uma específica estrutura orçamentária e financeira, conhecida como quota-parte do percentual da arrecadação estadual de ICMS, desde 1995 no importe de 9,57%, que é destinada às universidades, ano a ano, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
28. As universidades devem se valer do montante legalmente destinado por meio da Cota-Parte anual para custear todas as suas despesas, inclusive com pessoal, o que exige e, ao mesmo tempo possibilita, a elaboração de um planejamento (anual e plurianual) viabilizador de seu pleno funcionamento e da continuidade da prestação de seus serviços públicos.
29. Retirar das universidades a possibilidade de estabelecer sua política salarial equivaleria a retirar sua prerrogativa de planejamento, o que certamente afetarà a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

consecução de sua atividade finalística, ou seja, afetará a sua autonomia didática.

30. Em reforço a tal conclusão, cumpre transcrever trecho de parecer do E. Professor e Jurista Eros Grau acerca da constitucionalidade das resoluções emitidas pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP), colacionado às fls. 501/502:

“ (...) considerando-se de um lado a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial assegurada pelo artigo 207 da Constituição Federal às Universidades, de outro o quanto dispõe o artigo 37, inciso X da Constituição, é constitucional, sem sombra de dúvida, a edição de Resoluções CRUESP que confirmam reajuste aos seus servidores, servidores públicos autárquicos (...)”

31. O Eminentíssimo Jurista Eros Roberto Grau *acentuou que a inaplicabilidade estrita do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal às universidades estaduais paulistas decorre do “todo” que é a Constituição, uma “totalidade normativa que não se pode interpretar em tiras, aos pedaços”; assim, considerando-se de um lado a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial assegurada pelo artigo 207 da Constituição Federal às Universidades, de outro o quanto dispõe o artigo 37, inciso X, da Constituição, mostra-se constitucional a edição de Resoluções CRUESP que confirmam reajuste aos seus servidores; igualmente, se o comando do artigo 37, inciso X, da Constituição fosse aplicável às universidades, ele estaria plenamente atendido pelo Decreto n. 29.598/89, que garante às Universidades Públicas Paulistas um percentual fixo da quota-parte estadual da arrecadação do ICMS, destinação concretizada, ano a ano, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), com montante que não se altera em função da concessão ou não de reajuste pelas Universidades.*
32. Assim também parecer técnico (fls. 503/547) exarado por André Ramos Tavares, E. Professor Titular da Faculdade de Direito da USP:

“É plenamente constitucional e, nessa medida, juridicamente válida e impositiva, a Resolução CRUESP que, em qualquer momento venha a realizar, diretamente, revisão remuneratória de todo o seu quadro de servidores, desde que preservadas as premissas normativas indicadas neste Parecer.

O conteúdo do artigo 37, inciso X, da Constituição do Brasil não infirma essa conclusão. Um entendimento diverso significaria assumir argumentos, extensões e analogias não aceitáveis seja perante a Constituição do Brasil, seja perante a Constituição de São Paulo. Ao final, teríamos a pura e simples deturpação da autonomia constitucional das universidades, que redundaria no sacrifício do papel a elas atribuído, que deixaria de poder ser executado com a mesma excelência com que vem sendo alcançado ao longo das últimas décadas. A preocupação central dos órgãos de controle externos deveria concentrar-se exatamente neste ponto, no cumprimento pleno de suas funções, para o que o reconhecimento da autonomia administrativa e de gestão financeira são absolutamente cruciais, nela incluindo a legitimidade das mencionadas resoluções do CRUESPE.x

33. André Ramos Tavares explica que, *para admitir a inconstitucionalidade alegada, é preciso ignorar a Constituição em seu todo e a jurisprudência do STF, pois seria necessário conceder à norma orçamentária uma abrangência normativa que não está na Constituição, além de lhe dar uma superioridade normativa estranha ao constitucionalismo brasileiro; ou seja, precisaríamos excluir do processo interpretativo a autonomia universitária e a revisão anual, sendo que tais dispositivos têm previsão e incidência imediatas e precisas, o que é*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

suficiente para afastar outras normas genéricas e para solucionar o confronto de comandos, afastando dilações e analogias indevidas de regras constitucionais.

34. O Professor Doutor André Ramos Tavares pontifica ainda que “A dotação orçamentária a que se referia o artigo 42 da LDO de 2019, bem como o art. 41 da atual, para as Universidades Estaduais, é a norma de liberação mensal de recursos do Tesouro, exigida constitucionalmente, com o percentual global de 9,57%, no mínimo, da arrecadação do ICMS, distribuído em quota-parte para as três universidades estaduais paulistas. **Exigir que a Lei houvesse sido mais específica do que isso é entendimento que conduz à inaceitável transferência de centros decisórios.** (...)

Assim, esse argumento da lei ainda mais específica colocaria a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 115, inc. XI, parte final, em rota de choque com o sentido mínimo de autonomia universitária visto anteriormente, sentido esse que está rechaçado pelo STF.” (g.n.)

35. **A autonomia de gestão financeira e patrimonial expressamente garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal**, concretizada por meio de verdadeiro sistema normativo, é um dos pilares da autonomia universitária, pois essencial para que a universidade pública possa cumprir suas **atividades-fim** e se materializa tanto no direito de **receber recursos** financeiros necessários e suficientes quanto também na disposição destes recursos, **gerindo-os e administrando-os de modo autônomo”.**

Ademais, especificamente no caso dos atos normativos expedidos pelo CRUESP, embora façam menção a **índice de reajuste**, o instituto por eles veiculado, na verdade, corresponde à **revisão geral anual prevista na parte final do artigo 115, inciso XI, da Constituição Estadual**, porque, de maneira geral, são inferiores à inflação.

36. Importante frisar que em diversos julgados a Corte Suprema se deparou com resoluções da CRUESP que dispunham sobre índices de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores das universidades paulistas e, muito embora a constitucionalidade de tais resoluções não fosse o cerne de tais ações, tais atos normativos foram tidos como constitucionais.
37. E, no julgamento paradigmático do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1057577, de Relatoria do E. Ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pela Corte, foi firmado o seguinte entendimento :

Recurso Extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo e Trabalhista. Servidores celetistas. Extensão de vantagens concedidas a empregados de pessoas jurídicas e carreiras diversas. Isonomia. 3. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. Tema 315 da sistemática da repercussão geral e Súmula Vinculante 37. 4. Reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional, com reafirmação da jurisprudência da Corte, para assentar a seguinte tese: 'A extensão, pelo Poder Judiciário, das verbas e vantagens concedidas pelo Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (Cruesp) aos empregados das instituições de ensino autônomas vinculadas às universidades estaduais paulistas contraria o disposto na Súmula Vinculante 37'. 5. Recurso provido para julgar improcedente o pedido autoral. (ARE 1057577 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-071 DIVULG



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

05-04-2019 PUBLIC 08-04-2019)

38. Admitir a necessidade de uma lei formal para o reajuste anual do funcionalismo universitário implicaria atribuir ao Chefe do Poder Executivo a missão de inserir os reajustes salariais das universidades no âmbito concorrencial que caracteriza as rubricas orçamentárias anualmente definidas nas propostas de leis orçamentárias apresentadas ao Poder Legislativo, o que geraria provável variação do percentual além de transferir à iniciativa do Poder Executivo e à competência legislativa do Poder Legislativo a **incumbência de estudar, negociar e decidir sobre o orçamento das universidades, negando, pois, a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades.**
39. A um só tempo, (i) as universidades estaduais perderiam a autonomia de definir como utilizar seu próprio orçamento, (ii) o percentual fixo de repasse de recursos seria impactado e pressionado pela concorrência própria da lei orçamentária, (iii) o Poder Executivo, pela iniciativa de lei sobre remuneração de servidores, e o Poder Legislativo, pela competência legislativa ordinária, passariam a cumprir a função de gestores das finanças e do orçamento das Universidades, **situações estas que contrariam flagrantemente o comando disposto no artigo 207 da Constituição Federal e o artigo 254 da Constituição do Estado de São Paulo.**
40. Repise-se que interpretação constitucional restritiva, conforme propõe o autor, encerraria verdadeira afronta aos preceitos insculpidos tanto na Carta Magna Federal quanto na Constituição Bandeirante e que tutelam o papel das Universidades no Regime Democrático, enquanto entes verdadeiramente autônomos.

Assim sendo, a meu ver, ação deve ser julgada improcedente. É o que proponho a este Colendo Órgão Especial.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Resolução CRUESP-1, de 13 de junho de 2019, que *“dispõe sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e dá outras providências”*, cujo teor se transcreve:

Resolução Cruesp-1, de 13-6-2019

Dispõe sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e dá outras providências

Os Reitores das Universidades Estaduais Paulistas, com fundamento no artigo 207 da Constituição Federal e no artigo 3º do Decreto 29.598, de 2-2-1989, Resolvem:

Artigo 1º - Os vencimentos e salários dos servidores técnico-administrativos da Universidade de São Paulo e da Universidade Estadual de Campinas ficam reajustados, a partir de 01-05-2019, pelo índice de 2,2%.

Artigo 2º - O vencimento dos docentes será calculado, a partir de 01-05-2019, mediante a aplicação de índices multiplicadores correspondentes a cada um dos cargos e funções docentes existentes nas Universidades, sobre os seguintes valores-base a que se refere o artigo 1º da Resolução Cruesp-2/2013:

I - para a Universidade de São Paulo e para a Universidade Estadual de Campinas: R\$ 468,15;

II - para a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”: R\$ 444,73, ressalvado o disposto nos artigos 4º e 5º da Resolução Cruesp-2/2016.

Artigo 3º - Os índices multiplicadores referentes aos regimes de trabalho docente ficam mantidos na seguinte conformidade:

I - Regime de Turno Parcial - RTP - 1,4565

II - Regime de Turno Completo - RTC - 3,6972

III - Regime de Dedicção Integral à Docência e à Pesquisa - RDIDP - 8,4026



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Artigo 4º - As disposições mencionadas nos Artigos 1º e 2º também são válidas para a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, porém sua aplicação ocorrerá em período a ser definido oportunamente, respeitando-se as disponibilidades orçamentárias e financeiras desta Universidade.

Artigo 5º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos à data constante no artigo 1º, exceto para a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Alega o requerente que o ato normativo impugnado viola os artigos 24, § 2º, item 1, 111 e 115, XI, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Aduz que a resolução objurgada concedeu reajuste para servidores das três Universidades Públicas do Estado de São Paulo, sem qualquer respaldo da lei, em patente ofensa ao princípio da reserva absoluta de lei formal para o tema.

Assevera que a autonomia universitária conferida pelos artigos 207, da Constituição Federal e 254, da Constituição Paulista não constitui fundamento suficiente para afastar o princípio constitucional da reserva de lei no que tange à remuneração de servidores das universidades públicas.

Insiste que a autonomia supramencionada se cinge à garantia de sua emancipação com relação ao poder público na consecução de suas atividades pedagógicas, científicas e de pesquisa, no avanço do conhecimento humano e da ciência.

Diante disso, requer seja julgada procedente a presente ação direta com a declaração de inconstitucionalidade da Resolução CRUESP -1, de 13 de junho de 2019.

Não houve pedido liminar.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

O Magnífico Reitor da Universidade Estadual de Campinas, preliminarmente, apontou para a inadequação da via eleita por se tratar de ação direta de inconstitucionalidade contra resolução administrativa proveniente de um órgão vinculado ao Gabinete do Governador, editada com fundamento em legislação infraconstitucional, ou seja, ato normativo secundário e de efeito concreto. No mérito, acena para a constitucionalidade da revisão dos vencimentos dos servidores docentes e técnicos-administrativos das Universidades Estaduais paulistas por meio de Resolução do CRUESP em razão da autonomia universitária prevista no artigo 207 da Constituição Federal e artigo 254 da Constituição do Estado de São Paulo. Assevera, outrossim, que o CRUESP se trata de órgão vinculado ao gabinete do Governador formado pelos Reitores e pelos Secretários de Desenvolvimento Econômico e da Educação, que possui competência para definição de critérios de execução orçamentária e política salarial das universidades desde o ano de 1989. Aduz, outrossim, que a reserva legal aplica-se somente à fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos e não à revisão geral anual, que representa mera reposição do poder aquisitivo da moeda. Por fim, pede, subsidiariamente, a modulação dos efeitos em caso de eventual declaração de inconstitucionalidade com fundamento na boa-fé dos servidores e nos princípios da segurança jurídica, razoabilidade e irredutibilidade salarial (fls. 976/1011).

O Magnífico Reitor da Universidade de São Paulo em preliminar, apontou para ausência de interesse processual diante da impossibilidade de manejo de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo secundário. No mérito acena para a autonomia das universidades públicas (fls. 1114/1129).

Já o Magnífico Reitor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho asseverou que a autonomia universitária inclui a financeira. Afirma, outrossim, que todos os cargos e funções das Universidades foram criados por leis de iniciativa do Governador, de modo que o CRUESP possui somente autorização para a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

fixação de reajustes. Por fim, declarou que, nos termos do artigo 25 do ADCT, o Decreto Estadual nº 29.598/1989 foi recepcionado pela Constituição Federal, estando em plena vigência (fls. 1405/1438).

Transcorreu *in albis* o prazo para manifestação da douta Procuradoria Geral do Estado (fls. 1112).

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela rejeição da preliminar de inadequação da via eleita. No mérito, manifestou-se pela procedência do pedido, afastando-se o pedido de modulação dos efeitos, assegurada somente a irrepetibilidade.

É o relato do necessário.

Inicialmente, cumpre destacar que muito embora o objeto da presente ação seja uma Resolução expedida pelos Reitores das Universidades Paulistas, trata-se de ato normativo permeado pelas características da generalidade, impessoalidade e abstração, logo passível de controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

EMENTA : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. FUNDO GARANTIDOR DE CRÉDITOS. RESOLUÇÕES 2.197/95 E 2.211/95 DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. CONTEÚDO NORMATIVO. OFENSA AO ARTIGO 192-VI DA CF/88. LIMINAR DEFERIDA. I - **Os atos**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

impugnados ostentam a necessária abstração e generalidade. Passíveis, pois, de controle concentrado de constitucionalidade. Preliminar afastada. II - Demonstrado aspecto de bom direito na tese da inconstitucionalidade, à vista do que dispõe o artigo 192-VI da Carta da República. *Periculum in mora* situado na vultosa soma de recursos, de incerta recuperação, na hipótese do STF considerar inconstitucionais os atos normativos atacados. Medida liminar deferida. (ADI 1398 MC, Relator(a): FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/1996, DJ 18-10-1996 PP-39844 EMENT VOL-01846-01 PP-00076)

Agravo regimental no mandado de segurança. 2. Concurso público. 3. Edital. Previsão expressa de identificação do candidato para interposição do recurso contra o resultado preliminar da prova discursiva. 4. Violação aos princípios da impessoalidade e da isonomia. Alteração do edital do certame. CNMP. Adequação à norma de regência. **Resolução 14/2006. Possibilidade. Precedente do STF. 4. Resolução editada com fundamento nos art. 130-A, § 2º, e 37 da CF. Generalidade, impessoalidade e abstração. Caráter impositivo.** 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 28498 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 13-11-2015 PUBLIC 16-11-2015)

Acerca deste ponto, relevantes e pertinentes as considerações do Douto Procurador Geral de Justiça, que permito-me transcrever :

Conforme se depreende da estrutura do CRUESP acima



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

exposta e da apreciação da própria resolução, cuida-se de norma geral e abstrata que não conta com qualquer intermediação legislativa infraconstitucional e que alcança fundamento direto na Constituição do Estado.

Em razão de seu caráter primário e natureza autônoma, apresenta-se como ato normativo passível de ser objeto de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Lembre-se que o Supremo Tribunal Federal se pronuncia favoravelmente à sindicância objetiva de constitucionalidade de atos normativos que tenham as características de abstração, generalidade e indeterminação, consoante decisão proferida (ADI 6079 AgR / DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 14-02-2020, DJe 06-03-2020).

Para completar, confirmam-se precedentes de controle abstrato de constitucionalidade cujo objeto era análogo ao ato normativo ora questionado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 16.117/91 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. URPS DE JULHO DE 1987 A NOVEMBRO DE 1989. CONCESSÃO POR DECISÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. A concessão de qualquer benefício remuneratório a servidores públicos exige lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. Precedentes.

2. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido ao reajuste de 26,06% (Plano Bresser).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”

(STF, Pleno, ADI 1352, Rel. Min. Edson Fachin, 03-03-2016)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 114/91 DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. ATO QUE DETERMINA O PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS RELATIVAS À URP - UNIDADE DE REFERÊNCIA DE PREÇOS - DOS MESES DE FEVEREIRO A DEZEMBRO DE 1.989 AOS MAGISTRADOS E SERVIDORES. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 37, X, E 96, II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE A PARTIR DO DEFERIMENTO DA LIMINAR.

1. É cabível o controle concentrado de resoluções de tribunais que deferem reajuste de vencimentos. Precedentes.

2. O ato impugnado consubstancia indisfarçável aumento salarial concedido aos membros do Poder Judiciário Trabalhista do Estado de Minas Gerais, desvinculado da necessária previsão legal, conforme dispõe o artigo 96, II, b, da Constituição do Brasil.

3. Os pagamentos efetuados até a data da suspensão do ato em decorrência da medida cautelar deferida por esta Corte devem permanecer resguardados.

4. Pedido julgado procedente, para declarar inconstitucional a Resolução n. 114/91 do Tribunal Regional



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

do Trabalho da 3ª Região.”

(STF, Pleno, ADI 662, Rel. Min. Eros Grau, 22-06-2006)

Adequado, portanto, o aviamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Superada esta questão inicial e presentes os pressupostos processuais, examinemos o mérito.

A presente ação é improcedente.

A Resolução Cruesp-1, de 13-6-2019, ora impugnada, que *dispõe sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e dá outras providências*, foi baixada pelos Magníficos Reitores das Universidades Paulistas com fundamento no artigo 207 da Constituição Federal e no artigo 3º do Decreto 29.598, de 2-2-1989.

O Decreto Estadual Nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, *dispõe sobre providências visando a autonomia universitária* e tem a seguinte redação:

ORESTES QUÉRCIA, Governador do Estado de São Paulo no uso de suas atribuições legais e em face do disposto no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil,

Decreta:

Artigo 1.º - Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo de acordo com os parâmetros deste decreto até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembléia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Artigo 2.º - A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas no exercício de 1989, **obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano e as demais normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de referência.**

§ 1.º - Na apuração do percentual indicado no "caput" deste artigo, não serão consideradas as liberações do Tesouro do Estado originárias de repasse de financiamentos concedidos a projetos específicos das Universidades Estaduais Paulistas.

§ 2.º - Para que o Estado possa cumprir o disposto no artigo 38 das Disposições Transitórias da Constituição da República pública Federativa do Brasil, recomenda-se que as despesas com pessoal não excedam a 75% (setenta e cinco por cento) dos valores liberados pelo Tesouro do Estado as Universidades Estaduais Paulistas.

Artigo 3.º - **O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas baixará normas adicionais fixando os critérios de execução orçamentária das Universidades do Estado de São Paulo incluindo os relativos a política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo observado não só o limite financeiro estabelecido neste decreto como o disposto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e no artigo 92 inciso VI da vigente Constituição do Estado com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 57 de 25 de setembro de 1987.**

Parágrafo único - Caberá ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas estabelecer também, os percentuais de distribuição do montante de recursos entre as entidades, a serem liberados, mensalmente pelo Tesouro do Estado na forma e limite estabelecidos no caput' do artigo 2.º deste decreto

Artigo 4.º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes 2 de fevereiro de 1989.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

As universidades públicas em tela, autarquias estaduais de regime especial, pessoas jurídicas de direito público interno, regidas por seus Estatutos e Regimentos Internos, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Aludida autonomia possui assento constitucional, conforme o artigo 207, da Constituição Federal e art. 254, da Constituição Paulista, *ex vi*:

(Constituição Federal) *“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”*

(Constituição Estadual Paulista) *“Artigo 254 - A autonomia da universidade será exercida, respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição, observados os seguintes princípios:*

I - utilização dos recursos de forma a ampliar o atendimento à demanda social, tanto mediante cursos regulares, quanto atividades de extensão;

II - representação e participação de todos os segmentos da comunidade interna nos órgãos decisórios e na escolha de dirigentes, na forma de seus estatutos.”

De outro lado, o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais (CRUESP) foi criado pelo Decreto Estadual nº 24.951, de 04 de abril de 1986, sendo constituído pelos Reitores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e pelos Secretários da Educação e do Governo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Referido Decreto tem a seguinte redação :

DECRETO N. 24.951, DE 4 DE ABRIL DE 1986

Cria o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais

FRANCO MONTORO, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Decreta:

Artigo 1.º - É criado, junto ao Gabinete do Governador, o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais do Estado de São Paulo – CRUESP

Artigo 2.º - O CRUESP é constituído pelos Reitores da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" e pelos Secretários da Educação e do Governo.

Artigo 3.º - São objetivos do CRUESP, resguardada a autonomia universitária e respeitadas as características específicas de cada Universidade:

- I - fortalecer a interação entre as Universidades;
- II - propor possíveis formas de ação conjunta,
- III - conjugar esforços com vistas ao desenvolvimento das Universidades,
- IV - assessorar o Governador em assuntos de ensino superior;
- V - analisar e propor soluções para as questões relacionadas com o ensino e pesquisa nas Universidades Estaduais.

Artigo 4.º - A presidência, exercida em rodízio, caberá a um dos Reitores, eleito pelos membros do CRUESP, com mandato de um ano.

Artigo 5.º - O CRUESP terá um Secretário indicado pela Secretaria do Governo.

Artigo 6.º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 4 de abril de 1986.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Com o advento do Decreto nº 26.914, de 15 de março de 1987, foi modificada a composição do conselho, sendo substituído o Secretário de Governo pelo Secretário de Ciência e Tecnologia.

Já o Decreto Estadual nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, dispõe sobre providências visando a autonomia universitária tem a seguinte redação :

DECRETO Nº 29.598, DE 02 DE FEVEREIRO DE 1989

Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária.

ORESTES QUÉRCIA, Governador do Estado de São Paulo no uso de suas atribuições legais e em face do disposto no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil,

Decreta:

Artigo 1.º - Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo de acordo com os parâmetros deste decreto até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembléia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista

Artigo 2.º - A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas no exercício de 1989, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano e as demais normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de referência.

§ 1.º - Na apuração do percentual indicado no "caput" deste artigo, não serão consideradas as liberações do Tesouro do Estado originárias de repasse de financiamentos concedidos a projetos específicos das Universidades Estaduais Paulistas

§ 2.º - Para que o Estado possa cumprir o disposto no artigo 38 das Disposições Transitórias da Constituição da República pública Federativa do Brasil, recomenda-se que as despesas com pessoal não excedam a 75% (setenta e cinco por cento) dos valores liberados pelo Tesouro do Estado as Universidades Estaduais



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Paulistas.

Artigo 3.º - O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas baixará normas adicionais fixando os critérios de execução orçamentária das Universidades do Estado de São Paulo incluindo os relativos a política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo observado não só o limite financeiro estabelecido neste decreto como o disposto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e no artigo 92 inciso VI da vigente Constituição do Estado com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 57 de 25 de setembro de 1987 (g.n.)

Parágrafo único - Caberá ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas estabelecer também, os percentuais de distribuição do montante de recursos entre as entidades, a serem liberados, mensalmente pelo Tesouro do Estado na forma e limite estabelecidos no caput' do artigo 2.º deste decreto

Artigo 4.º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes 2 de fevereiro de 1989.

Não se olvida que os decretos supramencionados são anteriores à Constituição do Estado de São Paulo, de 05 de outubro de 1989, no entanto, não há falar em não recepção dos atos normativos em comento, porquanto são compatíveis com o regramento constitucional estadual na medida em que visam tutelar e garantir a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Universidades Públicas Paulistas.

A edição do Decreto Estadual n. 29.598, de 02.02.1989, ao destinar um percentual fixo da receita do ICMS do Estado de São Paulo para USP, UNESP e UNICAMP e autorizar o Conselho de Reitores a gerir a política salarial das universidades, **materializa a cláusula da autonomia universitária** (CF, art. 207; CE/SP, art. 254) no âmbito da gestão financeira e patrimonial do Estado de São Paulo,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

fazendo parte do processo que alçou a autonomia universitária ao nível de regra constitucional.

Conforme ressaltado alhures, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição Bandeirante conferem às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Vale ponderar que, s.m.j., as autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial, de que gozam as Universidades brasileiras, **têm caráter acessório e garantidor da garantia-mor, didático-científica, expressão da liberdade intelectual de que as Universidades devem dispor numa Democracia.**

E não há qualquer indicativo de limitação constitucional de referida autonomia universitária para que esta reflita a garantia de independência para o pleno desenvolvimento de suas atividades-fim.

Repita-se, consoante as previsões constitucionais supramencionadas não há qualquer condicionante à plena autonomia universitária em quaisquer de suas modalidades. E interpretação diversa usurparia o próprio sentido dos textos constitucionais.

Frise-se que os dispositivos analisados (art. 207, da CF e art. 254, do CE) não possuem sentido plúrimo, de modo que por suas redações a autonomia universitária é ampla, em que pese não irrestrita.

Mais, a previsão do artigo 37, inciso X, da C.F., não é superior à norma do artigo 207 e, por isso, a exigência de lei em sentido formal para fixação de índices de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores não pode ser aplicada às universidades públicas de maneira restritiva, uma vez que implicaria redução da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

autonomia universitária, o que seria possível apenas mediante regra expressa da própria Constituição, como no § 1º do artigo 207.

Não se olvida as previsões insculpidas nos artigos 37, X, da Constituição Federal e artigo 24, § 2º, 1, da Constituição Paulista, *ex vi*:

(C.F.) Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Regulamento\)](#)

(C.E.) Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que dispõem sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

E, apesar das disposições supra conferirem ao Poder Executivo a competência para a fixação da remuneração dos servidores públicos a hermenêutica constitucional não pode ser realizada de forma estanque e limitada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ou seja, a interpretação dos textos constitucionais há de se dar com vistas aos princípios da integração e da unicidade, para que seja conferida harmonia ao conjunto de seus dispositivos.

Consoante bem apontado pela Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo, a previsão geral de reserva legal para reajustes de recomposição do poder aquisitivo dos salários, ao invés de reduzir a autonomia também consagrada pelo art. 207 da Constituição Federal, **deve com ela se compatibilizar**, o que se afigura possível mediante a convivência com as normas paulistas de autonomia financeira e de gestão patrimonial. Ademais, os eventuais reajustes apenas impactam internamente o patrimônio de cada universidade pública e não subtraem ao legislador estadual qualquer decisão orçamentária, ante o caráter fixo da proporção da arrecadação do ICMS repassada às universidades.

O Órgão de Representação judicial da USP, acerca do tema, trouxe à colação entendimento abalizado da E. Professora Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz, da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, que *em irretocável estudo sobre a autonomia universitária na Constituição de 1988, ensina que **apenas por normas constitucionais pode a autonomia universitária ser limitada, de modo que deve ser interpretada de modo harmônico “a fim de que o princípio tenha a aplicação mais eficiente e conforme à finalidade para a qual foi instituído”***. (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A autonomia universitária na constituição de 05.10.1988. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. esp., p. 87-124, 1998). (g.n.)

Prossegue, corretamente, a Procuradoria Geral da USP, ponderando que *“se a leitura isolada do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal provoca uma grave diminuição do artigo 207 do mesmo diploma, ou seja, se a exigência de lei formal para que se proceda com a recomposição do poder de compra dos salários do funcionalismo universitário por meio de possíveis reajustes anuais acarreta a perda de autonomia universitária quanto às decisões de gestão do seu próprio orçamento, se enfim a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

exigência de lei formal reduz a autonomia universitária tal como estabilizada após 30 anos de vigência da Constituição Federal de 05.10.1988, então essa exigência de lei formal, tal como interpretada pelo proponente da presente representação de inconstitucionalidade, deve ser mitigada e compatibilizada com o artigo 207 para reafirmar, e não limitar, a autonomia universitária". (g.n.)

Norteados por essa premissa, **a autonomia das universidades públicas paulistas engloba a prerrogativa da fixação do índice de reajuste dos vencimentos e salários dos seus servidores**, o que se deu por meio do ato normativo vergastado : A Resolução CRUESP 1, de 13 de junho de 2019.

Nesta esteira, cumpre trazer à baila preciosa lição do professor doutor Motauri Ciochetti de Souza¹ ao analisar a Lei 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, que *"Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional"*.

*"A autonomia didático-científica das universidades, nos moldes do parágrafo único do artigo 53 em comento, importa no poder dos órgãos colegiados de ensino e pesquisa instituídos por meio de seus estatutos de deliberar sobre a criação, expansão, modificação e extinção de cursos; ampliação e diminuição de vagas; elaboração dos programas dos cursos de pesquisa e das atividades de extensão; contratação e dispensa de professores e **planos de carreira de seu corpo docente**.*

Além de mencionadas garantias, as universidades públicas gozam, ainda, da autonomia descrita no artigo 54 da Lei Federal n.

¹ Souza, Motauri Ciochetti de. Direito educacional. São Paulo: Editora Verbatim, 2010, pág. 93. Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

9.394/96.

Assim, cabe-lhes propor o quadro de seus profissionais docentes, técnicos e administrativos; instituir plano de salários e cargos; elaborar o regulamento de seu pessoal; aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral; elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais, submetendo-os à análise do chefe do Executivo e à aprovação pelo Legislativo, dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias; adotar regime financeiro e contábil que atenda a suas peculiaridades, além de outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias a seus bom funcionamento”.

Neste passo, vide Lei 9.394/1996 (*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*) : (grifos nossos)

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; (Regulamento)

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
(Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

II - ampliação e diminuição de vagas; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

III - elaboração da programação dos cursos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

(Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

V - contratação e dispensa de professores; (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

VI - **planos de carreira docente.** (Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017)

§ 2º As doações, inclusive monetárias, podem ser dirigidas a setores ou projetos específicos, conforme acordo entre doadores e universidades. (Incluído pela Lei nº 13.490, de 2017)

§ 3º No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas. (Incluído pela Lei nº 13.490, de 2017)

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal. (Regulamento)

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

(...)

Destarte, conforme já havia sido ressaltado, a autonomia universitária é ampla e não se restringe à autonomia didático-científica, conforme propalado pelo requerente.

Ao contrário, a autonomia didático-científica das Universidades Públicas estaria em risco se não se lhes garantissem, também, autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Contudo, aludida autonomia não é irrestrita e encontra limites no próprio texto constitucional, como, por exemplo, na observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Vale ponderar que embora parta do Poder Executivo a indicação, por Decreto, do percentual da arrecadação destinado às Universidades Públicas Paulistas, tais verbas são analisadas, discutidas, emendadas e votadas pela Assembléia Legislativa e tornam-se objeto de lei Orçamentária, de modo que o controle sobre os gastos das Universidades Públicas (afora os controles do Tribunal de Contas do Estado, da Assembléia Legislativa e do Ministério Público) , é amplo e efetivo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Em suas informações a Procuradoria da Universidade Estadual de Campinas observou que *“o CRUESP (criado pelo Decreto n.º 24.951/1986) vem adotando, há mais de 30 anos, a mesma sistemática para concessão de reajustes salariais aos seus servidores, com amparo neste citado sistema jurídico-normativo, formado pelo artigo 207 da Constituição Federal, pelo Decreto Estadual nº 29.598/1989 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de São Paulo (no caso, a Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019)”*.

Assim, dá-se, com perfeição, a compatibilidade entre o resguardo e controle das verbas públicas e a autonomia universitária, tutelada constitucionalmente.

Não bastasse isto, vedar às Universidades Públicas Paulistas a possibilidade de dispor sobre o índice de reajuste dos vencimentos e salários dos seus servidores (estatutários ou celetistas) poderia comprometer os planejamentos estratégicos e administrativos destas instituições no trato de seus repasses orçamentários, com comprometimento da excelência dos serviços públicos que vêm prestando ao longo dos anos a São Paulo e ao Brasil.

Extraí-se do site da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, explicação sintética da Lei Orçamentária :

“As finanças e orçamento do Estado são resolvidos e controlados através das leis que estabelecem o Plano Plurianual de Investimentos, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos anuais.

A lei orçamentária orça a receita e fixa a despesa do Estado para o ano. O que isto significa? Significa que esta lei estima quanto o Estado vai arrecadar para poder agir em frentes como educação, saúde, transportes, habitação, infraestrutura, de acordo com as prioridades e metas estabelecidas pelo Plano Plurianual.

A proposta original é elaborada em cada Unidade Orçamentária (UO), nos mais diversos órgãos dos Três Poderes, sendo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

organizada e compatibilizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão, para depois ser enviada pelo Senhor Governador à Assembleia, onde será analisada pelos Senhores Deputados, que têm a possibilidade de aperfeiçoá-la por meio de emendas. Entretanto, como os recursos do Estado são restritos, essas emendas não podem aumentar a dotação orçamentária original de um programa, subprograma ou atividade sem apontar de onde os recursos devam sair.

O detalhamento da despesa até o nível de atividade e de projeto, segundo os grupos de despesa por órgão da administração direta, autarquia e fundação, e por unidade orçamentária, identificando as fontes de recursos, está no Anexo do Projeto de Lei. Note-se que a Lei Orçamentária deve ser compatível com a Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Certos tipos de despesa são irredutíveis: as relativas a dotações para pessoal e seus encargos, as relativas a serviço da dívida e as transferências tributárias constitucionais para Municípios. Ainda, devem ser observados os limites constitucionais mínimos para educação e saúde. O Orçamento do Estado segue os preceitos técnico-formais estabelecidos na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, com as diretrizes fixadas pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A despesa está organizada segundo a classificação funcional da despesa por função e subfunção, de acordo com a Portaria n.º 42/1999, do Ministério de Orçamento e Gestão, combinada com os programas constantes do Plano Plurianual".
(<https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/saiba-como-e-elaborado-o-orcamento-do-estado/> acessado em 15/06/2021).

Por oportunas, vale transcrever as ponderações acerca do tema trazidas pela Procuradoria da UNICAMP em seus memoriais :

O modelo de autonomia universitária, como legítima política de estado, foi desenhado a partir de uma específica estrutura orçamentária e financeira, conhecida como quota-parte do percentual da arrecadação estadual de ICMS, desde 1995 no importe de 9,57%, que é destinada às universidades, ano a ano, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o que se constata da análise da Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 no Estado de São Paulo, que prevê, em seu artigo 5º:

Artigo 5º - Os valores dos orçamentos das Universidades Estaduais serão fixados na proposta orçamentária do Estado para 2020, devendo as liberações mensais dos recursos do Tesouro respeitar, no mínimo, o percentual global de 9,57% (nove inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - Quota-Parte do Estado, no mês de referência. (Destques de agora)

*Este orçamento contempla a totalidade das receitas repassadas pelo Estado e deve fazer frente às despesas assumidas pelas universidades, inclusive àquelas realizadas com pessoal, motivo pelo qual **a LDO autoriza, anual e expressamente, a concessão de vantagens e reajustes desde que haja dotação orçamentária suficiente.** Destaque-se o artigo 41 deste mesmo dispositivo legal (LDO de 2020):*

Artigo 41 - Para fins de atendimento ao disposto nos incisos I e II do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, fica autorizada a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta, inclusive fundações



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

instituídas e mantidas pelo poder público, desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, observados, ainda, os limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. (g.n.)

Como se nota, as universidades devem se valer do montante legalmente destinado por meio da Cota-Parte anual para custear todas as suas despesas, inclusive com pessoal, o que exige e, ao mesmo tempo possibilita, a elaboração de um planejamento (anual e plurianual) viabilizador de seu pleno funcionamento e da continuidade da prestação de seus serviços públicos.

Assim, pode-se dizer que retirar das universidades a possibilidade de estabelecer sua política salarial equivaleria a retirar sua prerrogativa de planejamento, o que certamente afetará a consecução de sua atividade finalística, ou seja, afetará a sua autonomia didática. (g.n.)

Em reforço a tal conclusão, cumpre transcrever trecho de parecer do E. Professor e Jurista Eros Grau acerca da constitucionalidade das resoluções emitidas pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP), colacionado às fls. 501/502:

“ (...) considerando-se de um lado a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial assegurada pelo artigo 207 da Constituição Federal às Universidades, de outro o quanto dispõe o artigo 37, inciso X da Constituição, é constitucional, sem sombra de dúvida, a edição de Resoluções CRUESP que confirmam reajuste aos seus servidores, servidores



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

públicos autárquicos (...)

Pertinente a lembrança trazida pela Representação Judicial da USP acerca de parecer sobre o tema, em que o Eminentíssimo Jurista Eros Roberto Grau *acentuou que a inaplicabilidade estrita do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal às universidades estaduais paulistas decorre do “todo” que é a Constituição, uma “totalidade normativa que não se pode interpretar em tiras, aos pedaços”*; assim, considerando-se de um lado a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial assegurada pelo artigo 207 da Constituição Federal às Universidades, de outro o quanto dispõe o artigo 37, inciso X, da Constituição, *mostra-se constitucional a edição de Resoluções CRUESP que confirmam reajuste aos seus servidores*; igualmente, se o comando do artigo 37, inciso X, da Constituição fosse aplicável às universidades, ele estaria plenamente atendido pelo Decreto n. 29.598/89, que garante às Universidades Públicas Paulistas um percentual fixo da quota-parte estadual da arrecadação do ICMS, destinação concretizada, ano a ano, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), com montante que não se altera em função da concessão ou não de reajuste pelas Universidades. (g.n.)

Assim também parecer técnico (fls. 503/547) exarado por André Ramos Tavares, E. Professor Titular da Faculdade de Direito da USP:

“É plenamente constitucional e, nessa medida, juridicamente válida e impositiva, a Resolução CRUESP que, em qualquer momento venha a realizar, diretamente, revisão remuneratória de todo o seu quadro de servidores, desde que preservadas as premissas normativas indicadas neste Parecer.

O conteúdo do artigo 37, inciso X, da Constituição do Brasil não infirma essa conclusão. Um entendimento diverso significaria assumir argumentos, extensões e analogias não aceitáveis



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*seja perante a Constituição do Brasil, seja perante a Constituição de São Paulo. Ao final, **teríamos a pura e simples deturpação da autonomia constitucional das universidades, que redundaria no sacrifício do papel a elas atribuído, que deixaria de poder ser executado com a mesma excelência com que vem sendo alcançado ao longo das últimas décadas.** A preocupação central dos órgãos de controle externos deveria concentrar-se exatamente neste ponto, no cumprimento pleno de suas funções, para o que o reconhecimento da autonomia administrativa e de gestão financeira são absolutamente cruciais, nela incluindo a legitimidade das mencionadas resoluções do CRUESPE.” (g.n.)*

Também lembrado pela Procuradoria Geral da USP, o Professor Doutor André Ramos Tavares explica que, *para admitir a inconstitucionalidade alegada, é preciso ignorar a Constituição em seu todo e a jurisprudência do STF, pois **seria necessário conceder à norma orçamentária uma abrangência normativa que não está na Constituição, além de lhe dar uma superioridade normativa estranha ao constitucionalismo brasileiro; ou seja, precisaríamos excluir do processo interpretativo a autonomia universitária e a revisão anual, sendo que tais dispositivos têm previsão e incidência imediatas e precisas, o que é suficiente para afastar outras normas genéricas e para solucionar o confronto de comandos, afastando dilações e analogias indevidas de regras constitucionais.*** (g.n.)

Também invocado pela Procuradoria da UNICAMP, o Professor Doutor André Ramos Tavares pontifica que :

“A dotação orçamentária a que se referia o artigo 42 da LDO de 2019, bem como o art. 41 da atual, para as Universidades



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Estaduais, é a norma de liberação mensal de recursos do Tesouro, exigida constitucionalmente, com o percentual global de 9,57%, no mínimo, da arrecadação do ICMS, distribuído em quota-parte para as três universidades estaduais paulistas. Exigir que a Lei houvesse sido mais específica do que isso é entendimento que conduz à inaceitável transferência de centros decisórios.

(...)

Assim, esse argumento da lei ainda mais específica colocaria a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 115, inc. XI, parte final, em rota de choque com o sentido mínimo de autonomia universitária visto anteriormente, sentido esse que está rechaçado pelo STF. ” (g.n.)

De modo lapidar a Representação Judicial da UNICAMP, em sede de memoriais, bem conclui que :

*“a autonomia de gestão financeira e patrimonial expressamente garantida pelo artigo 207 da Constituição Federal, concretizada por meio de verdadeiro sistema normativo, é um dos pilares da autonomia universitária, pois essencial para que a universidade pública possa cumprir suas **atividades-fim** e se materializa tanto no direito de **receber recursos** financeiros necessários e suficientes quanto também na disposição destes recursos, **gerindo-os e administrando-os de modo autônomo**”.*

(...)

*Ademais, especificamente no caso dos atos normativos expedidos pelo CRUESP, embora façam menção à **índice de reajuste**, o instituto por eles veiculado, na verdade, corresponde à **revisão***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

***geral anual** prevista na parte final do artigo 115, inciso XI, da Constituição Estadual, porque, de maneira geral, são inferiores à inflação. (g.n.)*

De mais a mais, importante frisar que em diversos julgados a Corte Suprema se deparou com resoluções da CRUESP que dispunham sobre índices de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores das universidades paulistas e, muito embora a constitucionalidade de tais resoluções não fosse o cerne de tais ações, tais atos normativos foram tidos como constitucionais, conforme se observa abaixo:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRABALHISTA. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE SALARIAL. RESOLUÇÕES DO CONSELHO DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS-CRUESP. ART. 6º DA LEI N. 8.899/94. ESTATUTO DA FAMERP. ART. 65 DO DECRETO 41.228/96. RECURSO DE REVISTA. CABIMENTO. ART. 896, A, DA CLT. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 37, X E XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA REFLEXA. LEI LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 280/STF. DECISÃO QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. A violação reflexa e oblíqua da Constituição Federal decorrente da necessidade de análise de malferimento de dispositivo infraconstitucional torna inadmissível o recurso extraordinário. Precedentes: AI 775.275-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ 28.10.2011 e AI 595.651-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJ 25.10.2011. 2. A ofensa ao direito local não viabiliza o apelo extremo. (Súmula 280 do STF). 3. In casu, o acórdão recorrido assentou: FACULDADE DE MEDICINA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (FAMERP) - REAJUSTE SALARIAL CONCEDIDO COM BASE EM RESOLUÇÕES DO CONSELHO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS (CRUESP). 1. O inciso X do art. 37 da CF dispõe que a remuneração dos servidores públicos só poderá ser alterada por meio de lei específica, enquanto o inciso XIII deste mesmo dispositivo veda a vinculação e a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração do servidor público. 2. In casu, a Corte Regional manteve a sentença que, com fulcro na Lei 8.899/94 e no estatuto da FAMERP, deferiu reajustes salariais ao Reclamante com base nos índices aplicados às universidades estaduais paulistas. 3. Nesse sentido, não é possível vislumbrar ofensa ao art. 37, X, da CF, porquanto as diferenças salariais deferidas decorrem da observância da Lei 8.899/94 e do estabelecido no próprio estatuto da Reclamada que, em seu art. 65, dispõe expressamente que a política salarial da FAMERP será a mesma adotada pelas Universidades Estaduais Paulistas. **Tampouco resta violado o art. 37, XIII, da CF, pois não foi estabelecida vinculação ou equiparação de vencimentos, mas tão somente determinada a aplicação de reajuste salarial em face dos índices estabelecidos nas Resoluções do CRUESP.** Agravo de instrumento desprovido. 4. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (STF. ARE 696934 AgR / DF. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 27/11/2012. Publicação: 11/12/2012)*

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRABALHISTA. REAJUSTE SALARIAL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 952/76. DECRETO ESTADUAL Nº. 20.833/83 E LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 180/78. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. PRECEDENTES. 1. A ofensa ao direito local não viabiliza o apelo extremo (Súmula 280 do STF). Precedentes: ARE nº. 696.934-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, Dje 11.12.2012, monocraticamente, RE nº. 723.333, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 2.12.2012, ARE nº. 693740, Rel. Min. Gilmar Mendes,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*Dje 18.6.2012 e RE nº. 677.497, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje 7.5.2012. 2. In casu, o acórdão recorrido assentou: “**REAJUSTE SALARIAL. RESOLUÇÃO DO CRUESP. EXTENSÃO AOS EMPREGADOS DO CEETEPS. O deferimento de diferenças salariais amparado em interpretação de normas estaduais não configura violação aos arts. 37, incs. X e XIII, 61, § 1º, inc. II, alínea “a”, e 297 da Constituição da República.**” 3. Agravo regimental a que se nega provimento.(STF. ARE 657312 Agr. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 07/05/2013. Publicação: 22/05/2013).*

*Ementa: DIREITO DO TRABALHO E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. **REAJUSTE SALARIAL ASSEGURADO POR NORMAS DO CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DE SÃO PAULO – CRUESP. RECURSO QUE NÃO ATACA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA.** 1. A petição de agravo regimental não impugnou os fundamentos da decisão ora recorrida. Nesses casos é inadmissível o recurso, conforme a orientação do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido.(STF. Rcl 24394 AgR. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO.Julgamento: 09/11/2016. Publicação: 30/05/2017).*

E, no julgamento paradigmático do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1057577, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pela Corte, foi firmado o seguinte entendimento:

Recurso Extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo e Trabalhista. Servidores celetistas. Extensão de vantagens concedidas a empregados de pessoas jurídicas e carreiras diversas. Isonomia. 3. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. Tema 315 da sistemática da repercussão geral e Súmula Vinculante 37. 4.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional, com reafirmação da jurisprudência da Corte, para assentar a seguinte tese: 'A extensão, pelo Poder Judiciário, das verbas e vantagens concedidas pelo Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (Cruesp) aos empregados das instituições de ensino autônomas vinculadas às universidades estaduais paulistas contraria o disposto na Súmula Vinculante 37'. 5. Recurso provido para julgar improcedente o pedido autoral. (ARE 1057577 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-071 DIVULG 05-04-2019 PUBLIC 08-04-2019)

Note-se que a tese firmada pelo Tribunal Pleno, do Colendo Supremo Tribunal Federal, em julgado recente de 1º de fevereiro de 2019, vale-se da resolução do CRUESP que trata de reajuste dos vencimentos e salários dos servidores, do que se depreende a constitucionalidade de tal ato normativo.

Dessa maneira, respeitado o entendimento do douto Procurador-Geral de Justiça, por todos os prismas em que se analise a questão salta aos olhos a autonomia das universidades que não se limita à expressão didático-administrativa.

Por fim, vale ainda trazer a este voto ponderações apresentadas pela Procuradoria Geral da USP em sede de memoriais, que, com toda pertinência conclui :

Admitir a necessidade de uma lei formal para o reajuste anual do funcionalismo universitário implicaria atribuir ao Chefe do Poder Executivo a missão de inserir os reajustes salariais das universidades no âmbito concorrencial que caracteriza as rubricas orçamentárias



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

anualmente definidas nas propostas de leis orçamentárias apresentadas ao Poder Legislativo, o que geraria provável variação do percentual **além de transferir à iniciativa do Poder Executivo e à competência legislativa do Poder Legislativo a incumbência de estudar, negociar e decidir sobre o orçamento das universidades, negando, pois, a autonomia de gestão financeira e patrimonial das universidades.** (g.n.)

A um só tempo, (i) as universidades estaduais perderiam a autonomia de definir como utilizar seu próprio orçamento, (ii) o percentual fixo de repasse de recursos seria impactado e pressionado pela concorrência própria da lei orçamentária, (iii) o Poder Executivo, pela iniciativa de lei sobre remuneração de servidores, e o Poder Legislativo, pela competência legislativa ordinária, passariam a cumprir a função de gestores das finanças e do orçamento das Universidades, situações estas que contrariam flagrantemente o comando disposto no artigo 207 da Constituição Federal e o artigo 254 da Constituição do Estado de São Paulo.

Repise-se que interpretação constitucional restritiva, conforme propõe o autor, encerraria verdadeira afronta aos preceitos insculpidos tanto na Carta Magna Federal quanto na Constituição Bandeirante e que tutelam o papel das Universidades no Regime Democrático enquanto entes verdadeiramente autônomos.

Por todo exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a ação.

ALEX ZILENOVSKI
Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo