



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Egrégio Tribunal de
Contas do Estado de São Paulo**

O **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**, por seus Procuradores que esta subscrevem, com fundamento no art. 130 da Constituição Federal; artigos 2º e 3º, inciso IV, ambos da LCE nº 1.110/10; art. 110 e seguintes da LCE 709/93, e art. 214 do Regimento Interno desta Corte de Contas, vem propor a presente

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

com o objetivo de responsabilizar o Prof. Dr. Vahan Agopyan, reitor da Universidade de São Paulo (USP) no presente exercício, **pelo reiterado descumprimento do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

I. DOS FATOS

A. Decisões do STF em face do teto remuneratório.

Primeiramente, a fim de melhor compreender as constantes irregularidades cometidas pela Universidade de São Paulo, é de fundamental importância rememorar o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do teto remuneratório após a edição da EC nº 41/2003, que alterou o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. **A nova redação deixou claro que vantagens pessoais de qualquer natureza deveriam obedecer ao novo limite constitucional¹.**

Em 2006, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão da irredutibilidade dos proventos de ex-ministros da Corte, que impetraram o MS 24.875/DF. O Exmo. Min. Rel. Sepúlveda Pertence liderou a corrente vencedora pontuando que os impetrantes não deteriam direito adquirido contra o estabelecimento do novo teto, mas que os excessos por eles recebidos a título de adicional de aposentadoria não poderiam ser excluídos de suas remunerações, sob pena de sacrificar a garantia da irredutibilidade.

A partir de então, criou-se a solução jurídica de “congelamento” das retribuições pagas, de modo que as vantagens pessoais adquiridas antes da emenda seriam recebidas até que fossem absorvidas pelos reajustes dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

1

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:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, por meio do RE 609.381, julgado em 2014, a Suprema Corte fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral: *o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 é de **eficácia imediata**, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas **todas as verbas de natureza remuneratória** percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, **ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior***².

Ainda assim, decisões esparsas de instâncias inferiores se embasavam no MS 24.875/DF a fim de garantir a irredutibilidade das vantagens pessoais adquiridas antes da emenda.

Em 2015, com o intuito de sanar quaisquer dúvidas, o Supremo Tribunal Federal fixou em sede de repercussão geral, pelo RE 606.358, a seguinte tese: *computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República **também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais** pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia **18 de novembro de 2015***³.

Em suma, desde novembro de 2015 não resta qualquer obscuridade quanto à interpretação do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, de modo que **todas as verbas de natureza remuneratória, incluídas as vantagens pessoais, estão limitadas ao teto estabelecido pela EC nº 45/2003, ainda que adquiridas em regime legal anterior, sendo afastado o “congelamento” e pagamento das quantias que sobejem o limite constitucional.**

B. Breve resumo das violações.

Os balanços dos exercícios de 2008 e 2011 da Universidade de São Paulo foram apreciados por esta Eg. Corte de Contas em setembro de 2014. Os Exmos. Relatores

2

Grifos nossos.

3

Grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

indicaram basicamente as mesmas violações no que toca à aplicação do teto remuneratório: (i) o limite salarial adotado até janeiro de 2013 era fixado pelo CRUESP, através da Resolução 02/1989, em vez de se balizar pelo subsídio do Governador, como preleciona a EC nº 41/2003; e (ii) as vantagens pessoais não estavam inclusas no cálculo do teto.

Nessas decisões, o Tribunal de Contas aplicou o entendimento de que as vantagens pessoais, mesmo que adquiridas antes da emenda, deveriam ser consideradas para fins de sopesar o cumprimento do teto, porém o excedente seria congelado, não havendo falar em reajuste dessas parcelas até que fossem absorvidas pelo subsídio do Governador.

Em outubro de 2014 sobreveio o julgamento do RE 609.381 em sede de repercussão geral, cujo teor já fora explicitado no tópico anterior, corroborando o entendimento deste Tribunal acerca da aplicação imediata da EC nº 41/2003. Não caberia à autarquia alternativa senão se adequar por completo ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Contudo, analisando o exercício de 2015, a d. Fiscalização desta Eg. Corte apurou diversas remunerações que extrapolaram o teto constitucional. Ademais, como o RE 606.358 fora julgado em novembro de 2015, acabando, em definitivo, com a tese que permitia o congelamento dos valores excedentes, o relatório também analisou os proventos percebidos em dezembro daquele ano com o intuito de calcular o montante que deveria ser restituído aos cofres públicos, em obediência à decisão do Supremo Tribunal Federal.

O valor do prejuízo ao erário chegou a R\$ 1.964.292,74 (um milhão, novecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos) somente no mês de dezembro de 2015.

Da mesma forma, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, a Universidade de São Paulo continuou lesando os cofres públicos por meio de remunerações acima do teto, como apontam: (i) os relatórios da Fiscalização; (ii) diversas decisões esparsas que flagram irregularidades na concessão de aposentadorias; e (iii) as folhas de pagamento da autarquia, disponíveis no Portal da Transparência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

C. Entendimento do Tribunal de Contas do Estado.

Por último, em 2017, a Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes apreciou as contas do exercício de 2012 da Universidade. Seu voto embasou-se nas duas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal, em sede de repercussão geral (RE 609.381 e RE 606.358), para decidir pela irregularidade das contas.

Em resumo, o entendimento desse Tribunal está completamente de acordo com o da Corte Constitucional no sentido de que a EC nº 45/2003 possui eficácia imediata, submetendo todas as remunerações e vantagens pessoais ao teto estabelecido, mesmo que adquiridas em regime legal anterior, devendo-se ressarcir aos cofres públicos os valores a maior recebidos após 18 de novembro de 2015.

II. DO DIREITO

A. Violações à Constituição Federal.

Como outrora exposto, a interpretação acerca do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal foi sendo gradativamente revelada. Entrementes, **a partir de 2015, a Universidade de São Paulo já estava ciente do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acerca da inclusão das vantagens pessoais no cálculo do teto**, por meio dos balanços de contas de 2008 e 2011, e **também das decisões em sede de repercussão geral exaradas pelo Supremo Tribunal Federal, a saber: o RE 609.381 e o RE 606.358.**

Ao analisar as contas do exercício de 2015, a d. Fiscalização deste Tribunal de Contas (DF-8) verificou que a Universidade de São Paulo aplicou o subsídio do Governador do Estado como teto salarial a partir de fevereiro de 2013, efetuando outros ajustes no seu procedimento a partir de setembro de 2014, em virtude do posicionamento deste Tribunal em relação aos exercícios de 2008 e 2011. Por essa última alteração, passou-se a incluir alguns pagamentos e gratificações que haviam ficado de fora da apuração do teto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda assim, o critério adotado pela USP não se adequou completamente às exigências do Tribunal de Contas, de modo que, como já salientado, somente na folha de pagamento de dezembro de 2015, houve um prejuízo⁴ de R\$ 1.964.292,74 (um milhão, novecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos) aos cofres públicos.

Esse valor refere-se à remuneração de 1.109 servidores, dos quais 1.005 eram Professores e 104 ocupavam outros cargos. Por fim, o relatório ainda apontou que muitos servidores recebiam remunerações por outras fundações ou órgãos públicos externos que não eram computadas no cálculo do teto salarial.

Ao analisar as contas do exercício de 2016, a d. Fiscalização (DF-5.4) relatou que várias Unidades Administrativas⁵, a começar pela Reitoria, continuavam a efetuar pagamentos acima do teto constitucional. Inclusive, a Reitoria foi apontada como reincidente em face dessa irregularidade, pois efetuou o pagamento de 72 servidores acima do teto, o que demonstra total desinteresse do principal órgão diretivo da autarquia em cumprir com os ditames da lei.

4

Sem computar o 13º salário.

5

Prefeitura do Campus USP de Bauru, Escola de Engenharia de São Carlos – EESC, Faculdade de Odontologia de Bauru – FOB, Prefeitura do Campus USP de São Carlos-PUSP, Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação – ICMC, Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais, Centro de Tecnologia da Informação de São Carlos, Instituto de Química de São Carlos, Instituto de Física de São Carlos – IFSC, Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU, Centro de Práticas Esportivas da USP – CEPEUSP, Editora da Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Instituto de Química – IQ, Instituto de Geociências – IGC, Instituto de Ciências Biomédicas – ICB, Hospital Universitário, Superintendência de Tecnologia da Informação – STI, Faculdade de Medicina, Superintendência do Espaço Físico, Prefeitura do Campus USP da Capital, Instituto de Estudos Brasileiros, Instituto de Estudos Avançados – IEA, Instituto de Energia e Ambiente, Instituto de Medicina Tropical de São Paulo– IMT, Museu de Arqueologia e Etnologia – MAE, Museu de Arte Contemporânea – MAC, Instituto de Medicina Tropical de São Paulo– IMT, Museu de Arqueologia e Etnologia – MAE, Museu de Zoologia – MZ, Faculdade de Saúde Pública, Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Escola de Enfermagem, Instituto de Biociências – IB, Instituto Oceanográfico, Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia, Faculdade de Educação, Prefeitura USP do Quadrilátero Saúde/Direito, Superintendência de Assistência Social – SAS, Museu Paulista – MP, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Instituto de Física – IF, Escola de Comunicações e Artes, Escola de Educação Física e Esporte – EEFPE, Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas – IAG, Escola Politécnica, Faculdade de Direito, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Odontologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Instituto de Psicologia, Instituto de Matemática e Estatística - IME.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ao analisar as contas do exercício de 2017, a d. Fiscalização observou que, em amostragem relativa a outubro desse mesmo ano, **2.564 servidores recebiam remunerações acima do teto do Governador**, sendo 1.414 servidores ativos e 1.150 inativos. Novamente a Reitoria foi citada dentre a relação alarmante de 55 Unidades Administrativas com proventos extrateto.

Outro meio de demonstrar a manutenção das irregularidades da Universidade de São Paulo é através da análise das **concessões de aposentadoria após o exercício de 2015**, ano em que o entendimento constitucional acerca da matéria foi assentado pelo Supremo Tribunal Federal.

Já no exercício de 2016, pode-se notar que a USP seguiu o seu histórico de inobservância do teto constitucional. É o que consta nos processos TC-13682.989.18-1, TC-13642.989.18-0, TC-13679.989.18-6, TC-13625.989.18-1, TC-13637.989.18-7, nos quais a autarquia insistiu em invocar a ultrapassada figura do congelamento de gastos, como bem relatado pela Exma. Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes:

Ressaltou (a Universidade) que não se vislumbra desrespeito ao limite fixado para o teto remuneratório, uma vez que as parcelas que estão sendo temporariamente pagas acima desse limite são verbas pessoais incorporadas antes da EC n. 41/2003, cujos valores estavam congelados e devem ser absorvidos pelos futuros reajustes no subsídio mensal do Governador do Estado.⁶

No processo em comento, ainda destacou-se que os pagamentos a maior continuavam sendo efetuados até pelo menos agosto de 2017. Em suas razões de decidir, a Exma. Conselheira assinalou:

*Mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 46/2018, os proventos da servidora devem ser submetidos ao teto remuneratório constitucional, **desde o ato de aposentadoria, seja o subsídio do Governador do Estado de São Paulo**, conforme disposição contida no artigo 37, XI, da Constituição Federal (limite vigente à época da concessão), seja o subsídio dos Desembargadores do TJSP, conforme alteração promovida por meio da **Emenda Constitucional nº 46, publicada em 09/06/18**, nos termos nela estabelecidos, incluindo-se no cálculo desse limite os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário nº 606.638/SP, **providencia que não foi demonstrada nos autos.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda a fim de demonstrar a contemporaneidade das violações, faz-se necessário analisar a **folha de pagamento da USP referente a dezembro de 2018**. Pela consulta ao Portal da Transparência⁷, é possível verificar diversos proventos acima do teto constitucional em várias das suas Unidades Administrativas.

O limite remuneratório dos servidores está adstrito ao subsídio do Governador de São Paulo, que foi fixado em R\$ 22.388,14 (vinte e dois mil, trezentos e oitenta e oito reais e catorze centavos) pela Lei nº 16.667/2018. Enquanto a remuneração dos procuradores autárquicos não deve ultrapassar 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal⁸, cujo valor estava fixado em R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais) pela Lei nº 13.091/2015.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal⁹ é o de que os proventos brutos, subtraídos do redutor constitucional aplicado pela Universidade, não podem exceder os referidos limites constitucionais.

No portal da Universidade, informa-se que o valor discriminado como *salário mensal* já se encontra deduzido de eventual redutor.

Ainda assim, busca pelo portal revela a persistência de valores acima do teto constitucional, cujos pagamentos, segundo consta no sítio eletrônico¹⁰, poderiam se justificar pelo congelamento de vantagens incorporadas antes da EC nº 41/2003.

7

Disponível em: <https://uspdigital.usp.br/portaltransparencia/>.

8

Caso adotado o entendimento de que, por se tratar de carreira jurídica, aplicar-se-ia aos procuradores das autarquias o subteto estadual de 90,25% dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido, já decidiu o próprio STF no RE 558.258.

9

RE 675978, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-125 DIVULG 26-06-2015 PUBLIC 29-06-2015

10

Nota: Os casos em que o valor da remuneração do servidor estiver acima do teto constitucional decorrem do cumprimento de decisões judiciais (que determinaram a inaplicabilidade total ou parcial do limite remuneratório) ou do cômputo de vantagens que não integram a remuneração para fins de redução (abate teto), tais como: abono permanência, auxílio transporte, auxílio creche, auxílio educação especial, bonificação por resultados, licença-prêmio em pecúnia, vantagens congeladas e incorporadas antes da Emenda Constitucional 41/03, salário-família entre outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Evidente, dessa forma, o total descompasso do entendimento adotado pela autarquia para com as determinações da Corte Constitucional e do Tribunal de Contas.

Ademais, por meio do Portal da Transparência também é possível averiguar que diversas **aposentadorias concedidas em exercícios anteriores a 2016** já transitaram em julgado no âmbito desta Eg. Corte de Contas sem que a Universidade tenha adequado os pagamentos ao teto constitucional. É o que se verifica nos seguintes processos:

- TC-6087.989.17-4 (RO) com trânsito em julgado em 19.10.2017¹¹;
- TC-14183.989.17-7 (RO) com trânsito em julgado em 20.4.2018¹²;
- TC-13618.989.17-2 (RO) com trânsito em julgado em 16.4.2018¹³;
- TC-7688.989.17-7 (RO) com trânsito em julgado em 27.2.2018¹⁴;
- TC-16060.989.17-5 (RO) com trânsito em julgado em 8.5.2018¹⁵.

11

Em dezembro de 2018, as remunerações bruta e líquida da Profa. Dra. Mirian David Marques, pagas pelo Museu de Zoologia, estavam fixadas, respectivamente, em R\$ 23.642,00 (vinte e três mil, seiscentos e quarento e dois mil reais) e R\$ 23.365,21 (vinte e três mil, trezentos e sessenta e cinco reais e vinte e um centavos).

12

Em dezembro de 2018, as remunerações bruta e líquida do servidor autárquico Benedito Ramos da Silva Filho, pagas pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, estavam fixadas, respectivamente em R\$ 28.058,81 (vinte e oito mil e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos) e R\$ 25.491,27 (vinte e cinco mil, quatrocentos e noventa e um reais e vinte e sete centavos).

13

Em dezembro de 2018, as remunerações bruta e líquida do Prof. Titular Cláudio Leone, pagas pela Faculdade de Saúde Pública, estavam fixadas, respectivamente, em R\$ 24.998,00 (vinte e quatro mil, novecentos e noventa e oito reais) e R\$ 24.011,75 (vinte e quatro mil e onze reais e setenta e cinco centavos).

14

Em dezembro de 2018, as remunerações bruta e líquida do Prof. Titular Johann Hans Daniel Schorscher, pagas pelo Instituto de Geociências, estavam fixadas, respectivamente, em R\$ 25.357,94 (vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e sete reais e noventa e quatro centavos) e R\$ 24.413,16 (vinte e quatro mil, quatrocentos e treze reais e dezesseis centavos).

15

Em dezembro de 2018, as remunerações bruta e líquida do Prof. Titular Marcel Tabak, pagas pelo Instituto de Química de São Carlos, estavam fixadas em R\$ 25.534,77 (vinte e cinco mil, quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos) e R\$ 35.020,47 (trinta e cinco mil e vinte reais e quarenta e sete centavos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O descumprimento de decisões do Tribunal de Contas se configura como uma violação direta à Constituição Federal. A competência constitucional dessa Corte de Contas, insculpida nos artigos 71 e 75 da Carta da República, faculta-lhe o poder-dever de impor ordem mandamental às unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário visando à correção de todas as impropriedades porventura aferidas no empenho de recursos públicos.

O Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes assenta o caráter especial das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, classificando-as como “impositivas” e “vinculantes”. Nesse particular, destaca-se decisão da Ministra Ellen Grace, nos autos do MS 23.996-4/DF.

A conduta reiterada da Universidade de São Paulo, chancelada por seu Reitor, mostra desconsideração e desrespeito da autarquia para com os poderes públicos instituídos, razão pela qual deve ser severamente sancionada com multa no patamar legal máximo, conforme disposto no art. 104, inciso III, da Lei Complementar nº 709/93.

Nesta quadra, o mero descumprimento de deliberação desta Corte sem a imposição de sanção pecuniária punitiva acarreta perda de credibilidade e confiança no aparelho estatal. O desrespeito ao pronunciamento do Tribunal de Contas significa violação direta à Constituição da República, podendo até mesmo se cogitar da prática de ato qualificado como improbidade administrativa, violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, crime de responsabilidade, e mesmo crime comum, previsto no art. 330 do Código Penal.

B. Repercussão Geral.

Não merece prosperar o argumento apresentado pela USP em diversos processos desse Tribunal de Contas assinalando a eficácia *inter partes* da repercussão geral a fim de se eximir da obediência à Constituição.

O instituto da repercussão geral foi criado pela EC nº 45/2004 com a finalidade de trazer maior racionalidade e uniformidade ao sistema jurídico, reduzindo o número de ações a serem apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, a Corte fixa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

interpretação constitucional aplicável a casos idênticos, interpretação esta que não pode ser ignorada pelas demais instâncias do Poder Judiciário, sob pena de subverter a própria finalidade da referida reforma.

Nesse diapasão, a Exma. Min. Ellen Gracie proferiu brilhante voto no julgamento da RCL 10.793, em que se destaca o seguinte trecho:

Tudo porque é inerente ao sistema inaugurado pela EC 45/2004 que decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento de recursos extraordinários com repercussão geral vinculem os demais órgãos do Poder Judiciário no que diz respeito à solução, por estes, de outros feitos sobre idêntica controvérsia.

Cabe aos juízes e desembargadores respeitar a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal tomada em sede de repercussão geral, assegurando racionalidade e eficiência ao Sistema Judiciário e concretizando a certeza jurídica sobre o tema.

Se assim não for, admitidas decisões díspares do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em processos com repercussão geral, haverá gradativamente o enfraquecimento de toda a sistemática estabelecida pelo Congresso Nacional.

A Administração Pública, conforme o caput do art. 37 da Constituição Federal, deve conduzir suas ações tendo em vista o **princípio da eficiência**, ou seja, maximizando recursos. Ao ignorar decisões proferidas em sede de repercussão geral, a autarquia assume elevado risco de ver seus atos impugnados, seja no âmbito do Tribunal de Contas ou do Poder Judiciário.

No caso sob análise, **a USP, que deveria pautar suas ações com o devido zelo no dispêndio dos recursos, acaba por optar pela interpretação que mais onera os cofres públicos, mesmo sabendo que possivelmente deverá ressarcir o erário dos gastos efetuados acima do teto.**

Em suma, a autarquia tem o poder-dever de optar pela conduta que onere menos os cofres públicos e apresente o menor risco de impugnação pelos órgãos de controle, resguardando-se àqueles que se sentirem lesados a inafastabilidade da jurisdição, como preleciona o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.

Ademais, a Administração Pública deve obediência às decisões do Supremo Tribunal Federal, já que emitidas pelo órgão maior do sistema jurídico nacional, encarregado de revelar qual a correta interpretação do texto constitucional. Descumprir decisão do STF em sede de repercussão geral é, conseqüentemente, atentar contra a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

própria **supremacia da Constituição**, que é pressuposto fundamental do Estado de Direito.

C. Responsabilização do Reitor.

Igualmente importante é demonstrar a responsabilidade do Reitor para com as violações perpetradas. Conforme o art. 35 do Estatuto da USP, o Reitor é o agente executivo da Universidade, de modo que cabe a ele responder pelos atos do gestor de recursos públicos.

A Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes já explanou a respeito do tema em decisão do balanço de 2012 da USP¹⁶, a saber:

Compete, ao Reitor, administrar a Universidade, presidir o Conselho Universitário e baixar o orçamento da autarquia.

Também concentra o Reitor amplo poder administrativo, seja nomeando dirigentes que participam de relevantes instâncias deliberativas, a exemplo do Conselho Universitário, como na admissão e exoneração de servidores.

Nesse sentido, a amplitude das atribuições destinadas para o exercício de suas funções institucionais pode ser observada na legislação interna da autarquia, destacando que a Reitoria é órgão que superintende todas as atividades universitárias, sendo exercida pela autoridade do Reitor; como se pode verificar no artigo 34 de seu Estatuto.

A fiscalização assinalou que “a USP opera no regime de caixa único, ou seja, a Reitoria efetua o pagamento de suas despesas, bem como das demais Unidades que compõem o complexo universitário, conforme orçamentos autônomos com seus respectivos empenhamentos”.

Em resumo, o atual reitor da USP, o Prof. Dr. Vahan Agopyan, tem o dever legal de responder perante esse Eg. Tribunal de Contas pelas irregularidades apontadas, com o intuito de adequar o dispêndio de recursos públicos aos ditames constitucionais, sob pena de incidirem as medidas previstas nos arts. 104 (multa), 106 (inabilitação) e 109 (afastamento temporário) da Lei Complementar nº 709/93.

III. DA TUTELA CAUTELAR



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A. Possibilidade de tutela cautelar pelos Tribunais de Contas.

O Supremo Tribunal Federal em magnífico voto de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Mello afirmou expressamente, com arrimo na teoria dos poderes implícitos, a possibilidade do Tribunal de Contas no exercício do controle externo proferir decisão cautelar para resguardar o interesse público primário:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW". DELIBERAÇÃO FINAL DO TCU QUE SE LIMITOU A DETERMINAR, AO DIRETOR-PRESIDENTE DA CODEBA (SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA), A INVALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DO CONTRATO CELEBRADO COM A EMPRESA A QUEM SE ADJUDICOU O OBJETO DA LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 71, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO. APARENTE OBSERVÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO CASO EM EXAME, DO PRECEDENTE QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU A RESPEITO DO SENTIDO E DO ALCANCE DESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE). INVIABILIDADE DA CONCESSÃO, NO CASO, DA MEDIDA LIMINAR PRETENDIDA, EIS QUE NÃO ATENDIDOS, CUMULATIVAMENTE, OS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DE SEU DEFERIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. (MS 26547/DF)

Ressoa evidenciada dessa decisão que assiste ao Tribunal de Contas a prerrogativa institucional, que decorre implicitamente das atribuições que a Constituição expressamente outorgou a esta Corte de Contas, de exercer o poder geral de cautela como medida instrumental apta a tornar efetivo o exercício das múltiplas e relevantes funções que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

É importante assinalar que se revela processualmente lícita a emissão de provimentos cautelares "inaudita altera parte", sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório. Na tensão dialética entre os valores cotejados, os princípios de justiça material devem prevalecer, ao passo que o devido processo legal é resguardado com o diferimento da oitiva do interessado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, o eminente Conselheiro decano desta Eg. Corte Antônio Roque Citadini, na obra de sua autoria “O Controle Externo da Administração Pública” há muito já defende essa prerrogativa conferida pela Carta da República às Cortes de Contas.

B. *Fumus Boni Iuris.*

Em face (i) das violações relatadas nos Relatórios de Fiscalização dos exercícios de 2015 até 2017; (ii) dos julgamentos deste Eg. Tribunal de Contas pela irregularidade de aposentadorias concedidas acima do limite constitucional; e (iii) da análise da folha de pagamento referente a dezembro de 2018, resta demonstrado, com acentuado juízo de probabilidade, que a Universidade de São Paulo continua reiteradamente descumprindo o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

C. *Periculum in Mora.*

Segundo a d. Fiscalização dessa Eg. Corte de Contas, somente no mês de dezembro de 2015, os pagamentos a maior efetuados pela Universidade de São Paulo totalizaram R\$ 1.964.292,74 (um milhão, novecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos).

A partir deste dado, é possível entender o tamanho do **dano ao erário que vem se renovando mês a mês em total desprezo da autarquia pelos recursos públicos que lhe são repassados.**

O transcurso do tempo sem que a USP adeque os seus proventos ao teto constitucional representa um enorme prejuízo para a Administração Pública: o ressarcimento dos valores recebidos em excesso enfrentará uma problemática bastante complexa por se tratarem de rendimentos alimentícios, com grande probabilidade de judicialização, demandando mais custos tanto ao erário quanto aos servidores, que terão que adequar suas finanças pessoais à redução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

remuneratória inerente ao possível ressarcimento parcelado das quantias pagas inconstitucionalmente ao longo dos anos.

Com o intuito de **interromper a renovação mensal do dano ao erário** perpetrado pela Universidade de São Paulo por longo período, deve este Eg. Tribunal de Contas **determinar que o Reitor da Universidade promova imediatamente o ajuste das remunerações ao teto constitucional, em respeito à interpretação exarada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 609.381 e no RE 606.358.**

IV. DOS PEDIDOS.

Em apertada síntese, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo pugna:

- a) pelo recebimento e devido processamento desta representação de forma autônoma, nos termos do artigo 214 do Regimento Interno, com distribuição, ao mesmo Relator, desta e de outras duas representações de objeto idêntico (desrespeito ao teto constitucional), protocolizadas nesta data, em face das outras duas Universidades Estaduais, UNESP e UNICAMP, em razão do instituto da conexão, de modo a evitar decisões conflitantes;
- b) pela concessão de tutela cautelar para ordenar ao Reitor da Universidade de São Paulo que **cesse** imediatamente com os danos ao erário causados pelo pagamento de remunerações acima do teto constitucional disposto no art. 37, inciso XI, sob pena de sofrer de afastamento temporário da função pública, nos termos do artigo 109, e aplicação de multa pelo descumprimento da decisão, nos termos do artigo 104, inciso III, ambos da Lei Complementar n.º 709/93;
- c) procedência desta representação, com a posterior ratificação da tutela cautelar por meio de decisão definitiva, sem prejuízo de determinação para que o Reitor da USP **promova** o ressarcimento dos valores extrateto concedidos após 18 de novembro de 2015, conforme decidido pelo STF no RE 606.358, sob pena de ser



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

declarado inabilitado para o exercício de função pública pelo prazo de até 8 anos,
nos termos do artigo 106 da Lei Complementar n.º 709/93;

São Paulo, 06 de fevereiro de 2019.

Thiago Pinheiro Lima

Procurador do Ministério Público de Contas

João Paulo Giordano Fontes

Procurador do Ministério Público de Contas